



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

PROCESSO:	1.720/2017
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Cujubim/RO
RESPONSÁVEIS:	Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal - CPF nº 457.343.642-15 Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL - CPF nº 897.897.419-87 Joseilton Souto Pereira , Secretário Municipal de Administração e Finanças - CPF 918.134.504-63 Renan Carlos Rambo , Procurador do Município – CPF 970.168.882-15 Neire Sonaria Hidalgo Ramos Barreto , Gestora do Contrato nº 008/2017 (Portaria nº 192/2017) – CPF 732.536.502-00
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO:	Irregularidades decorrentes do Edital de Tomada de Preços nº 1/CPL/2017, que ensejou o Contrato nº 8/2017, firmado entre o Poder Executivo de Cujubim/RO e a Empresa Opção Criativa Serviços e Construção Eireli-ME
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 573.007,00
RELATOR:	Conselheiro Benedito Antônio Alves

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO.

Trata-se de fiscalização de atos e contratos relativa à verificação de possíveis irregularidades decorrentes do Edital de Tomada de Preços n. 1/CPL/2017, cuja licitação ensejou o Contrato nº 8/2017, firmado entre o Poder Executivo de Cujubim/RO e a Empresa Opção Criativa Serviços e Construção Eireli-Me, no valor de R\$ 286.503,50, para o período de 10 (dez) meses, que foi posteriormente aditivado pelo mesmo valor e prazo.

2. Em histórico processual, o conselheiro relator determinou, por meio da Decisão Monocrática nº 86/17 de 28/4/2017 (ID nº 435607), a autuação da Documentação nº 4675/2017, como fiscalização de atos e contratos e a realização das diligências pertinentes,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

tendo em vista que não houve o preenchimento dos requisitos legais para autuação como representação, sem suspender a contratação em andamento.

3. Neste sentido, o conselheiro relator concluiu a sua Decisão Monocrática nº 86/17 de 28/04/2017 (ID nº 435607), nos seguintes termos:

I – Determinar ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim, Pedro Marcelo Fernandes Pereira, e ao Presidente da CPL, Claudinei Pelizzon, que adotem as seguintes providências:

1.1 - Encaminhem à Corte cópia integral do Processo Administrativo n. 84/2017, relacionado ao procedimento licitatório regido pelo Edital de Tomada de Preços n. 1/CPL/2017;

1.2 – Esclareçam como ocorrerão os pagamentos da prestação de serviços decorrentes do Contrato n. 8/2017, visto que, ao que tudo indica, serão efetuados mensalmente, com valor fixo e indistintamente, aliado ao fato de que não se colhe do Edital de Tomada de Preços n. 1/CPL/2017 e seus anexos, planilhas de composição de custos que evidenciem quais os custos envolvidos em cada serviço e/ou unidade padrão de medida para efeito de fiscalização, controle e liquidação das despesas;

1.3 – Justifiquem o motivo de ter sido incluído num único lote os serviços de assessoria técnica na captação de recursos do Governo Federal e Estadual; elaboração de projetos de engenharia; e fiscalização de obras e acompanhamento da execução de convênios e contratos de repasses firmados com o Governo do Estado e Federal.

II – Fixar o prazo de **10 (dez) dias**, a contar do recebimento desta decisão, para a remessa da documentação e justificativas descritas no item anterior, sob pena de, não o fazendo, ensejar na aplicação da sanção prevista no art. 55, IV, da Lei Complementar n. 154/1996. Salienta-se que no ofício de encaminhamento da documentação/informações deverá ser mencionado que se refere ao documento n. 4675/2017.

III - Determinar à Assistência de Apoio Administrativo deste Gabinete que adote as seguintes providências: **3.1 - Publique** esta decisão; **3.2 – Cientifique, via ofício**, o Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim, Pedro Marcelo Fernandes Pereira, e o Presidente da CPL, Claudinei Pelizzon, sobre o teor desta decisão, encaminhando-lhes cópia da documentação protocolada nesta Corte sob o n. 4675/2017; **3.3 – Cientifique, via ofício**, o representante da pessoa jurídica de direito privado Leonardo Falcão Ribeiro Sociedade Individual de Advocacia sobre o teor desta decisão; **3.4 - Encaminhe** a documentação protocolada na Corte, sob o n. 4675/2017, ao Departamento de Documentação e Protocolo para autuação, constando os seguintes dados: [...]

IV – Após, o Departamento de Documentação e Protocolo deverá encaminhar os autos ao Departamento do Pleno para acompanhamento da determinação constante no item II desta Decisão, com posterior remessa à Secretaria Geral de Controle Externo visando exame preliminar, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

preferência pelo Departamento de Projetos e Obras, em face do objeto envolvido nesta contratação.

4. Desta decisão, providências necessárias foram tomadas e, após, encaminhou-se o processo ao corpo técnico desta e. Corte, para exame preliminar (ID 693069), em 8/11/18.

5. Em análise pelo corpo instrutivo (ID 693069), chegou-se à conclusão da existência de irregularidades por infração a normas, especificamente, art. 37, *caput*, da CRFB, além do art. 7º, §2º, II; art. 23, §1º; e art. 40, I todos da Lei Federal 8.666/93, imputadas à responsabilidade do Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15) e Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87).

6. Além disto, verificou-se outras irregularidades, também, por infração à legislação administrativa, especialmente, art. 2º, art. 3º e art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, imputadas ao Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), Senhor Joseilton Souto Pereira - Secretário Municipal de Administração e Finanças (CPF 918.134.504-63), Senhor Renan Carlos Rambo - Procurador do Município de Cujubim (CPF 970.168.882-15), e a Senhora Neiri Sonaria Hidalgo Ramos Barreto, Gestora do Contrato nº 008/2017 (Portaria nº192/2017) (CPF 732.536.502-00).

7. Em apreciação desta manifestação técnica (ID 693069), o conselheiro relator prolatou a r. Decisão Monocrática nº 268/18, de 14/11/17 (ID 694124), com a seguinte parte dispositiva:

3. *In casu*, objetivando o cumprimento do disposto no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, nos termos da proposta de encaminhamento do Corpo Instrutivo, **determino** ao Departamento do Pleno da Secretaria de Processamento e Julgamento que promova:

I – Audiência de Pedro Marcelo Fernandes Pereira, CPF n. 457.343.642-15 Chefe do Poder Executivo Municipal e Claudinei Pelizzon, CPF n. 897.897.419-87, Presidente da CPL, com fulcro no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o artigo 62, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas para, querendo, no prazo de **15 (quinze) dias**, apresentem suas razões de defesa, acompanhadas da documentação julgada necessária, sobre as impropriedades, em tese, apontadas na conclusão do Relatório Técnico (fl. 1987, ID 693069), quais sejam:

a) Infringência ao art. 23, §1º da Lei Federal nº 8666/93, bem como ao disposto na Súmula 8 do TCE/RO e na Súmula 247 do TCU, tendo em vista a ausência de justificativa prévia e robusta acerca da vantagem da contratação por lote único;

b) Infringência art. 7º, §2º, II da Lei Federal nº 8666/93, tendo em vista a inexistência de cronograma de execução mensal dos serviços para fins de pagamentos em etapas, bem como ausência de planilha de composição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

custos unitários, implicando na ausência de parâmetros objetivos relativos à regular liquidação das despesas;

c) Infringência ao princípio da eficiência de que trata o art. 37, caput da Constituição da República, tendo em vista a ausência de comprovação quanto à vantagem técnica da “terceirização” dos serviços contratados;

d) Infringência ao art. 40, I da Lei Federal nº 8.666/93, tendo em vista a ausência de definição clara do objeto, com omissões e insuficiências capazes de inviabilizar o controle social e o controle externo,

II – Audiência de Pedro Marcelo Fernandes Pereira, CPF n. 457.343.642-15 Chefe do Poder Executivo Municipal, Claudinei Pelizzon, CPF n. 897.897.419-87, Presidente da CPL, Joseilton Souto Pereira, CPF n. 918.134.504-63, Secretário Municipal de Administração e Finanças, Renan Carlos Rambo, CPF n. 970.168.882-15, Procurador do Município e Neire Sonaria Hidalgo Ramos Barreto, CPF n. 732.536.502-00, Gestora do Contrato nº 008/2017 (Portaria nº 192/2017), com fulcro no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o artigo 62, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas para, querendo, no prazo de **15 (quinze) dias**, apresentem suas razões de defesa, acompanhadas da documentação julgada necessária, sobre as impropriedades, em tese, apontadas na conclusão do Relatório Técnico (fls. 1987, ID 693069), quais sejam:

a) Infringência ao art. 65, §1º da Lei Federal nº 8666/93, tendo em vista que o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 08/2017 não observou os limites legais quanto às alterações quantitativas, extrapolando o limite de 25% relativo ao prazo e aos preços aditivados, vez que se trata de acréscimo referente à contratação de serviços;

b) Infringência aos artigos 2º e 3º da Lei Federal nº 8666/93, tendo em vista que o contrato inicial encerrou em 04/02/2018 e o Primeiro Termo Aditivo somente foi assinado no dia seguinte, em 05/02/2018, sendo que, nas prorrogações contratuais, a Administração deve promover a assinatura dos respectivos termos de aditamento até o término da vigência contratual, uma vez que, transposta a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente possível a prorrogação ou a continuidade da execução do mesmo, devendo ser realizada nova licitação.

4. Encaminhe cópias do Relatório do Corpo Instrutivo (ID 693069) e desta Decisão, visando subsidiar a defesa, e alerte que em caso de não atendimento ao **Mandado de Audiência**, reputar-se-ão verdadeiros os fatos afirmados no Relatório Técnico (ID 693069), sendo os responsáveis considerados revéis por este Tribunal, devendo o processo seguir o seu rito legal, na forma estabelecida no artigo 12, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o artigo 19, § 5º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

5. Insta informar que o presente Processo está disponível integralmente para consulta no endereço eletrônico <http://www.tce.ro.gov.br>, no link Consulta Processual.

6. Vencido o prazo legalmente estabelecido, independente da apresentação ou não de defesa, encaminhe os autos para manifestação do Corpo Instrutivo.

Cumpra-se.

8. Neste passo, buscou-se cientificar os responsáveis acerca da r. Decisão Monocrática nº 268/18 (ID 694124), tendo sido encaminhados os Mandados de Audiência n. 321, 322, 323, 324 e 325/2018/DP-SPJ, 5, 72 e 87/19/DP-SPJ, por meio de citação postal (IDs 697911, 697913, 697915, 697916, 697917, 711389, 728174, 756003), recebimentos em 7, 11 e 14/12/2018 (IDs 703567¹, 704195, 704229, 707325, 708933, 727419², 744545³, 762876⁴). Constatou-se que apenas a Senhora Neire Sonaria Hidalgo Ramos Barreto não restou intimada.

9. Os jurisdicionados apresentaram defesa de forma conjunta, protocolo nº 1793/19, em 26/2/2019 (ID727940), juntando como único documento, a cópia da publicação da portaria nº 301/2018, em 8/10/2019, edição 2309, justamente relacionado à exoneração do cargo em comissão exercido pela Senhora Neire Sonaria Hidalgo Ramos Barreto, a qual não assinou a defesa, apesar de constar seu nome na peça.

10. Neste contexto, passa-se a análise da defesa (ID727940), a partir do encaminhamento dos autos a Secretaria Geral de Controle Externo, pelo Exmo. Conselheiro, nos termos do r. Despacho n. 256/2019-GCBAA (ID 791194), inclusive, nesta derradeira sendo tecidas considerações sobre a ausência de citação da Senhora Neire Sonaria Hidalgo Ramos, com a indicação de citação editalícia e nomeação da Defensoria Pública do Estado para a curadoria especial.

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Licitação em lote único (Item 2.1 do RT INICIAL)

Responsáveis: Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15) e Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87):

a) Infringência ao art. 23, §1º da Lei nº 8666/93, bem como ao disposto na Súmula 8 do TCE/RO e na Súmula 247 do TCU, tendo em vista a ausência de justificativa prévia e robusta acerca da vantagem da contratação por lote único.

¹ Não recebida a intimação.

² Não recebido a intimação.

³ Não recebido a intimação.

⁴ Não recebido a intimação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

11. De início, quadra destacar que a infração administrativa fora imputada, em coautoria, ao Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim/RO e Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL, por descumprimento do art. 23, §1º da Lei 8666/93⁵, que ao se interpretar o verbo “serão” no corpo do artigo, examina-se como regra, ser obrigatória a divisão do objeto em partes, quando possível, e em quantidade que se possa comprovar técnica e economicamente viável, com arrimo nos julgados que ensejaram os enunciados da Súmula 8 do TCERO⁶ e da Súmula 247 do TCU⁷.
12. Neste sentido, sobre os fundamentos da infração examina-se que exceções à regra poderão existir, como no caso de impossibilidade de divisão do objeto em parcelas – não se refere ao caso em análise, pois há clara divisão do objeto (p. 36) – ou não se comprovar que as quantidades de cada parcela (lote ou item da licitação) sejam técnica e economicamente viáveis quando de sua divisão.
13. Para que se realize uma licitação com lote único, cujo objeto é passível de parcelamento, suas características especiais devem se embasar nas situações excepcionais, além de demonstrar ser mais vantajosa à Administração esta forma de contratação.
14. Assim, cogente aos agentes públicos responsáveis expor os motivos, de forma clara, tanto fatídica como jurídica, que justificariam iniciar o certame desta forma extraordinária.

⁵ § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

⁶ Enunciado da Súmula nº 8 do TCERO. A Administração Pública em geral deverá restringir a utilização do critério de julgamento menor preço por lote, reservando-a àquelas situações em que a fragmentação em itens acarretar a perda do conjunto; perda da economia de escala; redundar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a excessiva pulverização de contratos ou resultar em contratos de pequena expressão econômica, observadas as seguintes condições cumulativas: a) apresentar justificativa que demonstre a motivação para a utilização do critério de julgamento menor preço por lote; b) prever quantidade restrita de itens por lote; c) proceder ao agrupamento por lote de itens que guardem homogeneidade entre si, isto é, considerando-se a natureza e características dos itens, possam ser fornecidos por um mesmo fornecedor, concretizando, assim, os princípios da competitividade e igualdade; d) estabelecer no instrumento convocatório a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação; e) proceder à rigorosa, ampla e irrestrita pesquisa de preços de mercado vigente na data da licitação; f) prever no edital a desclassificação da proposta se contemplar valor unitário (item) e/ou global (lote) acima do valor de mercado; g) contemplar no critério de julgamento previsto no edital além dos valores unitários dos itens, a estimativa de quantidade a ser adquirida por item no prazo de validade do registro; h) considerar no julgamento da proposta o resultado mais vantajoso à Administração Pública ao se efetuar a comparação entre “a soma dos preços por item no lote” e a “somatória dos preços dos itens do lote, multiplicado pela estimativa de consumo”; e i) fazer menção expressa no Edital de que compete ao pregoeiro diligenciar, se, no curso da licitação, depreender indício de que o levantamento prévio de preços padece de fragilidade, a exemplo da disparidade entre o preço inicialmente previsto e o preço ofertado pelos participantes.

⁷ Enunciado da Súmula nº 247 do TCU. É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

15. Além disto, esta excepcionalidade deve ser exposta antecipadamente, em respeito à publicidade, transparência na gestão da coisa pública, como consignado na descrição da infração “ausência de justificativa prévia e robusta acerca da vantagem da contratação por lote único”.

16. Caso contrário, já se encontrará caracterizada a infração a norma legal. Estes são os fundamentos que caracterizam o tipo e demonstram os elementos para uma possível materialidade da infração do art. 23, §1º, da Lei Federal 8.666/93.

17. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem se manifestado no seguinte sentido sobre parcelamento de objeto de licitação:

O parcelamento do objeto deve ser adotado apenas na contratação de serviços de maior especialização técnica, uma vez que, como regra, ele não propicia ampliação de competitividade na contratação de serviços de menor especialização. (*in*, TCU, Acórdão 10049/2018, Segunda Câmara, sessão 16/10/2018, ata nº 38/2018, Processo 012.547/2018-2, Representação, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho.)

18. No caso em concreto, *a priori*, demonstrou-se que a divisão do objeto da licitação como elencado no termo de referência, baseado na contratação de 3 (três) serviços distintos (p. 36 e 338):

2- OBJETO

2.1 Contratação de empresa para prestar assessoria técnica na captação de recursos do Governo Federal e Estadual, com preparação de documentos e apoio administrativo, para formalização de documentos para apresentação de solicitação de recursos junto ao Governo Federal e Estadual.

2.2 Contratação de empresa para elaboração de projetos de engenharia civil, compreendendo projetos (arquitetônico, elétrico, hidro sanitário, estrutural e hidráulico), projetos de desenvolvimento urbano (asfalto, iluminação decorativa, calçada), em função das propostas selecionadas junto ao Governo Federal e Estadual objeto de captação de recursos assegurados no Orçamento da União e Estadual, incluindo recursos próprios.

2.3 Contratação de empresa para prestar fiscalização de obras que estão em execução no município, proveniente de recursos do Governo Federal, Estadual e por execução direta, com emissão de medição parcial, emissão de termo de recebimentos provisórios e definitivos, análise de projetos para emissão de alvará de construção, habite-se, bem como emissão de laudos técnicos referente à situação das estruturas físicas do município.

19. Já o edital de licitação consignou de outra forma o objeto, como se observa a diferença de redação (p. 310), que repercute na forma que a proposta é apresentada pelo licitante (planilha orçamentária p. 334):

2. - DO OBJETO E FONTE DE RECURSOS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

2.1. Contratação de empresa especializada a prestar assessoria técnica na captação de recursos do Governo Federal e Estadual; Elaboração de Projetos de Engenharia; Fiscalização de Obras e Acompanhamento da Execução de Convênios e Contratos de Repasses firmados com o Governo do Estado e Federal e por execução direta e indireta, através de transferências voluntárias.

20. A Administração informa que são serviços realizados de forma contínua, ou seja, são corriqueiros no âmbito municipal, sendo o primeiro destinado a prestação dos serviços de assessoramento (antes, durante e depois da realização de uma contratação), o segundo para elaboração dos projetos de engenharia (fase interna de uma licitação) e o terceiro para fiscalizar obras (após a contratação pública, durante a execução de um contrato).

21. Fácil vislumbrar que estes serviços deveriam ser realizados pelos próprios servidores da Administração municipal, ou seja, busca-se realizar uma terceirização de serviços, como exposto na justificativa (p. 39/41).

22. A contratação dos serviços em si foi justificada de forma extensa (p. 37/43), com os seguintes tópicos de exposição do termo de referência: Justificativa / Finalidade Pública, Interesse Público, da Terceirização, Serviços Contínuos, Princípio do Planejamento. Há também um detalhamento acerca da metodologia da prestação de cada lote de serviços (p. 44/55).

23. Assim, retornando a origem e seguindo uma ordem cronológica, no termo de referência o objeto da contratação foi particionado em 3 (três) serviços (p. 36); já com a publicidade do Edital de Licitação, estes serviços foram agregados em um único objeto - p. 310) (anexo I – carta proposta – p. 332/333).

24. Consigna-se registrar, inclusive que, nesta fase externa da licitação, não houve alteração do termo de referência, posto que o mesmo consta como Anexo VI do edital, expondo o objeto de forma parcelada (p. 350/365).

25. No entanto, a justificativa para realização da licitação com apenas um lote único, agregando-se os 3 (três) serviços previstos no termo de referência, surgiu apenas quando no início do presente processo fiscalizatório. Deste modo, considera-se extemporânea, já que somente ocorreu no momento em se questionou a legalidade/regularidade do certame, sua contratação e a execução contratual.

26. Ademais, os motivos exarados nas razões de defesa (ID727940) não demonstram de maneira clara a necessidade de se concretizar a licitação em apenas com um lote, como exposto na citação:

Assim, um eventual parcelamento não ampliaria a competitividade das licitações e **potencialmente aumentaria o custo da contratação**, uma vez que se empresas diversas ganharem a prestação de diferentes serviços dessa natureza, o custo fixo por posto de trabalho será maior. Além disso, aumentaria a dificuldade de gerenciamento dos contratos por parte da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

administração, que teria de se relacionar com um maior número de empresas.

A contratação em comento, como já referido, buscou a contratação dos serviços, de natureza contínua, de assessoria técnica elaboração de projetos de engenharia e fiscalização de obras e acompanhamento da execução de convênios e contratos de repasses. [...]

Veja que não é razoável lotear o objeto contratado, pela similaridade entre eles. Um depende do outro para ser executado. Imagine-se o caso em que, havendo a divisão em lotes, com vencedores distintos, um executando captando recursos, outro elaborando projetos, e o último fiscalizando o projeto elaborado pelo segundo. Ora, certamente a metodologia de trabalho se esbarraria em condições técnicas onde se demandaria tempo, e assim, a administração ficaria sobrestada, aguardando seus contratados na busca da solução daquilo que tecnicamente já se era possível.

A outro tanto, a divisão em lotes não traria a economicidade que gerou na presente contratação. Veja que, por exemplo, para cada lote contratado individualmente se teria equipes distintas, o que demandaria mais investimentos pelo contratado, e conseqüentemente, maior desembolso da administração, quando na verdade, no lote único, pode ~ haver uma redução de mão de obra considerável, homenageando-se assim, o princípio da economicidade.

27. Em análise ao ponto, frisa-se que os serviços que se busca contratar caracterizam uma forma de terceirização, como já dito, pois servidores da própria Administração poderiam prestar os mesmos. Elencou-se situações corriqueiras e contínuas realizadas no âmbito da Administração Pública.

28. Com relação à questão de potencialidade de aumento do custo numa contratação de objeto parcelado, necessário ter parâmetros econômicos para se expor esta justificativa. Seria necessário mensurar uma diminuição de postos de trabalho ou uma diminuição de serviços agregados a mesmo contratado. A contratação em si é feita de forma genérica, apenas se elenca a quantidade de meses em que os serviços serão prestados, não há divisão em postos de trabalho.

29. Poder-se-ia entender ser economicamente mais vantajosa a contratação em lote único, mas era necessário consignar algum parâmetro de medida, como a diminuição de postos de trabalho, o que não é o caso.

30. Todavia, também, possível prever que a eficiência, a regularidade e a própria fiscalização dos serviços durante e posterior a execução contratual possam restar prejudicados, caso se tenha menos funcionário para execução dos 3 serviços, sem um devido estudo de impacto.

31. Com isso, aparenta-se destoante a alegação, já que não há na prestação dos serviços em composição de quantidade de postos de trabalho, para haver uma mensuração, caso se realize a contratação de uma única empresa ou a contratação de mais de uma, para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

fundamentar ser mais vantajoso economicamente a licitação em lote único, com base em uma possível tese de economia de escala.

32. Neste contexto, a situação sugerida pelo gestor como justificativa, fundada na economicidade, agride e fragiliza os princípios de prestação de serviços públicos, como eficiência, controle da gestão dos serviços e transparência. Isto porque, a partir do momento que se tem vários serviços, poderá haver confusão sobre qual serviço estará sendo prestado, assim como a forma de fiscalização da execução contratual. Além disto, não está demonstrado de maneira técnica, onde ocorrerá a economia da contratação, sendo que não há fixação dos serviços em quantidade de postos de trabalho.

33. Neste sentido, não é razoável a justificativa apresentada pelos jurisdicionados fundado somente na economicidade, já que forçoso realizar uma ponderação entre os diversos princípios envolvidos na contratação em tela. A partir disto, revela-se que a eficiência, o controle da gestão dos serviços, a transparência, podem superar a economicidade, que até o presente momento não se encontra clara e gradualmente demonstrada.

34. Assim, este Corpo Técnico considera a existência de materialidade da infração a norma do art. 23, §1º, da Lei Federal 8.666/93, ante a licitação de um objeto que deveria ser particionado foi licitado como lote único, sem expor previamente os motivos concretos que justificassem essa unicidade.

35. Quadra se revelar a autoria da infração e o nexos causal, que fora fixada na análise preliminar (ID 693069) como sendo imputadas de responsabilidade do Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15) e Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87).

36. Neste momento, devido a infração se fundar em característica de condutas comissiva, deve ser buscar as atitudes e atos praticados pelos gestores que colaboraram com a irregularidade.

37. Considerando ser o ato infracional ocorrido entre a elaboração do termo de referência e o edital de licitação, a carga de responsabilidade recai praticamente em sua integralidade aos responsáveis pela confecção de tais documentos.

38. Em análise, examina-se que o termo de referência inicial (p. 36/64) fora produzido junto à Secretaria de Administração e Finanças, pelo Senhor Joseilton Souto Pereira, Secretário Municipal de Administração e Finanças, com a autorização de prosseguimento do Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim/RO, consubstanciado na solicitação do memorando (p. 34) da referida Secretaria Municipal.

39. Ocorre que os citados documentos - termo de referência inicial (p. 36/64) e memorando (p. 34), encontram-se detalhados como se fossem 3 lotes, fato que atenderia a norma legal e descaracterizaria o ato infracional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

40. Contudo, o edital de licitação foi produzido junto a Comissão Permanente de Licitação, conforme Minuta do edital com anexos (p. 136/206), pelo Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), já se desconsiderando a divisão em lotes sugerida no termo de referência e memorando, sintetizou-se o objeto único, com proposta única.
41. Levado a análise jurídica da minuta, o parecerista (p. 209/211) não levantou qualquer irregularidade e consignou: “Ausência das infrações e das sanções administrativas da contratada. art. 40. III. da Lei 8.666/93”. Assim, nestes termos foi conferida a publicidade (p. 386/393), ao edital de licitação (p. 308/385), com objeto único a ser oferecida proposta única.
42. Deste modo, vislumbra-se que o ato infracional de descumprimento da norma legal ocorreu no momento da elaboração e publicidade do edital de licitação, sendo somente de autoria e responsabilidade do Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), o qual confeccionou o documento, como se consigna de sua rubrica (p. 241).
43. Ademais, revisa-se o entendimento anterior e retira-se a imputação em coautoria indicada ao Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), pois os atos praticados pelo mesmo demonstram que a licitação deveria ser aberta com 3 (três) lotes, com base no termo de referência inicial (p. 36/64).

2.2. Liquidação da despesa (Item 2.2 do RT INICIAL) e Execução contratual (Item 2.3 do RT INICIAL)

Responsáveis: Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15) e Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87):

b) Infringência art. 7º, §2º, II da Lei nº 8666/93, tendo em vista a inexistência de cronograma de execução mensal dos serviços para fins de pagamentos em etapas, bem como ausência de planilha de composição de custos unitários, implicando em a ausência de parâmetros objetivos relativos à regular liquidação das despesas.

44. A infração legal foi imputada, em coautoria, ao Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15) e Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), por não seguirem o regramento descrito no art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8666/93⁸, a obrigação do gestor ao licitar obras e serviços é no mínimo apresentar o orçamento ou uma estimativa em planilhas/tabelas

⁸ art. 7º [...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

do que é composto os custos, principalmente, os fixos que podem se prever de antemão, tidos no regramento legal como custos unitários.

45. As características do tipo infracional que se ensejou a materialidade são atitudes omissivas pelo gestor responsável, na fase pré-licitação, mas que contamina toda a contratação até a fase de liquidação do contrato. É imperativo para contratações públicas de obras e serviços que se instrua, antecipadamente, o processo com documentos, orçamentos, planilhas de custos e etc., que ofertem aos agentes privados que desejem contratar com a Administração Pública, a oportunidade de conhecer o serviço ou a obra, que deverão realizar, caso seja contratada. Isto inclui os custos unitários (fixos) e possíveis custos variáveis.

46. Neste diapasão, a partir do momento em que o gestor público responsável pelo processo de contratação, deixa de instruir o processo sem documentos obrigatórios, que deveriam estar disponíveis aos interessados, a fim de conhecer as características da obra e/ou serviço, como também para medir se sua capacidade e sua expertise são suficientes para empreitada obrigacional, neste momento, com a publicidade do edital de licitação sem os documentos necessários e obrigatórios, o gestor atua de maneira omissiva que se revelará na prática do ato infracional. Estas são as características do tipo infracional que materializará o ato infracional disposto no art. 7º, §2º, II da Lei nº 8666/93.

47. No caso em tela, cabe registro, que da forma como descrita a imputação de reponsabilidade, poder-se-ia imputar, também, conduta infracional omissiva por não observância ao art. 55, II e IV, da Lei nº 8666/93⁹, face a ausência de cláusulas obrigatórias no contrato relacionadas as condições de pagamento e definição de cronograma de execução dos serviços contratados (prazo, etapas e etc).

48. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre momento que se deve estabelecer a composição de custos manifesta no seguinte sentido:

É legítima a contratação conjunta de serviços terceirizados, sob gestão integrada da empresa contratada, no regime de empreitada por preço global e com enfoque no controle qualitativo ou de resultado, devendo a Administração, **na fase de planejamento da contratação, estabelecer a composição dos custos unitários de mão de obra, material, insumos e equipamentos, bem como realizar preciso levantamento de quantitativos**, em conformidade com o art. 7º, § 2º, inciso II, c/c o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450/2005 e a Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017. (in, TCU, Acórdão 2443/2018 Plenário, sessão 24/10/2018, ata nº 42/2018-Plenário, Processo 010.915/2013-3, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). (sem negrito no original)

⁹ Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...]

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; [...]

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

49. Esta e. Corte de Contas em sua jurisprudência, a seguir arrolada, aponta como irregular o certame licitatório que não possui orçamento detalhado em planilha de composição de custos unitário em contratação de serviços de natureza continuada, que se coaduna especificamente com o exame do caso em concreto:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. TRANSPORTE ESCOLAR. SERVIÇO CONTÍNUO. REGISTRO DE PREÇOS. UTILIZAÇÃO INDEVIDA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO. SUSPENSÃO. DESCUMPRIMENTO. ANULAÇÃO. 1. Confirmadas irregularidades que **viciam o processo licitatório concernentes a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários e utilização indevida de SRP em serviço de natureza continuada**, necessário se faz **anular o pregão eletrônico n. 125/2017**. (*in*, TCERO, Acórdão 212/2018-Pleno, sessão 23/5/2018, Processo nº 1/2018, Representação, Relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello). (sem negrito no original)

50. Da análise da defesa (ID727940), acerca do ato infracional específico, não se discorda de suas conclusões, como pode se examinar a seguir:

Pois bem! Fato é que os serviços são prestados devidamente, fazendo jus a empresa ao pagamento mensal, razão essa, que sua liquidação é possível, visto a pluralidade de serviços prestados, o que demonstrando, inclusive, a vantagem econômica na contratação em detrimento da contratação de apenas mão de obra própria.

A outro tanto, quando ao Controle, veja-se que o Poder Executivo de Cujubim não possui em seus quadros engenheiros ou arquitetos, mas tem diversas obras em andamento que dependem de elaboração de projetos técnicos. Imagine-se se a administração tivesse que pagar por cada projeto. Certamente, o desembolso seria consideravelmente maior, não lastreando economicidade.

Os autos administrativos, já juntados no presente, são guarnecidos de relatórios técnicos com todas as atividades executadas pelo Contratado, seja ela de assessoria, de elaboração de projetos ou fiscalização de obras. Não havendo ou havendo de forma precária, na forma definida pelo Termo de Referência, o Contratado não teria remuneração.

Fato é que, a liquidação da despesa ocorre nos termos da Lei 4.320/63, não restando nos autos qualquer indício de prestação de serviço precário.

51. Evidente que empresa contratada conseguiu comprovar a execução dos serviços, e mediante liquidação nos termos da Lei nº 4.320/64, deve receber pelo serviço prestado, caso contrário estar-se-á a enriquecer sem causa a Administração Pública.

52. Ocorre que a imputação de responsabilidade não diz respeito ao pagamento ou não por um serviço prestado, mas sim da ausência de parâmetros técnicos de execução dos serviços (cronograma, forma, modo, periodicidade, resultados e etc), como também de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

inexistência de planilha de custo da contratação, sejam fixos e possivelmente variáveis, os quais deveriam ser fixados em momento anterior à publicidade do edital de licitação, ou seja, fase pré-contratual. Parâmetros estes que servirão de base para liquidação da despesa e pagamento pelos serviços prestados, durante a execução contratual.

53. Materialmente a irregularidade está comprovada, pois não há documentos anexos ao termo de referência (p. 36/64) que caracterizam objetivamente os custos dos serviços. Não há uma planilha de composição de custos; os custos e sua composição são mensurados de maneira genérica, tendo seu custo total de contratação obtido tomando-se por base um valor por mês multiplicado por 10 (quantidade de meses que os serviços serão prestados).

54. Não há exposição da quantidade de postos de serviços ou demais encargos que farão parte dos custos dos serviços prestados. Este valor unitário mensal fora obtido a partir de simples consulta de preço (cotação de preço, p. 66/74) junto a determinadas empresas.

55. Mediante provocação destas empresas, fora informado, genericamente, o preço unitário (p. 75/129). Posteriormente, a Administração formou quadro de cotação (p. 134/135), como se demonstra na figura a seguir:

Quadro de Cotação - 00059/17

Produto/Serviço	QTD	Prc.Unitário	Preço Total	Prc.Unitário	Preço Total	Prc.Unitário	Preço Total	Vencedor(es)	
		Proponente_2217	Proponente_1646	Proponente_3624					
035.001.003 ASSESSORIA TÉCNICA NA CAPTAÇÃO DE RECI	10	4.685,00	46.850,00	3.748,00	37.480,00	6.500,00	65.000,00	1646	37.480,00
035.001.004 ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE ENGENHARIA	10	19.208,00	192.080,00	18.740,00	187.400,00	16.866,00	168.660,00	1646	187.400,00
035.001.005 CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAR	10	7.400,00	74.000,00	5.622,00	56.220,00	5.622,00	56.220,00	1646	56.220,00
Valor Total da Cotação:								281.100,00	

Relação de Proponentes Participantes

2217	OPÇÃO CRIATIVA SERV. E CONS. EIRELI-ME
1646	M A PEREIRA SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA-ME
3624	F. S. RONDONIA LTDA - ME

Relação de Proponentes Vencedor(es)

1646	281.100,00
------	------------

56. Além disto, não há explicação dos motivos para a presente contratação ser fixada em 10 (dez) meses de execução, fica a dúvida porque não contratar período maior ou até mesmo, porque não contratar a partir da necessidade do serviço, por preço fixo e/ou serviço



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

prestado. A própria Administração expõe que se tratam de serviços contínuos que sempre se farão necessários.

57. Nesse sentido, a materialidade da infração encontra-se demonstrada, ante a falta de cronograma de execução mensal dos serviços; como também a inexistência de planilha de composição de custos unitários dos serviços, que fundamentassem o valor da contratação, ambos necessitariam serem previstos anteriormente à contratação, já no termo de referência, para que os interessados pudessem ter o conhecimento dos resultados e serviços que deveriam ser entregues, prazos e valores unitários.

58. A autoria e o nexa causal, entre a conduta dos agentes para a prática do ato infracional, foi fixada na análise preliminar (ID 693069), como sendo imputadas ao Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15) e Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87).

59. Como se perfaz o ato infracional em condutas omissivas, necessário discorrer sobre o momento em que os agentes deveriam ter agido para que a contratação ocorresse de forma esmerada e não o fizeram.

60. Considera-se que o ato infracional passou a existir a partir do momento que o gestor deixou de instruir o projeto básico (termo de referência) sem os legítimos parâmetros e documentos necessário a instrução da prestação dos serviços.

61. No caso em concreto, desde o início do processo de contratação, o termo de referência (p. 36/64), que originou a licitação, encontra-se sem cronograma de execução mensal dos serviços e sem planilha de composição de custos unitários, tendo sido elaborado pelo Senhor Joseilton Souto Pereira - Secretário Municipal de Administração e Finanças (CPF 918.134.504-63), ao qual, porém, não fora imputada responsabilidade pelo relatório inicial. Por esse motivo, não é possível responsabilizá-lo sem que isso fira os princípios do contraditório e da ampla defesa.

62. Neste contexto, ainda se observa que o Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim/RO (CPF nº 457.343.642-15), também, é responsável pelo termo de referência (p. 36/64), já que autorizou expressamente (p. 64), a continuidade dos procedimentos licitatórios, sem a documentação necessária.

63. Em graduação e dosimetria de responsabilidade são estes agentes os que possuem maior responsabilidade, já que deram o *start* ao procedimento licitatório, sem a devida documentação necessária.

64. A imputação de responsabilidade infracional ao Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), também, é devida, pois tinha a obrigação de consultar o caderno processual, reparar a ausência de documentos necessários a continuidade do certame e questionar o motivo ou justificção de sua inexistência, ao passo que dificultaria a composição de custos da contratação. Embora isso, entende-se sua participação nesta infração como sendo em menor grau para sua responsabilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

65. Destarte, examina-se a existência da infração a norma inserta no art. 7º, §2º, II da Lei nº 8666/93, por ausência de cronograma de execução mensal e inexistência de planilha de composição de custos unitários dos serviços, em maior grau de responsabilidade ao Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), sem os documentos referidos na fase interna da licitação. Assim como, imputa-se a responsabilidade pela infração ao Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), em menor grau, pela continuidade do certame sem observar que o termo de referência não se encontrava devidamente instruído.

2.3. Ausência de comprovação quanto à vantagem técnica da “terceirização” (Item 2.5.1. RT INICIAL).

Responsáveis: Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15) e Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87):

c) Infringência ao princípio da eficiência de que trata o art. 37, *caput* da Constituição da República, tendo em vista a ausência de comprovação quanto à vantagem técnica da “terceirização” dos serviços contratados.

66. Com relação à presente infração imputada, em coautoria, ao Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim/RO (CPF nº 457.343.642-15) e ao Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), por não observância ao mandamento principiológico da eficiência insculpido na cabeça do art. 37 da Constituição da República¹⁰, consoante a inexistência de demonstração técnica na vantagem em terceirizar serviços que deveriam ser executados por servidores efetivos do ente municipal.

67. Os elementos da responsabilidade infracional por se fundar em princípios são deveras abrangentes e por ser uma conduta omissiva dos agentes, os quais deveriam ser observadas na fase pré-contratual, antes de iniciar a licitação, a partir do dever de motivação dos atos administrativos.

68. Além da atuação eficiente, a Administração Pública precisa motivar suas ações e escolhas, principalmente, aquelas que ensejam em mudanças em sua estrutura, com maior razão àquelas que ensejam em superação de determinações constitucionais, como a de substituir a realização de concurso público por uma contratação de serviços terceirizados.

¹⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

69. A questão da terceirização foi intensamente debatida no âmbito do Supremo Tribunal Federal-STF, acarretando nos temas de repercussão geral 246¹¹ e 725¹².

70. O tema 246 se fixa no âmbito de contratações públicas, a partir da discussão sobre se a responsabilidade pelo pagamento de verbas trabalhistas é transferida para a União (contratante dos serviços), sendo fixado que a inadimplência do contratado com relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere para a Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nos termos do art. 71, §1º da Lei 8666/93.

71. Já no segundo (Tema 725), a alteração se pautou sobre além da possibilidade de terceirização de serviços da atividade-meio, seria, também, possível terceirizar os serviços da atividade-fim de determinada empresa. Necessário registro que este tema se fixa especificamente ao âmbito privado, chegou-se à conclusão pela licitude de qualquer tipo de terceirização, independente do objeto social das empresas envolvidas.

72. O STF ainda terá que definir, de forma mais precisa, os limites da terceirização no serviço público tendo em vista que, no âmbito da Administração Pública, a regra é no sentido de que as contratações deverão ocorrer por meio de concurso público (art. 37, II, da CF/88).

73. Sobre o tema, vale destacar, a título de exemplificação, em âmbito federal, o Presidente da República recentemente editou o Decreto nº 9.507/2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal (terceirização na administração pública federal). Esse Decreto prevê que não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

- I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV - que 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.

¹¹ **Tema 246 - Responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviço.**

Relator: **MIN. ROSA WEBER**

Leading Case: **RE 760931**

O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

¹² **Tema 725 - Terceirização de serviços para a consecução da atividade-fim da empresa.**

Relator: **MIN. LUIZ FUX**

Leading Case: **RE 958252**

É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

74. Assim, em tese, tirando essas hipóteses, seria permitida a terceirização de todas as demais atividades, em âmbito federal.

75. A jurisprudência desta e. Corte de Contas já manifestou, anteriormente, ser contrária à terceirização de área finalística da Administração, em substituição à contratação de servidores públicos, através de concurso:

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS. TERCEIRIZAÇÃO DE ÁREA FINALÍSTICA. CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS. REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. **É contrária à norma legal a contratação de empresa para prestar serviços de contabilidade, terceirizando área finalística da Administração. É de considerar ilegal não fazer classificar despesas atinentes ao contrato de terceirização de mão de obra, firmado para substituir servidor público**, no elemento de despesa 33.90.34 (outras despesas de pessoas decorrentes de contratos de terceirização); É de se determinar ao Presidente da Câmara de Vereadores que adote as providências para realização de concurso público para os cargos de contador e controlador interno e que, até o provimento efetivo, busque instituir, provisoriamente, em regime de cooperação com o executivo, e mediante lei formal, modelo único e compartilhado de controle interno, cujo órgão atuaria em ambos os Poderes, até que se ultime a contratação pela via obrigatória do concurso público. (*in*, TCERO, Acórdão 223/2018-Pleno, sessão 7/6/2018, Processo nº 2301/2015, Fiscalização de atos e contratos, Relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello). (sem negrito no original)

76. No caso municipal, a defesa (ID727940) justifica a necessidade de terceirização basicamente na redução de custos, sem demonstrar de maneira clara ou evidente, os valores e/ou quais custos materiais, financeiros ou operacionais que se encontrariam esta economia, seja efetiva ou presumível, como citação a seguir:

Não há controvérsias que os serviços de engenharia são indispensáveis para concepção da oferta de serviços públicos, inclusive, pela obrigatoriedade dos profissionais na elaboração de projetos, bem como na fiscalização dos mesmos, com a Anotação de Responsabilidade Técnica registrada junto ao CREA.

Veja ainda que, para angariar recursos de outros entes é necessário a apresentação de projetos. Sem estes, os recursos ficam indisponíveis, pois quem requer tem que saber o que requerer e na proporção exata.

A terceirização permite a redução de custos, pois a necessidade de muitos gastos fixos é eliminada. Assim, a Prefeitura não precisa arcar com itens como a manutenção de equipamentos, capacitação de profissionais e encargos sobre os funcionários. Todos esses custos são substituídos pelo contrato com a empresa terceirizada contratada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

Com a terceirização a Prefeitura deve se concentrar nas atividades relacionadas com sua atividade-fim. No entanto, é importante lembrar que as atividades-meio, possíveis de terceirização, buscam maior eficiência, isso porque a atividade-meio da Prefeitura é a atividade-fim da empresa contratada. Ambas buscarão maior eficiência na concepção de suas atividades-fim. É de fato o que acontece! Dessa forma, a terceirização garante uma melhor qualidade nos serviços.

A outro tanto, é importe consignar que, NÃO HÁ NOS QUADROS DE PESSOAL DO MUNICÍPIO DE CUJUBIM, a contratação de engenheiros. Foi assim que a atual administração encontrou o quadro de pessoal, precário e deficitário. Não restava outra alternativa se não a contratação urgente de tais profissionais, uma vez que, sem eles, a administração estaria engessada. Só pela ausência dos profissionais no quadro já é possível lançar a vantagem na terceirização. Somados a mais qualidade, eficiência e menores riscos, não resta dúvida que a administração acerta na terceirização.

77. No caso em comento, a materialidade do ato infracional se fixou aos agentes, no momento em que discorreram de maneira, apesar de extensa, genérica em sua justificativa (p. 39/41). Omitiram em dispor especificamente sobre a necessidade da contratação terceirizada, no âmbito municipal.

78. Considera-se deficitária esta justificativa, por expor a teoria e disciplina do instituto jurídico “Terceirização” e não conseguir ligar os fundamentos de direito com a realidade fática do município, sua necessidade específica de aplicação deste instituto jurídico.

79. A alegação de ausência de profissionais poderia ser recebida como plausível, mas importaria em comprovação. Consigna-se que pairam dúvidas que deveriam ter sido sanadas antes da deflagração do certame, como exemplo, quando a Administração chegou ao menos buscar e/ou tentar contratar servidores públicos especializados ou não conseguiu realizar concursos públicos ou se existe alguma previsão de realização de algum concurso público ou algum ainda vigente para contratação. São informações que deveriam instruir o procedimento de elaboração do termo de referência para justificar a contratação de serviços terceirizados.

80. Além disto, indicou-se um possível “corte de custos” com esta contratação. Porém, seria importante estar claro nos preparativos de elaboração do termo de referência, quais custos seriam estes que a Administração deixaria de gastar. Não há nos documentos que instruem a licitação sequer uma tabela, gráfico ou comparativos, que fundamentam de maneira concreta uma despesa que a Administração poderia prever que seria economizada ou não realizada.

81. A instrução probatória de justificativa para a contratação baseia-se em indagações gerais, genéricas, cita-se a teoria de institutos jurídicos sem conectá-los à realidade concreta do município de Cujubim/RO. Quando se fala em economia, gráficos, tabelas e comparações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

são cruciais para motivar a justificativa deste tipo de contratação, seja em despesas financeiras, como operacionais.

82. Deste modo, comprova-se a materialidade do ato infracional, a partir de condutas omissivas em não expor de maneira concreta e clara, a necessidade de contratação de serviços terceirizados.

83. A causalidade da conduta omissiva que conecta a autoria do ato infracional ventilado, deve partir em se descobrir quem era o agente público responsável por instruir e motivar fatidicamente a necessidade da contratação terceirizada e em que momento isso seria necessário. Entende-se que isso deveria ocorrer na fase interna da licitação, antes de publicidade do edital de licitação.

84. No caso em concreto esta justificativa deveria estar presente no termo de referência (p. 36/64), o que tem por autoridade responsável o Senhor Joseilton Souto Pereira - Secretário Municipal de Administração e Finanças (CPF 918.134.504-63), ao qual não fora imputada responsabilidade pelo relatório inicial; e o Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim/RO (CPF nº 457.343.642-15), pois autorizou expressamente a continuidade da contratação (p. 64).

85. Neste ponto, trata-se de questão técnica que os gestores deveriam demonstrar de forma clara e não genérica, como fizeram em sua justificativa (p. 39/41).

86. Noutro ponto, necessário afastar a imputação de responsabilidade pelo ato infracional, o Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), pois não havia responsabilidade deste agente em analisar tecnicamente se a justificativa era plausível ou não. Difere da responsabilidade do tópico anterior que os documentos de composição dos custos unitários sequer existiam, aqui a justificativa existe, mas ela é deficitária, omitiram-se circunstâncias que deveriam estar expostas para superar a não realização de concursos públicos e realizar a contratação destes serviços, tidos como especializados.

87. Desta maneira, analisa-se a existência da infração à norma inserta na cabeça do art. 37 e no inciso II da Constituição da República, por ausência de exposição clara da eficiência e motivação em comprovar a vantagem técnica da “terceirização” dos serviços contratados, ao invés de realizar concurso público, que se imputa de responsabilidade do Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), responsável pelo termo de referência (p. 36/64), considerando a exposição deficitária dos fundamentos fáticos que conectam ao instituto jurídico da terceirização, em não se comprovar uma economia nos custos da Administração e/ou a impossibilidade de realização de concurso público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

2.4. Imprecisão quanto à definição do objeto (Item 2.5.2. RT INICIAL).

Responsáveis: Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15) e Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87):

d) Infringência ao art. 40, I da Lei Federal nº 8.666/93, tendo em vista a ausência de definição clara do objeto, com omissões e insuficiências capazes de inviabilizar o controle social e o controle externo, em grave comprometimento ao interesse público.

88. Este ato infracional foi imputado de responsabilidade, em coautoria, ao Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15) e Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), com tipificação no art. 40, I da Lei Federal nº 8.666/93¹³, por considerar imprecisa e insuficiente a definição do objeto da licitação, em face da ausência de detalhes minimamente necessários à sua caracterização, que inviabiliza do controle social e o externo deste objeto.

89. Portanto, a irregularidade ventilada se fixa com relação à descrição do objeto (escrita da cláusula). Esta cláusula licitatória deve ser escrita de forma sucinta, mas clara, de forma que não enseje ambiguidades ou dúvidas aos interessados em participar na licitação, seja com relação ao tipo de serviço prestado, como com relação à quantidade de serviço prestado, como ao período de tempo de execução contratual, ou ao preço/valor da referida contratação.

90. Neste norte, a caracterização de infração a norma ocorrerá pela exposição desta cláusula sem a descrição correta do objeto da contratação (modo, quantidade, tempo e valor). Estes são os elementos que caracterizam o tipo infracional do art. 40, I da Lei Federal nº 8.666/93.

91. No caso em concreto, expõe-se que o debate da presente infração se aproxima a discussão sobre o parcelamento do objeto. Desta feita, rememora-se os fundamentos expostos no item 2.1 deste relatório técnico.

92. Ademais, necessário apresentar como constou o objeto da licitação, descrito no item 2 do Edital de Licitação (p. 310):

2. - DO OBJETO E FONTE DE RECURSOS

2.1. Contratação de empresa especializada a prestar assessoria técnica na captação de recursos do Governo Federal e Estadual;

Elaboração de Projetos de Engenharia;

¹³ Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

Fiscalização de Obras e Acompanhamento da Execução de Convênios e Contratos de Repasses firmados com o Governo do Estado e Federal e por execução direta e indireta, através de transferências voluntárias.

93. A título de comparação, consigna-se a diferença na descrição do objeto no início do procedimento licitatório, ainda na fase interna, como se apresenta no item 2, no termo de referência (p. 36 e 338), a seguir:

2- OBJETO

2.1 Contratação de empresa para prestar assessoria técnica na captação de recursos do Governo Federal e Estadual, com preparação de documentos e apoio administrativo, para formalização de documentos para apresentação de solicitação de recursos junto ao Governo Federal e Estadual.

2.2 Contratação de empresa para elaboração de projetos de engenharia civil, compreendendo projetos (arquitetônico, elétrico, hidro sanitário, estrutural e hidráulico), projetos de desenvolvimento urbano (asfalto, iluminação decorativa, calçada), em função das propostas selecionadas junto ao Governo Federal e Estadual objeto de captação de recursos assegurados no Orçamento da União e Estadual, incluindo recursos próprios.

2.3 Contratação de empresa para prestar fiscalização de obras que estão em execução no município, proveniente de recursos do Governo Federal, Estadual e por execução direta, com emissão de medição parcial, emissão de termo de recebimentos provisórios e definitivos, análise de projetos para emissão de alvará de construção, habite-se, bem como emissão de laudos técnicos referente à situação das estruturas físicas do município.

94. Demonstra-se ser bem mais detalhado, o objeto do termo de referência (p. 36 e 338), do que a descrição no edital de licitação (p. 310). Em teoria não se vislumbrou prejuízos a realização da licitação, até porque o serviço foi contratado, mas como sendo o edital de licitação a regra matriz de todo o procedimento, o qual possui o condão de vincular a Administração Pública, considera-se que a descrição no item 2 do Edital de Licitação (p. 310) é imprecisa e pode ocasionar dificuldades em se viabilizar o controle social e externo da Administração.

95. A materialidade do ato infracional está no fato dos agentes públicos omitirem elementos essenciais na descrição do objeto, principalmente, com relação a ausência de uma métrica referente a quantidade e/ou período de tempo de contratação, bem como com relação aos valores da contratação seja mensal ou pelo total do contrato.

96. Neste íterim, por suas características este ato infracional ocorre no momento em que há publicidade do certame licitatório, fase externa da licitação. Assim, após a contratação, não há como sanar a presente irregularidade em análise. Consigna-se apenas o registro para se determinar uma melhor exposição dos objetos de contratações públicas realizadas pela Administração municipal, em futuros certames, para que conste no mínimo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

(modo, quantidade, tempo e valor) e se evite a reiteração de irregularidades em certames futuros.

97. Ao se buscar a autoria do ato infracional e sua relação causal observa-se que provém de uma conduta omissiva, pois partiu da imprecisa descrição do objeto no item 2, no termo de referência (p. 36 e 338) - mas ainda não havia ato infracional, já passível de ser sanado. Com a publicação do edital, o tipo infracional se materializou sendo que este documento expôs apenas o tipo de serviço que seria realizado, com o objeto descrito de forma ainda mais reduzida, no item 2 do Edital de Licitação (p. 310).

98. Nesse sentido, necessário afastar a responsabilidade Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim/RO (CPF nº 457.343.642-15), pois apesar de ter autorizado expressamente a continuidade da contratação (p. 64), no momento de ocorrência do ilícito administrativo não teve sua participação. Durante a fase interna da licitação é o momento de correções de inconformidades, como uma descrição de objeto dúbia, a publicação do edital materializa o ato infracional.

99. Assim sendo, fixa a autoria somente ao Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), devido a ser quem elaborou o edital de licitação da Tomada de Preço n. 001/CPL/2017 (p. 308/385) e fez constar o objeto com descrição, no item 2 do Edital de Licitação (p. 310), de forma bastante reduzida, sem elementos que pudessem caracterizar o objeto da contratação, como quantidade de serviços, tempo de duração e valor da contratação. Como também realizou a deflagração do certame com essa irregularidade, que causa dificuldades no conhecimento do objeto e inviabilizada a escorreita fiscalização social e externa.

100. Deste modo, analisa-se a existência da infração a norma do art. 40, I da Lei Federal nº 8.666/93, por omissão de elementos essenciais na descrição do objeto, principalmente, com relação a ausência de uma métrica de quantidade, período de tempo de contratação, bem como não exposição de valor da contratação na descrição do objeto da contratação pública, item 2, do Edital de Licitação (p. 310), que se imputa ao Senhor Claudinei Pelizzon - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), responsável pela deflagração do edital de licitação com a descrição do objeto insuficiente.

2.5. Extrapolação do limite de acréscimo no Primeiro Termo Aditivo (Item 2.4. RT INICIAL).

Responsáveis: Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), Senhor Joseilton Souto Pereira - Secretário Municipal de Administração e Finanças (CPF 918.134.504-63), Senhor Renan Carlos Rambo - Procurador do Município de Cujubim (CPF 970.168.882-15), e a Senhora Neiri Sonaria Hidalgo Ramos Barreto, Gestora do Contrato nº 008/2017 (Portaria nº192/2017) (CPF 732.536.502-00):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

a) Infringência ao art. 65, §1º da Lei nº 8666/93, tendo em vista que o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 08/2017 não observou os limites legais quanto às alterações quantitativas, extrapolando o limite de 25% relativo ao prazo e ao preço aditivados, uma vez que se trata de acréscimo referente à contratação de serviços

101. O ilícito administrativo foi imputado, em corresponsabilidade, ao Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), Senhor Joseilton Souto Pereira - Secretário Municipal de Administração e Finanças (CPF 918.134.504-63), Senhor Renan Carlos Rambo - Procurador do Município de Cujubim (CPF 970.168.882-15), e a Senhora Neiri Sonaria Hidalgo Ramos Barreto, Gestora do Contrato nº 008/2017 (Portaria nº192/2017) (CPF 732.536.502-00), por conduta comissiva, tipificada, no art. 65, §1º da Lei nº 8666/93¹⁴, por ter extrapolado o limite de 25% (vinte e cinco por cento) fixado em lei, a partir do aditivado em 100% (valor inicial = R\$ 286.503,50; valor aditivado = R\$ 286.503,50) e o prazo também foi aditivado em 100% (prazo inicial = 10 meses; prazo aditivado = 10 meses) do Contrato nº 08/2017.

102. Portanto, a irregularidade apontada tem por características a extrapolação dos limites fixados em lei. Relaciona-se especificamente com acréscimos ou supressões que se fizerem no próprio serviço, a partir de uma conduta positiva do agente em crescer ou suprimir obrigações de ordem material/operacional ao Contratado que supere o percentual de 25% (vinte e cinco por cento), ocasionará a infração a norma.

103. No caso em concreto, os jurisdicionados apresentaram como justificativa (ID727940), as seguintes alegações:

Aduz o item II, alínea "a" pela infringência dos limites legais quando do termo aditivo, o que teria ultrapassado o limite de 25% (vinte e cinco por cento) estipulado no art. 65, §1º, da Lei 8.666/93.

Para se valer do limite de 25%, estaria a municipalidade se valendo e aumentos quantitativos ou supressões, mas não é o caso! Trata-se de renovação contratual de prestação de serviços continuados, com fulcro no art. 57, II, da Lei 8.666/93. Tal infringência não pode prosperar. Explicamos!

A Lei nº 8.666/93 admite a prorrogação dos contratos administrativos, excepcionalmente, nas hipóteses elencadas no art. 57. Entre elas, tem-se a possibilidade de renovação dos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua. Para a renovação desses contratos, faz-se necessária, antes de tudo, a presença dos requisitos legais previstos no art. 57, li e § 2º, verbis: [...]

¹⁴ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: [...]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

Assim, podem-se enumerar os seguintes requisitos para a renovação contratual: (i) contrato relativo à prestação de serviços contínuos; (ii) obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração; (iii) prorrogação, limitada ao total de sessenta meses; (iv) justificativa por escrita do interesse na prorrogação; e (v) autorização da autoridade competente para celebrar o contrato. Todos os requisitos foram cumpridos!

Dentro dessa perspectiva, formou-se a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, consenso de que a caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante. A essencialidade atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante. Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.

Nesse sentido é a definição apresentada no Anexo I da Instrução Normativa no 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

"I- SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente".

Segue o mesmo raciocínio o conceito atribuído pelo Tribunal de Contas da União:

"Voto do Ministro Relator [...]

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional." (TCU. Acórdão nº 132/2008-Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)

Assim sendo, em situações como a versada nos autos, nas quais os serviços objeto do contrato nº 008/2017, de assessoria técnica elaboração de projetos de engenharia e fiscalização de obras e acompanhamento da execução de convênios e contratos de repasses se enquadram como de natureza continuada, uma vez que, não há em se falar em concepção de serviços públicos de infraestrutura (em toda sua natureza - pavimentação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

asfáltica, construção de escolas, unidades de saúde, dentre outros) sem a realização de projetos de engenharia, e conseqüentemente, a fiscalização de sua execução.

Certo é, não resta dúvida que o objeto contratual é de natureza contínua, permanente da Administração, não podendo ter os serviços dessa natureza interrompidos, sob pena de causar prejuízo ou dano à Administração Pública. Se assim não fosse, a própria Corte de Contas poderia ter suspenso a Contratação, cautelarmente, mas não fez, acertadamente.

Quanto ao Termo Aditivo, este trata, em especial, da prorrogação do prazo de vigência e da renovação do valor.

Na decisão nº 473/1999- Plenário, o Tribunal de Contas da União- TCU determinou a observância do disposto no art. 57, inciso li, da Lei nº 8.666/93, somente se permitindo prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua por iguais e sucessivos períodos, desde que sejam obtidos preços e condições mais vantajosas para a Administração.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 1214/2013- Plenário:

III. g- Prazo de vigência dos contratos de prestação de serviços de forma contínua Conforme determina o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, a duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosos para a administração, limitada a sessenta meses.

No caso, consta nos autos administrativos, juntados no presente processo, as pesquisas de mercado/preço que demonstram a vantagem da renovação contratual nas mesmas condições originalmente pactuadas, inclusive valores. É a homenagem ao Princípio da Economicidade.

104. Desde o início do processo de contratação, como se demonstra na justificativa do termo de referência (p. 37/43), com os seguintes tópicos: Justificativa / Finalidade Pública, Interesse Público, da Terceirização, Serviços Contínuos, Princípio do Planejamento. A Administração busca enquadrar estes serviços como sendo exigidos/necessários de execução contínua, ou seja, sempre serão existirão sua necessidade.

105. Como motivo, aborda a Administração que não possui em seu quadro funcional, servidores qualificados para a execução dos serviços que serão contratados. Não expõe os motivos de não se realizar concurso públicos para suprir essa necessidade, que realmente se demonstra contínua.

106. Especificamente, com relação à continuidade dos serviços, a captação de recursos perante União e Estado, no formato federativo da República, sempre existirá o anseio pelos entes municipais; com relação a necessidade de elaboração de projetos de engenharia para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

obras municipais, também se vislumbra como corriqueiros; e, por fim, em consequências da execução de obras municipais, sua fiscalização se empreenderá sempre necessária.

107. Neste sentido, a situação dos serviços serem de prestação contínua, assiste razão os jurisdicionados, o que justificaria a aplicação do art. 57, II da Lei 8.666/93¹⁵, que aduz exceção a duração dos contratos, os quais poderão ser prorrogados em até 60 (sessenta) meses, justamente com referência aos serviços contínuos.

108. Ainda, em caráter excepcional, poderá ocorrer a prorrogação por mais 12 (doze) meses, consoante justificativa e autorização da autoridade superior, segundo conforme art. 57, §4º da Lei 8.666/93¹⁶.

109. Pelas características que se impuseram à contratação não há infração ao dispositivo no art. 65, §1º da Lei nº 8666/93, posto que ele se coaduna com a situação exposta no art. 57, §4º da Lei 8.666/93.

110. Trata-se o caso em tela, de Aditivo contratual com intuito de prorrogar o mesmo serviço, pelo mesmo prazo, não se está a acrescer o conteúdo dos serviços, durante a vigência do prazo contratual.

111. Outro caso seria se durante o prazo de vigência do contrato, se incluíssem mais serviços que não haviam sido previamente previstos ou no caso de inclusão de mais postos de trabalho.

112. Mas não é este o caso. Em teoria, simplesmente são os mesmos serviços, que serão executados em outro período de tempo, em continuidade. Pelas características externadas inicialmente para execução do serviço é até difícil mensurar um possível acréscimo, pois não há unidade de medida dos serviços. Apurou-se o valor da contratação, por cotação, como se demonstra no quadro de cotação (p. 134/135) e fixou um preço fixo mensal, independe a quantidade de serviço prestado.

113. Neste norte, este Corpo Técnico manifesta pela não materialização da ilicitude administrativa, em razão de não estar demonstrado a extrapolação do limite de 25% (vinte e cinco por cento) do conteúdo material do Contrato nº 8/2017 (p. 596/607), posto que o aditivo contratual (p. 1645/1647), apenas prorrogou a relação, como a realização dos mesmos serviços, por um período de vigência sucessivo, equivalente ao que se encontrava extinto, razão que se justifica o mesmo valor do firmado inicialmente.

114. Dispensável examinar as condutas dos agentes, posto que não se averiguar conduta típica que ensejaria a infração administrativa, ainda que de forma indiciária, a existência do ilícito.

¹⁵ Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: [...]

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

¹⁶ § 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

115. Desta forma, revisa o entendimento da manifestação técnica (ID 693069), no sentido de afastar todas as imputações de responsabilidade, na medida em que, da forma que que se procedeu o procedimento de contratação, justificaria a prorrogação contratual, pois desde o início, trataram-se os serviços como sendo de prestação contínua e necessários a gestão municipal, mesmo com ressalvas as demais irregularidades apontadas.

2.6. Assinatura extemporânea do Primeiro Termo Aditivo (Item 2.4. RT INICIAL).

Responsáveis: Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), Senhor Joseilton Souto Pereira - Secretário Municipal de Administração e Finanças (CPF 918.134.504-63), Senhor Renan Carlos Rambo - Procurador do Município de Cujubim (CPF 970.168.882-15), e a Senhora Neiri Sonaria Hidalgo Ramos Barreto, Gestora do Contrato nº 008/2017 (Portaria nº192/2017) (CPF 732.536.502-00):

b) Infringência aos artigos 2º e 3º da Lei nº 8666/93, tendo em vista que o contrato inicial encerrou em 04/02/2018 e o Primeiro Termo Aditivo somente foi assinado no dia seguinte, em 05/02/2018, sendo que, nas prorrogações contratuais, a Administração deve promover a assinatura dos respectivos termos de aditamento até o término da vigência contratual, uma vez que, transposta a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da execução do mesmo, devendo ser realizada nova licitação.

116. O presente ilícito administrativo foi indicado como sendo praticado em corresponsabilidade pelo Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), Senhor Joseilton Souto Pereira - Secretário Municipal de Administração e Finanças (CPF 918.134.504-63), Senhor Renan Carlos Rambo - Procurador do Município de Cujubim (CPF 970.168.882-15), e a Senhora Neiri Sonaria Hidalgo Ramos Barreto, Gestora do Contrato nº 008/2017 (Portaria nº192/2017) (CPF 732.536.502-00), ao realizarem condutas positivas de firmar aditivo contratual (p. 1645/1647), em 5/2/2018; quando o Contrato nº 8/2017 (p. 1645/1647), já se havia perdido sua vigência, o qual se extinguiria por decurso do prazo de vigência, em 4/2/2018, em descumprimento aos preceitos dos arts. 2º e 3º da Lei nº 8666/93¹⁷.

¹⁷ Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

117. Neste ponto, a caracterização da ilicitude é de fácil demonstração, pois para que a Administração Pública possa contratar com terceiros é necessário a realização de Licitações, para que posteriormente, após a escolha da proposta mais vantajosa, que nem sempre é a mais barata, possa se firmar, por meio deste procedimento público, um contrato, onde ambas as partes possuem deveres e obrigação, durante o período de vigência da relação.

118. Neste sentido, corriqueiramente, seja por economia ou conveniência administrativa, torna-se necessário se prorrogar esses acordos. Contudo, como em toda relação contratual, uma prorrogação somente poderá ocorrer, enquanto existir uma pactuação entre as partes.

119. Também, é normal os contratos, principalmente, os administrativos serem extintos pelo decurso do tempo. Caso, a relação esteja extinta, necessário se realizar novo acordo, o qual como uma das partes é a Administração Pública, enseja-se iniciar todo o procedimento licitatório.

120. De forma sucinta, aponta-se os fundamentos para se imputar responsabilidade por indevida prorrogação contratual de contrato extinto.

121. Os jurisdicionados em sua defesa (ID727940) apresentam as seguintes alegações:

O item II alínea "b" da respeitável decisão aduz que a Administração Pública prorrogou o Contrato após o término de sua vigência, retratando que o término se deu em 04/02/2018, e seu primeiro termo aditivo em 05/02/2018.

Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário. Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade. (grifo nosso)

Já a lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, Lei nº 9.784/99, especialmente no art. 66, § 1º o "considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal".

Nesse ínterim, deve-se avaliar que o dia 04/02/2018 não é dia útil, (DOMINGO), portanto, a sua vigência prorrogou-se automaticamente para o próximo dia útil (05/02/2018- segunda-feira).

Até aqui é o bastante para demonstrar que a prorrogação realizada no dia 05/02/2018 atende os preceitos legais exigidos.

Importante anotar que, mesmo não sendo dia útil, a prorrogação fora de modo contínua, ininterrupta, em dias consecutivos, na forma do comando do art. 110 epigrafiado acima.

Assim, deve-se afastar a infringência do item II, "b".

122. Com relação a extrapolação do prazo para prorrogação contratual, desde já informo que assiste razão os jurisdicionados, ao se enveredar pelo histórico da contratação, a partir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

da assinatura do Contrato nº 8/2017 (p. 596/607), a qual ocorreu em 4/4/2017, consoante seu prazo de vigência (dez meses) se extinguiu em 4/2/2018 (domingo). Ato contínuo, o primeiro aditivo ao Contrato nº 8/2017 (p. 1645/1647) foi firmado em 5/2/2018 (segunda-feira), como se averigua no calendário a seguir:

webcid.com.br						
Fevereiro 2018						
Domingo	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28			

13: Carnaval
7: Quarto Minguante 15: Lua Nova 23: Quarto Crescente

123. Neste sentido, a Lei 8.666/93, em seu art. 110¹⁸, como também o art. 132 e parágrafos do Código Civil¹⁹ (Lei 10406/2002), disciplinam sobre a contagem de prazo em direito material, ao se aplicar ao caso em tela, chega-se à conclusão que o prazo de vigência do contrato encerraria em 4/2/2018 (incluído o dia do vencimento).

124. A prorrogação da relação somente seria possível antes do encerramento do prazo de vigência. Ocorre que esta data (4/2/2018) era um dia não útil (domingo). Assim, mesmo por se tratar de prazo material, necessário se prorrogar seu prazo de vigência até o dia útil seguinte, 5/2/2018 (segunda-feira), nos termos do art. 132, §2º, do Código Civil.

125. Deste fronte, observa-se que o primeiro aditivo ao Contrato nº 8/2017 (p. 1645/1647) foi firmado em 5/2/2018 (segunda-feira). Neste sentido, a prorrogação ocorreu dentro do prazo de vigência do Contrato nº 8/2017 (p. 596/607). Não seria razoável exigir dos contratantes a antecipação do prazo de vigência para que assinassem a prorrogação, no dia útil antecedente ao encerramento do prazo de vigência contratual.

126. Neste sentido, demonstra-se a não materialização do ato infracional, sendo desnecessário adentrar ao exame das condutas dos agentes, por serem atípicas, pois inexistente a prática de ilícito administrativo que se relacione a extrapolação do prazo de vigência para

¹⁸ Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário. Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.

¹⁹ Art. 132. Salvo disposição legal ou convencional em contrário, computam-se os prazos, excluído o dia do começo, e incluído o do vencimento.

§ 1º Se o dia do vencimento cair em feriado, considerar-se-á prorrogado o prazo até o seguinte dia útil.

§ 2º Meado considera-se, em qualquer mês, o seu décimo quinto dia.

§ 3º Os prazos de meses e anos expiram no dia de igual número do de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

assinatura do primeiro aditivo contratual, já que o aditivo (p. 1645/1647) foi firmado 5/2/2018 (segunda-feira), dentro do prazo de vigência do Contrato nº 8/2017 (p. 596/607).

127. Destarte, reforma o entendimento da manifestação técnica (ID 693069), no sentido de afastar todas as imputações de responsabilidade, em razão da prorrogação contratual ter ocorrido, ainda na vigência Contrato nº 8/2017 (p. 596/607).

3. CONCLUSÃO

128. Diante da presente análise, este corpo instrutivo manifesta pela materialidade das seguintes infrações administrativas a normas, que se imputa de responsabilidade/autoria aos seguintes gestores:

3.1. Responsável: Senhor **Claudinei Pelizzon** - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), responsável pelo ao edital de licitação da Tomada de Preço n. 001/CPL/2017 (p. 308/385):

a) por não justificar de maneira prévia e robusta, acerca da vantagem da contratação por lote único, que caracteriza infração ao art. 23, §1º da Lei nº 8666/93, com suporte no fundamento e nos julgados que geraram os enunciados da Súmula 8 do TCE/RO e da Súmula 247 do TCU; (item 2.1 deste relatório técnico)

3.2. Responsáveis: Senhor **Pedro Marcelo Fernandes Pereira** - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), em maior grau na dosagem de responsabilidade, por darem o *start* na contratação sem documentos essenciais, e Senhor **Claudinei Pelizzon** - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), em menor grau ao se omitir em questionar a falta destes documentos, no momento oportuno, e permitir a continuidade do processo licitatório:

b) por não fixar (elencar) previamente cronograma de execução mensal dos serviços para fins de pagamentos em etapas, assim como não demonstrar em planilha a composição dos custos unitários, o que implica em ausência de parâmetros objetivos relativos à regular liquidação das despesas e em infração ao art. 7º, §2º, II da Lei nº 8666/93; (item 2.2 deste relatório técnico)

3.3. Responsável: Senhor **Pedro Marcelo Fernandes Pereira** - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), responsável pelo termo de referência (p. 36/64):

c) por não comprovação quanto à vantagem técnica da “terceirização” dos serviços contratados, ao invés de realizar concurso público, em infração aos mandamentos do art. 37, *caput* e II da Constituição da República; (item 2.3 deste relatório técnico)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

3.4. Responsável: Senhor **Claudinei Pelizzon** - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), responsável pelo o edital de licitação da Tomada de Preço n. 001/CPL/2017 (p. 308/385):

d) por não definição clara do objeto, com omissões e insuficiências (modo, quantidade, tempo e valor), capazes de inviabilizar o controle social e o controle externo, em grave comprometimento ao interesse público em infração ao art. 40, I da Lei Federal nº 8.666/93. (item 2.4 deste relatório técnico)

129. Ademais, conclui-se pelo afastamento da imputação de responsabilidade por atipicidade de conduta, indicadas no item II, r. Decisão Monocrática nº 268/18 (ID 694124); já que não se encontraram demonstradas a materialidade das infrações administrativa: extrapolação do limite de acréscimo contratual e prorrogação contratual após a vigência do Contrato nº 8/2017 (p. 596/607), que se relacionariam ao descumprimento dos arts. 2º, 3º e 65, §1º da Lei nº 8666/93 (item 2.5 e 2.6 deste relatório técnico).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

130. Feitas estas considerações, submete-se o processo ao crivo relator com proposta de encaminhamento no sentido de que adote as seguintes providências:

4.1. Considerar ilegal o edital de licitação da Tomada de Preço n. 001/CPL/2017 (p. 308/385), em licitar serviços público em terceirização, sem a devida justificativa de sua necessidade excepcional, consoante a não exposição de realização de concursos público para contratação de servidores público, conforme preceitua o art. 37, II, da CRFB, em atenção a execução e prorrogação do Contrato nº 8/2017 (p. 596/607), **sem, porém, declarar sua nulidade**, uma vez que o a contratação já está em curso e os serviços já foram prestados;

4.2. Determinar a não prorrogação do Contrato nº 8/2017 (p. 596/607), posto seu objeto não se encontra devidamente justificado;

4.3. Determinar aos gestores municipais, Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15), Senhor **Joseilton Souto Pereira** - Secretário Municipal de Administração e Finanças (CPF 918.134.504-63), realização de concurso pública para suprir as necessidades da Administração municipal ou justificar, com base em estudos técnicos, a desvantagem de fazê-lo;

4.4. Aplicar multa ao Senhor **Pedro Marcelo Fernandes Pereira** - Chefe do Poder Executivo Municipal de Cujubim (CPF nº 457.343.642-15) e ao Senhor **Claudinei Pelizzon** - Presidente da CPL (CPF nº 897.897.419-87), em graduação razoável, considerando a gravidade e quantidade de condutas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada de Análise de Defesas

infracionais imputações de responsabilidade dos Gestores indicados na conclusão, de acordo com o art. 55, II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

Porto Velho, 3 de março de 2020.

Klebson Leonardo de Souza Silva
Auditor de Controle Externo – Cad. 475

SUPERVISIONADO: Rossana Denise Iuliano Alves
Auditora de Controle Externo – Matrícula 543
Coordenadora – Portaria 64/2020

Em, 3 de Março de 2020



KLEBSON LEONARDO DE SOUZA SILVA
Mat. 475

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 3 de Março de 2020



ROSSANA DENISE IULIANO ALVES
Mat. 543
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 8