Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

GAB. CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

DECISÃO SINGULAR DSG - G.MJMS - 16391/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/8250/2013
PROTOCOLO	**:** 1417190
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE SETE QUEDAS
ORDEN. DE DESPESAS	**:** JOSÉ GOMES GOULART
CARGO DO ORDENADOR	**:** PREFEITO
ASSUNTO DO PROCESSO	**:** CONTRATO ADMINISTRATIVO N.º 28/2013
RELATORA	**:** CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO
CONTRATADA	**:** IMDICO – INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR DE CONSULTORIA LTDA.
PROCED. LICITATÓRIO	**:** PREGÃO PRESENCIAL N.º 003/2013
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	**:** CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE EMPRESA DE CONSULTORIA (CONSULTORA) PARA A EXECUÇÃO DE UMA AMPLA ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA, ENVOLVENDO AS ÁREAS FINANCEIRA, CONTÁBIL E ORÇAMENTÁRIA, MEDIANTE A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS, LEVANTAMENTOS E PESQUISAS, A FORMULAÇÃO DE NORMAS, PROCEDIMENTOS E PROCESSOS INSTITUCIONAIS E O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES, AÇÕES E EVENTOS QUE POSSIBILITEM PRÁTICAS GOVERNAMENTAIS QUE ASSEGUREM MAIOR EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS.
VALOR DA CONTRATAÇÃO	**:** R$ 144.000,00

CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE EMPRESA DE CONSULTORIA (CONSULTORA) PARA A EXECUÇÃO DE UMA AMPLA ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA, ENVOLVENDO AS ÁREAS FINANCEIRA, CONTÁBIL E ORÇAMENTÁRIA, MEDIANTE A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS, LEVANTAMENTOS E PESQUISAS, A FORMULAÇÃO DE NORMAS, PROCEDIMENTOS E PROCESSOS INSTITUCIONAIS E O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES, AÇÕES E EVENTOS QUE POSSIBILITEM PRÁTICAS GOVERNAMENTAIS QUE ASSEGUREM MAIOR EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. IRREGULARIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO (1ª FASE) E DA FORMALIZAÇÃO DO INSTRUMENTO CONTRATUAL (2ª FASE). MULTA REGIMENTAL.

Versam os presentes autos sobre o Contrato Administrativo n.º 28/2013, formalizado entre a ***Prefeitura Municipal de Sete Quedas*** e ***IMDICO –***

Instituto Multidisciplinar de Consultoria LTDA., objetivando a contratação dos serviços de empresa de consultoria (consultora) para a execução de uma ampla assessoria técnica especializada, envolvendo as áreas financeira, contábil e orçamentária, mediante a realização de estudos, levantamentos e pesquisas, a formulação de normas, procedimentos e processos institucionais e o desenvolvimento de atividades, ações e eventos que possibilitem práticas governamentais que assegurem maior eficiência na execução dos serviços, com valor contratual no montante de R$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais).

Para tanto, foi realizado o procedimento licitatório na modalidade pregão presencial n.º 003/2013.

Nesta fase processual objetiva-se analisar a regularidade do procedimento licitatório e da formalização do contrato administrativo.

Prima facie, é cediço salientar determinados pontos do processo, senão vejamos.

Em sede de Análise Processual – ANP-6ÏCE – 7638/2013 (pp. 120/123), a Equipe Técnica da 6ª Inspetoria asseverou pela insuficiência de documentos a justificar a contratação pública.

Por sua vez, o G.MJMS – 7340/2013 (p. 125) determinou a intimação do Ordenador para apresentar defesa.

Devidamente notificado, o Ordenador de Despesas apresentou Resposta às pp. 127/131.

Diante disso, a Equipe Técnica da 6ª Inspetoria, ANC-6ÏCE – 17169/2013 (pp. 133/135), concluiu pela ***irregularidade*** e ***ilegalidade*** do

procedimento licitatório e da formalização do contrato, sob a alegação de que a resposta exarada pelo Órgão não sanou os defeitos apontados.

Encaminhado o feito ao *Parquet* de Contas, este emitiu o Parecer PAR-MPC - GAB.2 DR.JOAOMJ – 4493/2014, manifestando-se pela ***ilegalidade*** e ***irregularidade*** do procedimento licitatório e da formalização do instrumento de contrato, ao argumento de que os serviços prestados não podem ser terceirizados.

O feito foi saneado (DSP–G.MJMS-15650/2014) e o Responsável novamente intimado, átimo em que apresentou a documentação de pp. 149/176, no afã de legitimar a contratação pública.

Os autos retornaram à 6ª ICE (ANA – 18474/2015) e ao MPC (PAR – 22066/2016), tendo os órgãos de apoio mantido suas manifestações pela ***irregularidade*** e ***ilegalidade*** do procedimento licitatório e da formalização do contrato, acrescentando a suas antigas conclusões a impossibilidade de realização da contratação de serviços desta natureza mediante licitação na modalidade de pregão presencial.

Às pp. 419/426, o Gestor apresentou defesa quanto a irregularidade acima mencionada.

Vieram os autos a esta Relatoria, para decisão.

É O RELATÓRIO.

Insta salientar, conforme consta dos autos, que a presente decisão recai sobre a regularidade do procedimento de licitação e da formalização do contrato administrativo (1ª e 2ª fases).

De acordo com o edital de abertura, o processo licitatório em questão tem por objeto a ***"contratação dos serviços de empresa de consultoria (consultora) para a execução de uma ampla assessoria técnica especializada, envolvendo as áreas financeira, contábil e orçamentária, mediante a realização de estudos, levantamentos e pesquisas, a formulação de normas, procedimentos e processos institucionais e o desenvolvimento de atividades, ações e eventos que possibilitem práticas governamentais que assegurem maior eficiência na execução dos serviços."*.**

A modalidade licitatória eleita pelo contratante foi o pregão, indicada, segundo a Lei Federal n. 10.520/02, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos como "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado" (art. 1º, *p.ú*)

Pela simples leitura do objeto contratual, confrontado com o texto legal que instituiu a modalidade pregão no âmbito da administração pública, percebe-se a inadequação do procedimento escolhido pelo contratante.

Isso porque, os serviços ora licitados caracterizam-se, sem sombra de dúvidas, como **serviços técnicos profissionais especializados**, de complexidade e especificidade tais que não podem ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidas pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Diferentemente dos serviços rotineiros, ordinários, passíveis de serem prestados pela maioria dos profissionais da área jurídica e contábil, o objeto contratual exige do contratante conhecimento técnico diferenciado, específico, dada a excepcionalidade do trabalho realizado e do resultado que se pretende alcançar.

Por isso, a modalidade recomendada ao caso seria a tomada de preços, tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, ou, eventualmente, a contratação por inexigibilidade, desde que observadas as condições previstas em lei.

Sobre os serviços licitados por pregão, Hely Lopes Meirelles leciona que: *“o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência. Isto afasta desde logo os serviços de Engenharia, bom como todos aqueles que devam ser objeto de licitação nas modalidades de melhor técnica ou de técnica e preço. No pregão o fato técnico não é levado em consideração, mas apenas o fator preço”.* (Direito Administrativo Brasileiro, 34 ed., f. 327)

Assim, não há como se admitir que a prestação de serviços especializados em consultoria administrativa contábil, econômica e fiscal, sejam licitados pela modalidade pregão, justamente por não existir a padronização que caracteriza os bens e serviços comuns.

É como já decidiu, aliás, o TRF da 4ª Região, consoante aresto abaixo transcrito:

> **“MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO. INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE. ART. 2º DO DECRETO 3.555/2000. COMPLEXIDADE E PECULIARIDADE DO OBJETO.** ***Os serviços de advocacia em discussão nos autos não se qualificam como serviços comuna passíveis de licitação na modalidade pregão em razão da complexidade e peculiaridade do objeto licitado.”*** (Reexame Necessário Cível Nº 2009.71.00.007834-3/RS, Rel.

É da essência desse tipo de procedimento a oferta sucessiva de preços, sempre com a redução dos valores anteriormente propostos, até atingir um valor mínimo que force os demais interessados a abandonarem a disputa, o que caracteriza uma verdadeira guerra de preços.

A questão já foi enfrentada, também, por este Tribunal, quando do julgamento do processo TC/4071/2014.

Na ocasião, a 1ª Câmara, acompanhando o voto do Conselheiro Ronaldo Chadid, relator da matéria, considerou irregular e ilegal a contratação dos serviços de assessoria contábil, financeira e tributária por pregão, justamente pelo fato de seu objeto não se enquadrar naqueles considerados como “serviços comuns”.

Por conseguinte, evidencia-se que tendo havido o julgamento de irregularidade do procedimento licitatório, não há como se chancelar o contrato administrativo dele decorrente, nos termos do artigo 49, §2º, da Lei n.º 8.666/93.

Não é outro o entendimento desta Corte de Contas, consoante se observa dos Relatórios-Votos n.º 1346/2011 e 1805/2012 (autos TC n.º 1829/2010 e 1827/2010, respectivamente).

Destarte, ante o completo desrespeito aos critérios formais exigidos, a declaração de irregularidade do procedimento licitatório, e do sobrevindo contrato administrativo, é medida que se impõe.

Ante o exposto, no exercício do juízo singular conferido pelo artigo 10, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas/MS, **DECIDO** no

sentido de:

1) Declarar a ***irregularidade*** do procedimento de licitação na modalidade de pregão presencial n.º 003/2013 (**1ª fase**), nos termos do art. 120, inciso I, alínea "a", da Resolução Normativa n.º 76, de 11/12/2013 (Regimento Interno do TC/MS) c/c artigo 59, I, da Lei Complementar n.º 160/12;

2) Declarar a ***irregularidade*** da formalização do Contrato Administrativo n.º 28/2013 (**2ª fase**), nos termos do art. 120, inciso II, da Resolução Normativa n.º 76, de 11/12/2013 (Regimento Interno do TC/MS) c/c artigo 59, I, da Lei Complementar n.º 160/12;

3) Aplicar multa regimental no valor de **50 (cinquenta) UFERMS** ao Ordenador de Despesas, Sr. ***José Gomes Goulart***, responsável pelo pregão presencial n.º 003/2013 e pela formalização do Contrato n.º 28/2013, por infração à norma legal, com base no artigo 170, inc. I c/c da Resolução Normativa n.º 76, de 11/12/2013 (Regimento Interno do TC/MS) c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar n.º 160/12;

4) Conceder o prazo de 60 (sessenta) dias para que comprove o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC (art. 172, § 1º, inc. II, da Resolução Normativa n.º 76, de 11/12/2013, c/c art. 83, da Lei Complementar n.º 160/12), sob pena de execução; e

5) Comunicar o resultado do julgamento às Autoridades Administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

É a Decisão.

Nos termos do artigo 70, §2º, do Regimento Interno, **determino** a remessa destes autos ao Cartório para providências regimentais.

Campo Grande, 24 de outubro de 2017.

Cons. MARISA SERRANO

RELATORA

Mat