



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios**

Processo nº: 1.066.869
Natureza: Denúncia
Exercício: 2019
Órgão: Prefeitura Municipal de Grão-Mogol
Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

1 – INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Edital de Licitação autuado nesta Corte de Contas, a partir de documento protocolizado nesta Corte de Contas sob nº 005964010/2019, pelo o Sr. Railson Dias dos Santos, Procurador-Geral do Município de Grão Mogol, em cumprimento à determinação constante na decisão proferida nos autos da Denúncia nº 1058796, oferecida pela empresa Jacqueline e Gabriel Serviços Ltda- ME, em face do Processo Licitatório nº 13/19 - Pregão Presencial nº 10/19, cujo objeto consistiu na contratação de empresa para prestação de serviços técnicos visando a recuperação de receitas públicas municipais, em especial, referente às contas de energia dos prédios públicos municipais e contribuição de iluminação pública.

O citado processo de Denúncia, cujo Relator foi o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, foi arquivado por ter sido anulado de ofício pela Administração, o que deu azo à perda de objeto, nos termos do Acórdão proferido na sessão do dia 09/04/2019, no qual foi determinado, ainda, a intimação do Prefeito do Município de Grão Mogol para, “na hipótese de realizar contratação com objeto idêntico ou semelhante ao do certame apreciado nos presentes autos, diretamente ou por novo procedimento licitatório, encaminhar a este Tribunal cópia do ato convocatório ou do processo de dispensa ou inexigibilidade, em até 05 (cinco) dias após sua publicação, sob pena de multa, conforme art. 85 da Lei Complementar n.º 102/08”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em cumprimento à determinação, o Senhor Railson Dias dos Santos, protocolizou a documentação neste Tribunal em 21/05/2019, sob o nº 005964010 do Ofício nº 74/2019, junto ao qual veio a cópia da minuta do Contrato de Adesão nº 130/2019, firmado pelo Município de Grão Mogol com a empresa Tavares Consultoria e Auditoria Eireli – EPP, em razão de ter aderido à ata de Registro de Preços oriunda do processo licitatório 36/2018, Pregão Presencial 29/2018, deflagrado pelo Consorcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS. Esse processo licitatório objetivou a contratação de serviços técnicos visando à recuperação de receitas públicas municipais, em especial as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento Pasep e ICMS referente às contas de energia dos prédios públicos municipais e contribuição de iluminação pública.

A documentação foi recebida como Edital de Licitação e, em 29/05/2019, o processo foi distribuído ao Conselheiro-Substituto, Hamilton Coelho, o qual, em 30/05/2020, encaminhou os autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM para exame técnico, sendo que caso fosse necessário, realizasse diligência com o objetivo de complementar a documentação instrutória, nos termos da Portaria nº 01/2017, na qual se delegou competência para tanto.

Ato contínuo, a DCEM remeteu o processo ao Órgão Técnico para cumprimento do que foi determinado pelo Relator.

Em 07/08/2019, o Órgão Técnico elaborou a proposta de diligência de fl. 65, a fim de que o Prefeito de Grão Mogol, Senhor Hamilton Gonçalves Nascimento, encaminhasse no prazo de 10 (dez) dias os seguintes documentos, com vistas a complementação da instrução dos autos:

- 1) Cópia completa do Processo de Adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório n. 36/2018- Pregão Presencial/Registro de Preços n. 29/2018, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene CIMAMS, cujo objeto é a "futura contratação de empresa especializada em serviços técnicos capacitado em auditoria operacional e análise das dívidas existentes para consecução da revisão de débitos e recuperação de créditos tributários de responsabilidade do ente público...";
- 2) Cópia da legislação de instituição e regulamentação da modalidade licitatória denominada Pregão/Registro de Preços, no Município de Grão Mogol, com suas eventuais alterações;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

3) Cópias de comprovantes das despesas decorrentes do processo da contratação elencada acima, considerando as fases de empenho, liquidação e pagamento.

Nos termos do que foi solicitado pela Unidade Técnica e determinado por este Tribunal, o Chefe do Executivo protocolizou nesta Casa, sob nº 5487611/2019, em 30/08/2019, o ofício de fl. 65, assinado pelo Sr. Railson Dias dos Santos, Procurador Geral do Município, e a documentação de fl. 68 a 87 e mídia de fl. 88. Ato contínuo, os autos retornaram ao Órgão Técnico para análise, em cumprimento ao que fora determinado pelo Relator.

A Unidade Técnica realizou análise inicial à peça nº 7 do SGAP. Em seguida, devidamente citados, os defendentes apresentaram razões de defesa e documentos à peça nº 16.

Consta, à peça nº 18 do SGAP, a certidão de manifestação dos Srs. Hamilton Gonçalves Nascimento e Edson Dias Pereira. Nesta mesma peça consta o encaminhamento dos autos à esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios para análise, em cumprimento à determinação da peça nº 10.

2 – REEXAME DA UNIDADE TÉCNICA

2.1 - APONTAMENTO 1) AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA QUE DEMONSTRE A VANTAGEM ECONÔMICA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.

No exame inicial, a Unidade Técnica concluiu pela irregularidade em razão da ausência de justificativa que demonstre a vantagem econômica da adesão ata de registro de preços. Vejamos excerto do estudo técnico (peça nº 7 do SGAP):

Não há no processo de contratação a justificativa formal que demonstre a vantagem econômica da adesão à ata de registro de preços. A ausência de tal documento caracterizou o descumprimento do disposto no caput do art. 22 do Decreto Federal nº 7892/2013, bem como na Consulta 757978 por parte do Secretário Municipal de Finanças, Senhor Edson Dias Pereira, e o Prefeito Municipal, Senhor Hamilton Gonçalves Nascimento, o primeiro na qualidade de autoridade solicitante da contratação, fl.70, e o segundo na qualidade de quem autorizou tal ato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

2.1.1 – DA DEFESA APRESENTADA.

Os defendentes apresentaram suas razões de defesa à peça nº 16. Quanto ao apontamento, manifestaram-se da seguinte forma:

Inicialmente entendo que em geral as normas contidas no Decreto Federal 7892/2013 se aplicam obrigatoriamente a administração direta e indireta da União, nos exatos termos do art. 1º do decreto, conforme a seguir transcrito:

Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.

Sendo assim, não há falar que a ausência da justificativa pelo município *"caracterizou o descumprimento do disposto no caput do art. 22 do Decreto Federal nº 7892/2013."* Tanto o Estado, como os municípios possuem autonomia para regulamentar o sistema de registro de preços, conforme estabelece o §3º do art. 15 da Lei 8.666/93.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, se atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

No caso do processo de adesão em análise, a equipe responsável pela licitação e o secretário de administração estavam cientes dos preços e ou percentuais praticados no mercado. Havíamos acabado de preparar o Processo Licitatório nº13/2019 Pregão Presencial nº 10/2019, cujo objeto consistiu na contratação de empresa para prestação de serviços técnicos visando a recuperação de receitas públicas municipais. Este processo foi impugnado e resolvemos anulá-lo, como é do conhecimento deste tribunal.

Na formalização do processo, deixou-se de anexar os orçamentos e pesquisa de preços, que seriam os mesmos do processo anulado, por uma questão de celeridade, uma vez que o objeto era o mesmo.

Em nosso caso, a vantagem estava no percentual /preço obtido pelo consórcio CIMAMS. A administração municipal estava envolvida no processo e ciente dos preços praticados no mercado, pois havia preparado do Processo Licitatório n. 13/2019 - Pregão Presencial 10/2019, cujo objeto consistiu na contratação de empresa para prestação de serviços técnicos visando a recuperação de receitas públicas municipais, que havia sido anulado. Outro fator determinante foi a celeridade, pois a cada mês que passava, mais valores eram atingidos pela prescrição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Senhor Conselheiro, reconhecemos que por equívoco na organização do procedimento deixamos de inserir os orçamentos, que seriam a justificativa, mas não deixamos de fazer a pesquisa de mercado de forma de ficar demonstrado que esta contratação em comento era vantajosa para o nosso município. Neste contexto, venho requerer que reconsidere a falha de não estar presente nos autos o orçamento, mas aceite a nossa justificativa de que estes orçamentos foram coletados, que a nossa equipe tinha plena ciência dos valores praticados no mercado naquele momento. Tenha-se ainda, que não houve em razão desta falha de não inserir no processo o demonstrativo da vantagem, seja pela ausência do orçamento, seja por uma justificativa formalizada, qualquer prejuízo ao erário.

2.1.2 – ANÁLISE DA DEFESA

Em sua defesa, os defendentes afirmaram que a equipe responsável pela licitação e o secretário de administração estavam cientes dos preços e ou percentuais praticados no mercado, pois haviam acabado de preparar o Processo Licitatório nº13/2019 – Pregão Presencial nº 10/2019, cujo objeto consistiu na contratação de empresa para prestação de serviços técnicos visando a recuperação de receitas públicas municipais. Este processo foi impugnado e foi anulado posteriormente pela municipalidade.

Afirmam que, na formalização do processo, deixou-se de anexar os orçamentos e pesquisa de preços, que seriam os mesmos do processo anulado, por uma questão de celeridade, uma vez que o objeto era o mesmo. Os defendentes reconheceram a ausência dos orçamentos, mas afirmaram que não deixaram de fazer a pesquisa de mercado. Neste contexto, pleitearam que a falha seja reconsiderada e que seja aceita a justificativa de que estes orçamentos foram coletados, que a equipe tinha plena ciência dos valores praticados no mercado e que não houve dano ao erário.

Pois bem.

Observa-se que os próprios defendentes reconheceram a irregularidade apontada pela unidade técnica, isso é, a ausência, no processo de contratação, de justificativa formal que demonstrasse a vantagem econômica da adesão à ata de registro de preços.

Embora tenham pleiteado a descon sideração do equívoco, tendo em vista a ausência de dano ao erário, essa Unidade Técnica entende que se trata de falha formal que ocasionou o descumprimento do disposto no caput do art. 22 do Decreto Federal nº 7892/2013, bem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

como do que fora determinado na Consulta 757978 deste TCE-MG - Sessão do Pleno de 08/10/2008. Vejamos:

Decreto Federal nº 7892/2013

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

Consulta 757978 - TCE-MG

De toda sorte, deverá o interessado (carona) elaborar processo administrativo por sua iniciativa, qual seja, providenciar termo de referência no qual constem as especificações do objeto que deseja adquirir, após ampla pesquisa de preços de mercado, e, ainda, informações relativas à existência de Ata de Registro de Preço sobre o objeto desejado, para fins de acionar o órgão/entidade gerenciador, externando sua intenção de utilizar a respectiva Ata. O órgão gerenciador consultará ao fornecedor acerca da possibilidade de atender àquela adesão uma vez que haverá acréscimo ao quantitativo pactuado.

A justificativa apresentada deverá demonstrar a vantagem econômica da adesão à referida Ata, mencionando, ainda, a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidade do bem.

(Grifamos)

A Unidade Técnica, na análise inicial, foi elucidativa em seu posicionamento, motivo pelo qual se colaciona excerto do estudo (peça nº 7 do SGAP):

Ou seja, ao optar por aderir à ata de registro de preços de cujo processo licitatório não participou, o órgão ou entidade, nessa posição atua como do carona, terá que justificar o ato de modo que fique demonstrada a vantajosidade, inclusive com realização de ampla pesquisa de preço, elaborar termo de referência com todas as especificações do objeto, e além do cumprimento de formalidades administrativas também tratadas no Decreto Federal 7892/2013, tais como consultar o órgão gerenciador sobre a possibilidade de aderir a ata em questão, para que se tenha a anuência desta, bem como da empresa beneficiária em fornecer os bens à nova contratante.

(Grifamos)

Assim, tendo em vista que não se observou procedimento essencial de adesão à Ata de Registro de Preços, bem como não se observou o que fora decidido pelo TCE-MG na Consulta nº 757978, isso é, que “a justificativa apresentada deverá demonstrar a vantagem econômica da adesão à referida Ata, mencionando, ainda, a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidade do bem”, **essa Unidade Técnica opina pela rejeição das alegações de defesa e,**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios**

consequentemente, pela manutenção do apontamento: “Ausência De Justificativa Que Demonstre A Vantagem Econômica Da Ata De Registro De Preços”.

2.2 – APONTAMENTO 2) AUSÊNCIA DE PESQUISA DE MERCADO.

No exame inicial, a Unidade Técnica concluiu pela irregularidade em razão da ausência de pesquisa de mercado. Vejamos excerto do estudo técnico (peça nº 7 do SGAP):

Verificou-se que não há nos autos da contratação nenhum documento que demonstre a realização de pesquisa de mercado, a fim de que o município se assegurasse que contratação realizada foi economicamente a mais vantajosa. A ocorrência de tal falha pelos referidos agentes públicos contraria o disposto no § 1º-A do citado Decreto, e o entendimento adotado por esta Corte de Contas na Consulta n. 757.978.

2.2.1) DA DEFESA APRESENTADA

Os defendentes apresentaram suas razões de defesa à peça nº 16. Quanto ao apontamento, manifestaram-se da seguinte forma:

Como dito anteriormente, a equipe responsável pelas aquisições estava ciente dos preços de mercado, em razão da pesquisa de preços realizada para o processo de licitação nº 13/19 – Pregão Presencial nº 10/19, que em razão de denúncia apresentada, foi anulado.

As pesquisas de preços já realizadas pela administração demonstravam que os preços praticados estavam entre 15 e 20% aplicados sobre os valores recuperados. Segue em anexo as pesquisas de preços utilizadas no processo supramencionado, cuja cópia integral consta do processo 1058796 desta corte de contas.

Veja que mesmo não estando presentes nos autos do processo de adesão, a decisão foi tomada conscientemente em razão do excelente preço obtido pelo CIMAMS, ficando este preço bem abaixo do preço praticado no mercado. É importante levar em consideração que:

- a) O processo de adesão foi elaborado em um momento em que a administração já vinha a alguns meses tentando realizar a contratação e sem sucesso.
- b) Que o percentual obtido pelo CIMAMS, estava bem abaixo dos percentuais habitualmente cobrados pelas empresas prestadoras de serviço daquele objeto.
- c) Que toda a equipe responsável pelo procedimento da contratação, já estava ciente dos preços de mercado em razão de ter participado da elaboração do processo que havia sido anulado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

d) Que foi uma omissão sanável, pois não causou prejuízo ao erário, muito pelo contrário, o preço abaixo da média de mercado permitiu a recuperação de valores de forma mais ágil, evitando a prescrição quinquenal sobre muitas parcelas dos créditos objeto da recuperação.

e) Não houve má fé por parte do secretário de administração e muito menos por parte do prefeito ao homologar o processo, pois estávamos satisfeitos com o sucesso na contratação com preços abaixo do praticados no mercado.

Concluindo este item, reforço que no caso da adesão, a equipe responsável pela contratação já tinha o conhecimento prévio do preço a ser contratado. Veja que comparando este preço com os preços estimados nas licitações tanto do município quanto do CIMAMS, que era em média de 20%, chega a pouco mais de 5%. Esta foi a motivação e a justificativa.

2.2.2 – ANÁLISE DA DEFESA

Observa-se que os próprios defendentes reconheceram a irregularidade apontada pela unidade técnica, isso é, a ausência, no processo de contratação, de realização de pesquisa de mercado que assegurasse a maior vantagem econômica da adesão à ata de registro de preços.

Afirmam que, mesmo não estando presentes nos autos do processo de adesão, a decisão foi tomada conscientemente em razão do excelente preço obtido pelo CIMAMS. Também pontuaram: i) que o processo de adesão foi elaborado em um momento em que a administração já vinha a alguns meses tentando realizar a contratação e sem sucesso; ii) que o percentual obtido pelo CIMAMS estava bem abaixo dos percentuais habitualmente cobrados pelas empresas prestadoras de serviço daquele objeto; iii) que toda a equipe responsável pelo procedimento da contratação já estava ciente dos preços de mercado em razão de ter participado da elaboração do processo que havia sido anulado; iv) que foi uma omissão sanável, pois não causou prejuízo ao erário; e v) que não houve má fé.

Pois bem.

Em que pese o alegado pelos defendentes, não lhes socorre o fato de ter sido realizada pesquisa de preços em outro processo licitatório, inclusive quando este foi anulado pela própria administração. Observa-se que ocorreu um erro formal que contrariou o disposto no § 1º-A do art. 22 do Decreto Federal nº 7892/2013 e o entendimento adotado por esta Corte de Contas na Consulta nº 757.978. Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Decreto Federal nº 7892/2013

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

(Grifamos)

Consulta 757978 - TCE-MG

De toda sorte, deverá o interessado (carona) elaborar processo administrativo por sua iniciativa, qual seja, providenciar termo de referência no qual constem as especificações do objeto que deseja adquirir, após ampla pesquisa de preços de mercado, e, ainda, informações relativas à existência de Ata de Registro de Preço sobre o objeto desejado, para fins de acionar o órgão/entidade gerenciador, externando sua intenção de utilizar a respectiva Ata. O órgão gerenciador consultará ao fornecedor acerca da possibilidade de atender àquela adesão uma vez que haverá acréscimo ao quantitativo pactuado.

A justificativa apresentada deverá demonstrar a vantagem econômica da adesão à referida Ata, mencionando, ainda, a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidade do bem.

(Grifamos)

Portanto, conforme bem mencionado pela Unidade Técnica na análise inicial (peça nº 7 do SGAP), verifica-se que não há, nos autos da contratação, nenhum documento que demonstre a realização de pesquisa de mercado, a fim de que o município se assegurasse que contratação realizada foi economicamente a mais vantajosa, o que contrariou o disposto no § 1º-A do art. 22 do Decreto Federal nº 7892/2013 e o entendimento adotado por esta Corte de Contas na Consulta nº 757.978. **Pelo exposto, essa Unidade Técnica opina pela rejeição das alegações de defesa e pela manutenção do apontamento: “Ausência de pesquisa de mercado”.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

2.3 – APONTAMENTO 3) AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA.

No exame inicial, a Unidade Técnica concluiu pela irregularidade em razão da ausência do termo de referência. Vejamos excerto do estudo técnico (peça nº 7 do SGAP):

Também não constou do processo de adesão o Termo de Referência, documento este que deveria ter sido elaborado pela Administração. Conforme se verifica na documentação juntada aos autos, há apenas uma menção na Cláusula Segunda do contrato de adesão ao Termo de Referência que compõe o procedimento formalizado pelo CIMAMS, o que por si só não bastava para especificar o objeto a ser futuramente contratado pelo Município, pois as condições de sua execução e de sua aceitabilidade, os custos estimados levando em conta o volume de trabalho envolvido na identificação e recuperação dos créditos, dependeria das características locais daquela Administração.

Portanto, este Órgão Técnico considera com irregular a ausência do termo de referência no processo de adesão em tela, nos termos em que foi determinado pelos membros deste Tribunal de Contas na resposta dada à Consulta 757978.

2.3.1 – DA DEFESA APRESENTADA.

Os defendentes apresentaram suas razões de defesa à peça nº 16. Quanto ao apontamento, manifestaram-se da seguinte forma:

O procedimento de adesão adotou o termo de referência do processo realizado pelo CIMAMS. Objeto e a sua execução, ao contrário do que aponta a Unidade Técnica eram os mesmos, pois se assim não fosse, não haveria como fazer a adesão. As condições de execução e aceitabilidade do serviço eram os mesmos. Não havia nada na prestação de serviços que dependeria de condições locais. A recuperação dos créditos referente a valores pagos indevidamente para a Receita Federal do Brasil, que foi o serviço executado, independe de qual município pertencem os créditos, o procedimento é um só. Não havia na presente contratação a necessidade de se fazer um termo de referência diferente.

Reconhecemos a importância das consultas respondidas pelo TCEMG, como orientação dos atos dos jurisdicionados, mas penso que a consulta em si não é uma norma, ao ponto de sermos penalizados por desobedecer à consulta 757978.

2.3.2 – ANÁLISE DA DEFESA

Os defendentes afirmam que o procedimento de adesão adotou o termo de referência do processo realizado pelo CIMAMS, que o objeto e a sua execução eram os mesmos e que as condições de execução e aceitabilidade do serviço eram os mesmos, sendo que não havia nada na prestação de serviços que dependesse de condições locais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Argumentam que a recuperação dos créditos referente a valores pagos indevidamente para a Receita Federal do Brasil, que foi o serviço executado, independe de qual município pertencem os créditos. Por tal razão, não havia na contratação a necessidade de se fazer um termo de referência diferente.

Os defendentes questionam, ainda, o caráter normativo das Consultas respondidas por esta Corte de Contas: “Reconhecemos a importância das consultas respondidas pelo TCEMG, como orientação dos atos dos jurisdicionados, mas penso que a consulta em si não é uma norma, ao ponto de sermos penalizados por desobedecer à consulta 757978”.

Pois bem.

Observa-se que não assiste razão aos defendentes. A Consulta nº 757978 é clara quanto à necessidade de se providenciar termo de referência no qual constem as especificações do objeto, após ampla pesquisa de preços de mercado e, ainda, informações relativas à existência de Ata de Registro de Preço para fins de acionar o órgão/entidade gerenciador, externando sua intenção de utilizar a respectiva ata. Vejamos:

Consulta 757978 - TCE-MG

De toda sorte, deverá o interessado (carona) elaborar processo administrativo por sua iniciativa, qual seja, providenciar termo de referência no qual constem as especificações do objeto que deseja adquirir, após ampla pesquisa de preços de mercado, e, ainda, informações relativas à existência de Ata de Registro de Preço sobre o objeto desejado, para fins de acionar o órgão/entidade gerenciador, externando sua intenção de utilizar a respectiva Ata. O órgão gerenciador consultará ao fornecedor acerca da possibilidade de atender àquela adesão uma vez que haverá acréscimo ao quantitativo pactuado.

A justificativa apresentada deverá demonstrar a vantagem econômica da adesão à referida Ata, mencionando, ainda, a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidade do bem.

(Grifamos)

Não se verifica o Termo de Referência no processo de adesão, documento este que deveria ter sido elaborado pela Administração Municipal. Conforme se verifica na documentação juntada aos autos, e conforme bem mencionado pela Unidade Técnica na análise inicial (peça nº 7 do SGAP), há apenas uma menção na “Cláusula Segunda” do contrato de adesão ao Termo de Referência que compõe o procedimento formalizado pelo CIMAMS, o que por si só não bastava para especificar o objeto a ser futuramente contratado pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Município, “pois as condições de sua execução e de sua aceitabilidade, os custos estimados levando em conta o volume de trabalho envolvido na identificação e recuperação dos créditos, dependeria das características locais daquela Administração”.

Ademais, não merece prosperar o argumento dos defendentes de que as Consultas respondidas por essa Corte de Contas não possuem caráter normativo. Isso porque o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em seu artigo 210-A, assim dispõe:

Art. 210-A O parecer emitido sobre consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese. (Incluído pelo art. 2º da Resolução nº 05/2014, de 30/04/2014)

Da mesma forma dispõe a Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), em seu art. 3º, XI, §1º:

Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

XI - emitir parecer em consulta sobre matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

§ 1º O parecer a que se refere o inciso XI do caput deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Portanto, pelo exposto, **essa Unidade Técnica opina pela rejeição das razões de defesa e pela manutenção do apontamento: “Ausência de Termo de Referência”.**

2.4 – APONTAMENTO 4) AUSÊNCIA DA CONCORDÂNCIA DO ÓRGÃO GERENCIADOR (CIMAMS) COM A ADESÃO DO MUNICÍPIO.

No exame inicial, a Unidade Técnica concluiu pela irregularidade em razão da ausência da concordância do órgão gerenciador (CIMAMS) com a adesão do município. Vejamos excerto do estudo técnico (peça nº 7 do SGAP):

Outro documento faltante no processo de adesão é a manifestação do órgão e gerenciador, concordante com o Município de Grão Mogol para que este pudesse aderir à ata de registro de preços, exigência esta, prevista no § 1º do art. 22 do referido regulamento.

2.4.1) DA DEFESA APRESENTADA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Os defendentes apresentaram suas razões de defesa à peça nº 16. Quanto ao apontamento, manifestaram-se da seguinte forma:

Quanto a este apontamento, venho esclarecer que a concordância do órgão gerenciador encontra-se nos autos, às folhas 07. Foi encaminhado pelo município um ofício solicitando a autorização de Adesão. O órgão gerenciador CIMAMS, apenas deferiu o pedido no próprio ofício, conforme se vê do carimbo colocado do lado direito do ofício, logo abaixo da data, onde foi deferido e assinado pelo secretário executivo do CIMAMS.

Entendemos que com este carimbo, e sendo o ofício devolvido para a prefeitura, estava autorizada a adesão por parte do CIMAMS.

2.4.2) ANÁLISE DA DEFESA

Na defesa apresentada, argumenta-se que a concordância do órgão gerenciador se encontra nos autos à fl. 07. Afirma-se que foi encaminhado pelo Município de Grão Mogol um ofício solicitando a autorização de adesão à Ata de Registro de Preços, e o órgão gerenciador, o CIMAMS, apenas deferiu o pedido no próprio documento, “conforme se vê do carimbo colocado do lado direito do ofício, logo abaixo da data, onde foi deferido e assinado pelo secretário executivo do CIMAMS”.

Pois bem.

A Unidade Técnica, na análise inicial, entendeu pela irregularidade do processo de adesão em razão da ausência de manifestação de concordância do órgão gerenciador com a adesão do Município de Grão Mogol à ata de registro de preços, exigência esta que se encontra prevista no §1º do art. 22 do Decreto Federal nº 7892/2013.

De fato, observa-se, às fls.75/76 da peça nº 4 do SGAP (processo nº 1066869 digitalizado), o ofício solicitando a autorização de adesão do Município de Grão-Mogol ao “Processo nº 036/2018 – Pregão Presencial por Registro de Preços nº 029/2019”, realizado pelo Consórcio Intermunicipal da Área Mineira da Sudene - CIMAMS, bem como o carimbo confirmando a adesão com a assinatura do “Secretário Executivo do CIMAMS”.

Uma vez que a irregularidade narrada na análise inicial diz respeito à suposta ausência de concordância do órgão gerenciador, **essa Unidade Técnica, em sede de reexame**, tendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

em vista a existência da manifestação de concordância do CIMAMS às fls. 75/76 da peça nº 04 do SGAP na forma de um carimbo assinado pelo Secretário Executivo, **opina pelo acolhimento das razões de defesa e, consequentemente, pela improcedência do apontamento: “Ausência da concordância do órgão gerenciador (CIMAMS) com a adesão do município”, pelos motivos já expostos.**

2.5 – APONTAMENTO 5) AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO.

No exame inicial, a Unidade Técnica concluiu pela irregularidade em razão da ausência de parecer jurídico. Vejamos excerto do estudo técnico (peça nº 7 do SGAP):

Constatou-se, ainda, que todo o procedimento de adesão à ata de registros de preços foi realizado sem que ficasse demonstrado que tal ato tivesse sido examinado por assessoria jurídica, já que não consta dos autos nenhum parecer jurídico, em afronta ao art. 38 da Lei de Licitações.

2.5.1 – DA DEFESA APRESENTADA.

Os defendentes apresentaram suas razões de defesa à peça nº 16. Quanto ao apontamento, manifestaram-se da seguinte forma:

Realmente não consta do procedimento de adesão o parecer jurídico, o que não quer dizer que seja uma afronta a art. 38 da Lei 8.666 /93. Infelizmente o procedimento de Adesão a Atas de Registro de Preços possui regulamentação insuficiente no corpo da Lei 8.666 /93, ficando a mercê de regulamentação de cada ente.

No art. 38 da Lei 8.666/93, no inciso VI temos:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade.

O procedimento para adesão a Ata de Registro de Preços, não configura em si, uma licitação, ou uma inexigibilidade ou mesmo uma dispensa de licitação, motivo pelo qual a ausência do parecer jurídico, não caracteriza uma violação ao mencionado dispositivo legal e não é um vício insanável ou capaz de anular o procedimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

2.5.2 – ANÁLISE DA DEFESA

A Unidade Técnica concluiu pela irregularidade da realização de adesão à Ata de Registro de Preços “sem que ficasse demonstrado que tal ato tivesse sido examinado por assessoria jurídica, já que não consta dos autos nenhum parecer jurídico, em afronta ao art. 38 da Lei de Licitações”.

Os defendentes, em síntese, argumentam que o procedimento para adesão à Ata de Registro de Preços não configura, em si, uma licitação, ou uma inexigibilidade ou dispensa de licitação, razão pela qual a ausência de parecer jurídico não caracteriza uma violação ao art. 38, VI, da Lei 8.666/93, não sendo um vício insanável capaz de anular o procedimento.

Pois bem.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) está previsto no artigo 15, II, da Lei nº 8.666/93, sendo regulamentado na esfera federal por meio do Decreto nº 7.892/2013. É um procedimento em que a administração pública registra uma ata com produtos e fornecedores previamente selecionados, para eventual e futura contratação dentro do prazo de validade do registro.

O §4º do art. 9º do Decreto nº 7.892/2013 dispõe que “o exame e a aprovação das minutas do instrumento convocatório e do contrato serão efetuados exclusivamente pela assessoria jurídica do órgão gerenciador.” Essa redação pode levar ao entendimento de que não seria necessária a análise do processo de adesão à ata de registro de preços por parte da consultoria jurídica do órgão não participante, isso é, do carona. Entretanto, essa Unidade Técnica entende que esse não é o melhor entendimento.

Em artigo publicado no sítio “jus.com.br”, intitulado “*Registro de preços. Parecer jurídico em ‘carona’: obrigatório?*”, o autor Diogo Armando R. Duarte elucida bem a questão aqui em apreço, bem como opina sobre a melhor interpretação a ser dada sobre a norma legal. Colaciona-se excerto do artigo¹:

¹ <https://jus.com.br/artigos/58776/registro-de-precos-parecer-juridico-em-carona-obrigatorio>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

O referido artigo 9º (que trata do edital de licitação para registro de preços) está inserido no capítulo V do Decreto nº 7.892/2013. O capítulo V regulamenta a "licitação para registro de preços". Impõe-se destacar que não se deve confundir o procedimento de adesão à ata de registro de preços com o processo de licitação.

A técnica legislativa ensina que o parágrafo (§) é a imediata subdivisão do artigo, em outras palavras, ele explica, restringe ou modifica o que está previsto no "caput" (cabeça do artigo). É um auxílio para o correto entendimento do artigo.

Portanto, obedecendo ao modo de organização da referida norma regulamentar, o texto do parágrafo 4º do artigo 9º do Decreto nº 7.892/2013 faz referência apenas ao edital (e anexos) da licitação que tem como finalidade registrar uma ata com os preços vencedores. Por outro lado, o processo de "carona" está regulamentado no capítulo IX do mencionado Decreto, o qual é omissivo no que se refere ao prévio parecer da área jurídica em procedimento de adesão à ata.

Desse modo, ao procedimento regulado no capítulo IX do Decreto nº 7.892/2013, deve ser aplicado subsidiariamente o disposto no parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/1993: "As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."

[...]

Fica evidente a necessidade de um rígido controle do processo de adesão à ata e registro de preços, na medida em que deve ser comprovada nos autos a vantajosidade da "carona" para a preservação do patrimônio público.

Ampla pesquisa de mercado deve ser realizada com o objetivo de demonstrar que a adesão à ata registrada seria uma via mais econômica do que a realização de novo certame licitatório, evidenciando, dessa forma, o cuidado com a eficiência e transparência na gestão da coisa pública.

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou da seguinte forma:

Submeta previamente à assessoria jurídica da administração **quaisquer contratos**, acordos, convênios ou ajustes, em obediência ao art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. **Acórdão 589/2010 Primeira Câmara. TCU.** (grifos nossos)

A análise prévia por consultoria jurídica se revela naturalmente como sendo a forma mais adequada para realizar o controle dos vários requisitos de validade previstos no artigo 22 do Decreto nº 7.892/2013, bem como sobre a adequação do procedimento de "carona" ao interesse público.

(Grifamos)

Na esteira do estudo acima colacionado, essa Unidade Técnica entende que deve ser aplicado subsidiariamente o disposto no parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/1993 ao procedimento regulado no capítulo IX do Decreto nº 7.892/2013, isso é, que "as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.

Entende, também, que a análise prévia pelo órgão de assessoramento jurídico é a forma mais adequada de se realizar o controle dos requisitos de validade previstos no art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/2013 e da adequação do procedimento ao interesse público.

Portanto, tendo em vista o exposto, **essa Unidade Técnica opina pela rejeição das alegações de defesa e pela manutenção do apontamento: “Ausência de parecer jurídico”**. Entretanto, uma vez que há controvérsia sobre a melhor interpretação da norma legal e sobre a necessidade, ou não, do parecer jurídico nesses casos, **essa Unidade Técnica opina pela RECOMENDAÇÃO ao Município de Grão-Mogol para que, nos próximos procedimentos de adesão à Ata de Registro de Preços faça constar, nos autos, parecer jurídico do órgão de assessoramento jurídico competente com a devida análise.**

2.6 – APONTAMENTO 6 - DA INCOMPATIBILIDADE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DO OBJETO LICITADO.

No exame inicial, a Unidade Técnica concluiu pela irregularidade em razão incompatibilidade do sistema de registro de preços com a contratação do objeto licitado.

Vejamos excerto do estudo técnico (peça nº 7 do SGAP):

Outra irregularidade detectada na presente análise é a incompatibilidade do objeto contratado, qual seja, ‘serviços de técnicos capacitados em revisão de débitos fiscais, recuperação de créditos tributários, previdenciários do município de Grão Mogol’, com sistema de registro de preços, já que este não se trata de serviço de natureza comum, mas de serviço técnico especializado envolvendo aspectos de direito e contabilidade tributária, trabalhista e previdenciária, cuja demanda é passível de ser mensurada ou estimada pela área competente do órgão, a partir dos recolhimentos realizados e registrados nos sistemas contábeis.

Portanto, considera-se irregular o procedimento licitatório deflagrado pela entidade gerenciadora, e por consequência a adesão à ata registrada por ela, por parte do município de Grão Mogol, por estarem tais atos em total desconformidade com o estabelecido no art. 15, II, da Lei 8.666/1993, e com as hipóteses mencionadas nos incisos I a IV do art. 3º do Decreto Federal n. 7892/2013 que autorizam a adoção do sistema de registro de preços no âmbito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

federal, ainda que a prestação de serviços esteja contemplada no referido regulamento.

2.6.1 – DA DEFESA APRESENTADA.

Os defendentes apresentaram suas razões de defesa à peça nº 16. Quanto ao apontamento, manifestaram-se da seguinte forma:

Sob este ponto, vale registrar que a maioria das licitações para contratação de consultorias, serviços contábeis e similares são realizadas pelas prefeituras através da modalidade pregão, adotando sempre o critério do julgamento pelo menor preço.

Se é pelo menor preço, subentende-se que o objeto constitui uma solução uniforme, padronizada e homogênea, que é o caso em análise. A definição de bens comuns na Lei 10.520/2002 é imprecisa, ficando dependendo de entendimentos o que causa uma grande insegurança jurídica. Em nosso entendimento seria perfeitamente possível, pois o que se discute no pregão e que diferencia das demais licitações é a forma de fixar o preço. No caso, o preço seria fixado pelo menor percentual a ser cobrado.

É evidente que os prestadores de serviços necessitam de qualificação técnica no campo contábil, tributário e do direito, mas é possível mensurar o resultado de forma objetiva. O pagamento seria feito por um determinado valor a cada R\$1.000,00 recuperados.

A modalidade pregão é uma das mais favoráveis para a obtenção de melhores preços para a administração. Ela permite uma boa negociação. Vejam que o resultado demonstrou isso. Foi possível obter uma contratação com preço excelente e o serviço executado atingiu o seu objetivo. O município recuperou valores pagos de forma indevida e que permitiram diversos investimentos na prestação de serviços aos munícipes.

O TCU já se manifestou em situação semelhante. Vejamos:

Auditoria em licitações e contratos: 1 - Uso do pregão para contratação de serviços de consultoria Em auditoria realizada no município de Goiânia, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos públicos federais transferidos à municipalidade por intermédio de convênios e contratos de repasse, equipe de auditoria do Tribunal apontou possível irregularidade no uso do pregão para contratação de serviços de consultoria. Em sua opinião, o pregão não serviria a tal situação, uma vez que “... os serviços de consultoria, por sua natureza, não devem ser classificados como comuns, isso porque não possuem padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado, consoante exige o comando contido no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002”. O relator, ao divergir da unidade técnica, ressaltou que “... não deve prosperar o entendimento de que nenhum serviço de consultoria possa, a priori, ‘ser classificado como comum’. Diversos serviços enquadráveis em tal categoria, assim entendidos aqueles em que se espera a realização do estudo de determinada situação e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

subsequente proposta de solução para os problemas aí identificados, têm sido considerados, por este Tribunal, como perfeitamente licitáveis mediante pregão, bastando, para tanto, que seja possível sua definição objetiva no edital, por meio de especificações usuais de mercado, não havendo necessidade, nem mesmo, de que eles sejam simples. O entendimento desta Corte, ademais, para tais casos, é de que a adoção do Pregão é obrigatória, presentes as disposições da Lei 10.520/2003”. Assim, o relator, no ponto, e em razão da divergência, deixou de acompanhar o entendimento da unidade técnica quanto à inadequação do uso do pregão para se contratar serviços de consultoria, no que foi acompanhado pelo Plenário. Precedente citado: Acórdão no 2285/2009, do Plenário do TCU. Acórdão n. 1.989/ 2010 -Plenário, TC -006.206 / 2010-7, Min -Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 11.08.2010.

Em outra deliberação (Acórdão 1074/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro - Substituto Augusto Sherman), o Tribunal de Contas da União apreciou uma representação na qual foram apontadas irregularidades em processo de contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos e de suporte às atividades de comunicação e assessoria de imprensa, incluindo atendimento à imprensa, media training, clipping e monitoramento de redes sociais.

Neste processo, com fundamento na jurisprudência do TCU proferida em outros casos parecidos, a unidade técnica especializada do Tribunal alegou que "os serviços de assessoria de imprensa, media training e monitoramento de redes sociais podem ser objetivamente definidos e licitados mediante pregão”, ou seja, podem ser considerados serviços de natureza “comum”.

2.6.2 – ANÁLISE DA DEFESA

A Unidade Técnica, na análise inicial, entendeu ser incompatível o objeto contratado, qual seja, “serviços de técnicos capacitados em revisão de débitos fiscais, recuperação de créditos tributários, previdenciários do município de Grão Mogol”, com o sistema de registro de preços, já que este não se trata de serviço de natureza comum, mas de serviço técnico especializado envolvendo aspectos de direito e contabilidade tributária, trabalhista e previdenciária, cuja demanda é passível de ser mensurada ou estimada pela área competente do órgão, a partir dos recolhimentos realizados e registrados nos sistemas contábeis.

Portanto, considerou irregular o procedimento licitatório deflagrado pela entidade gerenciadora e, por consequência, a adesão à ata registrada por ela por parte do Município de Grão-Mogol, por estarem tais atos em desconformidade com o estabelecido no art. 15, II, da Lei 8.666/1993, e com as hipóteses mencionadas nos incisos I a IV do art. 3º do Decreto Federal nº 7892/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Por sua vez, os defendentes afirmam, em síntese, que a maioria das licitações para contratação de consultorias, serviços contábeis e similares são realizados pelas prefeituras através da modalidade pregão, adotando sempre o critério do julgamento pelo menor preço. Ademais, afirmam que a definição de bens comuns na Lei nº 10.520/2002 é imprecisa e gera insegurança jurídica. Por fim, colacionaram jurisprudências do TCU embasando seu posicionamento.

Pois bem.

Verifica-se que há julgados do Tribunal de Contas da União em que se permite a utilização da modalidade pregão para contratação de serviços de auditoria, considerando os comuns, nos termos definidos no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002. Vejamos excerto do Acórdão 1046/2014-Plenário², TC 018.828/2013-2, Relator Ministro Benjamin Zymler, 23.4.2014:

PLENÁRIO

1. Os serviços de auditoria independente, em regra, podem ser considerados serviços comuns, nos termos definidos no art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, sendo obrigatório o emprego da modalidade pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para as licitações que os tenham por objeto.

Em Representação relativa a tomada de preços, do tipo “técnica e preço”, promovida pela Empresa Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), para contratação de serviços de auditoria independente, o relator ponderou que, a despeito da revogação do certame, seria oportuno examinar a possibilidade de enquadramento dos serviços de auditoria independente no conceito de “serviço comum”, para o fim de serem contratados por pregão, ante a dubiedade do assunto. Na instrução do feito, a unidade técnica destacara que o uso de técnica e preço pela Telebrás deveu-se à orientação do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), para quem, dentre outros fatos, o uso pregão implicaria concorrência desleal e aviltamento de honorários dos contadores-audidores. Ainda para o CFC, os serviços de auditoria contábil não possuiriam natureza de serviço comum, uma vez que, para serem licitados, “necessitam de um acurado exame de similaridade, em razão dos múltiplos aspectos que necessitam ser levados em consideração, o que somente é possível com o estabelecimento de uma fase de análise técnica das propostas dos licitantes”. Seriam os serviços de auditoria, portanto, nitidamente intelectuais, motivo pelo qual a licitação que os envolvesse requereria, necessariamente, uma análise técnica da proposta, devendo ser realizada com o uso do tipo técnica e preço. O relator, contudo, discordou. Assinalou que, os serviços de auditoria, devido à padronização existente no mercado, geralmente

2

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBADCA5011E02&inline=1>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

atendem a protocolos, métodos e técnicas conhecidos e pré-estabelecidos, bem como a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos. Dessa forma, a experiência e o conhecimento pessoal do auditor não afastam a possibilidade de que tais padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos em edital. Por fim, o condutor do processo afirmou que os referidos serviços são, em regra, comuns, sendo obrigatório o uso do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para as licitações que os tenham por objeto. Assim, propôs considerar a representação parcialmente procedente e encaminhar cópia da deliberação prolatada aos interessados, no que foi seguido pelo colegiado. Acórdão 1046/2014-Plenário, TC 018.828/2013-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 23.4.2014.

(Grifamos)

No caso dos autos, observa-se que o objeto é semelhante, isso é, trata-se de contratação de “serviços de técnicos capacitados em revisão de débitos fiscais, recuperação de créditos tributários, previdenciários do município de Grão Mogol”. Ademais, apresentou-se, à fl. 71 da peça nº 4 do SGAP, declaração de não haver, no município de Grão-Mogol, os programas específicos de cálculos necessários para obtenção de êxito nos procedimentos, quer por via administrativa, quer por via judicial:

Declaramos conjuntamente, que após análise da solicitação pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças, a fim de realizar serviços técnicos capacitado em revisão de débitos fiscais, recuperação de créditos tributários, previdenciários e outros serviços correlatos, que os setores jurídicos (procuradoria), Recursos Humanos (pessoal) e Contábil não possuem “know how” para realização de tais atividades, visto que não têm programas específicos de cálculos, necessários para obtenção de Êxito nos procedimentos, quer por via administrativa, quer por via judicial.

Assinaram a declaração o Sr. Railson Dias dos Santos, Procurador Geral do Município de Grão-Mogol, o Sr. José Maria Martins, Administrador de Pessoal e o Sr. Cássio Andrade Veloso, da “Moc Assessoria Contábil S/S Ltda”.

Em recente decisão, esta Corte de Contas entendeu ser possível, inclusive, a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, dos serviços de assessoria jurídica quando caracterizados como serviço técnico especializado previsto no art. 13 da Lei nº 8.666/93, desde que comprovadas no caso concreto, por meio do procedimento de justificação descrito no art. 26 da mesma norma, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, assim considerado aquele que exige, na seleção do melhor executor, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

qualificação inerentes ao processo de licitação. Vejamos a Ementa da resposta à Consulta nº 1076932, Relator Conselheiro Cláudio Terrão, data da sessão em 03/02/2021:

CONSULTA. ASSESSORIA JURÍDICA. EXECUÇÃO INDIRETA. ÂMBITO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. VEDAÇÕES. PODER DE IMPÉRIO ESTATAL. LICITAÇÃO. REGRA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO. SUBJETIVIDADE. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. INEXIGIBILIDADE. REVOGAÇÃO DOS PRECEDENTES CONTRÁRIOS.1) É possível a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.2) A execução indireta dos serviços de assessoria jurídica compatível com os paradigmas legais deve observar a regra definida no art. 37, XXI, da Constituição da República, ou seja, contratação mediante a realização de procedimento licitatório.3) É possível, porém, a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, dos serviços de assessoria jurídica quando caracterizados como serviço técnico especializado previsto no art. 13 da Lei nº 8.666/93, desde que comprovadas no caso concreto, por meio do procedimento de justificação descrito no art. 26 da mesma norma, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, assim considerado aquele que exige, na seleção do melhor executor, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.4) Nos termos do parágrafo único do art. 210-A do Regimento Interno, revogam-se as Consultas nos 684.672, 708.580, 735.385, 765.192, 873.919 e 888.126, deliberadas, respectivamente, em 01/09/04, 08/11/06, 17/10/07, 27/11/08, 10/04/13 e 08/08/13.

(Grifamos)

Assim, pelo exposto, essa Unidade Técnica entende que não houve irregularidade na adesão do Município de Grão-Mogol à Ata de Registro de Preços oriunda do Processo Licitatório nº 36/2018, Pregão Presencial 29/2018, deflagrado pelo Consorcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, o qual objetivou a contratação de serviços técnicos visando à recuperação de receitas públicas municipais. **Consequentemente, opina pelo acolhimento das razões de defesa e pela improcedência do apontamento: “Incompatibilidade do sistema de registro de preços para a contratação do objeto licitado”.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

3 – CONCLUSÃO

Pelo exposto, essa Unidade Técnica **opina pelo acolhimento das razões de defesa** e pela **improcedência** dos seguintes apontamentos:

- Apontamento 4) Ausência da concordância do órgão gerenciador (CIMAMS) com a adesão do município.
- Apontamento 6 - Incompatibilidade do sistema de registro de preços para a contratação do objeto licitado.

Por outro lado, **opina pela rejeição das razões de defesa** e, conseqüentemente, pela **manutenção** dos seguintes apontamentos:

- Apontamento 1) Ausência de justificativa que demonstre a vantagem econômica da ata de registro de preços.
- Apontamento 2) Ausência de pesquisa de mercado.
- Apontamento 3) Ausência de termo de referência.
- Apontamento 5) Ausência de parecer jurídico.

Quanto ao Apontamento 5, “Ausência de parecer jurídico”, uma vez que há controvérsia sobre a melhor interpretação da norma legal e sobre a necessidade, ou não, do parecer jurídico em casos de procedimentos de adesão à Ata de Registro de Preços, essa Unidade Técnica opina pela **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Grão-Mogol para que nos próximos procedimentos de adesão à Ata de Registro de Preços faça constar, nos autos, parecer jurídico do órgão de assessoramento jurídico competente com a devida análise.

Quanto aos demais apontamentos, essa Unidade Técnica entende ser possível a aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCE-MG).

RESPONSÁVEL: Sr. Hamilton Gonçalves Nascimento, então Prefeito Municipal de Grão-Mogol, por ter homologado o resultado e assinado o Contrato de Adesão nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

130/2019, fls. 77 a 79 (peça nº 4 do SGAP) com as irregularidades supracitadas no decorrer do procedimento de adesão.

OBSERVAÇÃO: Essa Unidade Técnica faz a ressalva de que o então Secretário Municipal de Administração e Finanças, Sr. Edson Dias Pereira, foi apontado como responsável na análise inicial (peça nº 7) por ter sido a “autoridade solicitante”. Vejamos a solicitação feita por ele (fl. 70 – peça nº 4 do SGAP):

Solicitamos a contratação de Empresa para prestar serviços técnicos capacitados em revisão de débitos fiscais, recuperação de créditos tributários, previdenciários e outros serviços correlatos: [...]

Entretanto, em sede de reexame, opina-se pela sua não responsabilização quanto aos apontamentos, uma vez que se entende que o fato de ter sido apenas a “autoridade solicitante” não é suficiente para se considerar irregular sua atuação no procedimento.

À consideração superior.

1ª CFM/DCEM, 29 de julho de 2021.

Hugo Carvalho Soares de Lima

Analista de Controle Externo

Mat. 03251-1