Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

DELIBERAÇÃO AC02 - 3660/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/7281/2013
PROTOCOLO	: 1413892
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPA
JURISDICIONADO	: ITAMAR BILIBIO
INTERESSADO	: EXCEL CONSULTORIA E ASSESSORIA S/S LTDA
VALOR	: R$ 168.000,00
RELATORA	: CONSª. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA TÉCNICA – ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO – REGULARIDADE – FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO – CLAUSULAS ESSENCIAIS – REGULARIDADE.

É regular o procedimento licitatório no qual os documentos encaminhados comprovam a observância às leis, como parecer jurídico, homologação e adjudicação. A formalização de contrato administrativo é regular quando o extrato é publicado no prazo legal e contém em suas cláusulas os elementos essenciais, como dotação orçamentária, objeto, prazo de vigência e valor, conforme determinação legal.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 12ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de 6 de junho de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, em declarar a regularidade do procedimento licitatório pela modalidade Pregão Presencial n. 01/2013 e da formalização do contrato administrativo n. 15/2013, celebrado entre o Município de Laguna Carapã, na gestão do prefeito Itamar Bilbo, e Excel Consultoria e Assessoria S/S Ltda.

Campo Grande, 6 de junho de 2017.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Cuida-se do procedimento licitatório pela modalidade Pregão Presencial n. 001/2013 e Contrato Administrativo n. 015/2013, dele decorrente, celebrado entre o Município de Laguna Carapã e Excel Consultoria e Assessoria S/S Ltda, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica na execução orçamentária, finanças e contabilidade, compras, licitações, contratos e de recursos humanos.

Aprecia-se, neste momento, o procedimento licitatório e a formalização contratual (1ª e 2ª fases).

Ao final da instrução processual, tanto o corpo técnico da 6ª Inspetoria de Controle Externo, quanto o representante do Ministério Público de Contas, opinaram pela **irregularidade** das duas primeiras etapas da contratação.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Os órgãos de apoio consideraram irregulares o procedimento licitatório e a formalização do instrumento de contrato, por entenderem que as atividades a serem desenvolvidas pela contratada constituem atividade fim do órgão, logo, deveriam ser prestadas por servidores dos quadros do órgão, nunca por profissionais terceirizados.

Argumentam, ainda, que o objeto contratual possui complexidade técnica que envolve serviço intelectual, não sendo possível, portanto, ser licitado por meio de pregão.

Embora reconheça a controvérsia do tema, e, embora seja indiscutível que as atividades estatais devam ser desempenhadas por servidores dos quadros, a realidade nos mostra que algumas unidades jurisdicionadas, sobretudo as localizadas em municípios menos desenvolvidos, não conseguem transformar essa regra em realidade, por motivos que vão desde a falta de estrutura física, até a inexistência de mão de obra adequada para realizar os serviços – mesmo aqueles corriqueiros e ordinários da Administração.

Como consequência, deparamo-nos com municípios despidos de corpo técnico ou com este em incipiente fase de formação, dependente de fomento intelectual e aparelhamento adequado.

Para essas hipóteses, a contratação de empresas de consultorias e assessorias técnicas surge como uma alternativa para que a Administração evite a

solução de continuidade e consiga prestar, com razoável qualidade, os serviços à população.

Assim, conquanto a regra seja a de que os serviços técnicos na área jurídica e contábil devam ser prestados pelos servidores dos quadros próprios do órgão, é admitida, em situações excepcionais, e mediante a análise circunstanciada de cada caso, a terceirização desses serviços por meio da contratação de escritórios especializados, desde que devidamente motivada e comprovada a sua necessidade.

No caso dos autos, entendo que a contratação restou justificada, pois, apesar de o órgão dispor de 2 contadoras e 1 advogada em seus quadros, a extensa gama de atividades que compõem o objeto contratual indica que a mão-de-obra própria seria insuficiente para desempenhá-las, senão vejamos:

> *ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA*
>
> *3 – SERVIÇOS A SEREM REALIZADOS:*
>
> *3.1. Assessoria e consultoria na execução orçamentária, finanças e contabilidade, abrangendo os processos de empenho, liquidação, pagamento e registros contábeis.*
>
> *3.2. Consultoria e assessoria para acompanhamento das áreas de compras, licitações e contratos em todas as suas fases, e encaminhamento dos documentos referentes às 1ª e 2ª fases exigidos pelos órgãos de controle.*
>
> *3.3. Consultoria e assessoria para acompanhamento da área de recursos humanos: orientação para revisão e atualização da legislação de pessoal, análise e avaliação do plano de cargos e vencimentos, análise e acompanhamento da folha de pagamento, orientação quanto aos processos disciplinares.*

Ademais disso, a forma de execução dos trabalhos previa o atendimento na própria sede da Prefeitura, à distância, por telefone, e-mail e fax, e a disponibilização de no mínimo três consultores técnicos responsáveis e qualificados para atendimento na área financeira e contábil, na área de licitações e compras e contratos e na área de recursos humanos.

Logo, mais do que simplesmente executar atividades típicas da administração, o objeto contratual estabelecia a obrigação de orientação e capacitação dos técnicos do município, serviços que não se confundem com a atividade fim do órgão, inexistindo, portanto, substituição da mão de obra própria pela terceirizada.

No tocante à impossibilidade de utilização do Pregão para a contratação dos serviços licitados, divirjo, novamente, dos órgãos de apoio, pois, ao contrário do que sustentam, entendo que o objeto contratual possui padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado, atendendo, assim à regra do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 10.520/2002.

Aliás, a doutrina já afirmou que *"o objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser 'comum', no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade Pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto."* (Jessé Torres Pereira Júnior, Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, 7ª ed., Renovar, p. 1054).

E também esta Corte, em casos similares, tem chancelado a contratação de empresas de consultoria e assessoria contábil por meio de Pregão, conforme se observa dos seguintes julgados proferidos pela 1ª e 2ª Câmaras, respectivamente: AC-1686/2015, Rel. Cons. Jerson Domingos (TC/20079/2012); AC-269/2014, Rel. Cons. Iran Coelho das Neves (TC/556/2010).

Diante de tais considerações, duvidas não há de que o procedimento licitatório, bem como o contrato dele decorrente, seguiram todos os regramentos legais aplicáveis à matéria, em especial as Leis Federais n. 8.666/93 e 10.520/02 e as normas regimentais expedidas por esta Corte de Contas.

Logo, as duas primeiras fases da contratação encontram-se aptas à aprovação por este Tribunal.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, divirjo integralmente da análise do corpo técnico da 6ª ICE e do parecer ministerial, e **VOTO** no seguinte sentido:

1 – pela **regularidade** do procedimento licitatório pela modalidade Pregão Presencial n. 01/2013, nos termos do art. 59, I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 120, I, do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução Normativa n. 76/2013;

2 – pela **regularidade** da formalização do contrato administrativo n. 15/2013, nos termos do art. 59, I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 120, II, do RITC/MS;

3 - pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, na forma do art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 99, do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto da Relatora, pela regularidade do procedimento licitatório pela modalidade Pregão Presencial n. 01/2013 e da formalização do contrato administrativo n. 15/2013.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relatora, a Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Iran Coelho das Neves.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador de Contas.

Campo Grande, 6 de junho de 2017.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**
Relatora

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**
Designado para lavratura e assinatura do Acórdão,
nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

GAB. SKG

SETAC. TST/DSSM