



*TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA*  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

<b>PROCESSO</b>	1720/2017
<b>SUBCATEGORIA</b>	Fiscalização de Atos e Contratos
<b>ASSUNTO</b>	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 e a Empresa Opção Criativa Serviços e Construção Eireli-Me
<b>UNIDADE</b>	Prefeitura Municipal de Cujubim
<b>RESPONSÁVEIS</b>	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
<b>RECURSOS FISCALIZADOS</b>	R\$ 573.007,00 <sup>1</sup>
<b>RELATOR</b>	Conselheiro Benedito Antônio Alves

## **RELATÓRIO TÉCNICO**

### **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 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.

Em análise inicial, o Conselheiro Relator determinou, por meio da Decisão Monocrática nº 00086/17 de 28/04/2017 (ID nº 435607), a autuação da Documentação nº 4675/2017 como Fiscalização de Atos e Contratos e a realização das diligências pertinentes,

<sup>1</sup> Montante do Contrato + Primeiro Termo Aditivo



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

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

Ainda, o Relator verificou que o representante não havia encaminhado cópia do edital questionado, nem documentos que pudessem corroborar a afirmação de que a junção de vários serviços em único lote, de fato, teria restringido o caráter competitivo, como, por exemplo, a ata da sessão inaugural que pudesse evidenciar o reduzido número de participantes ou que a união das atividades teria resultado em contratação desvantajosa para a Administração. Ainda, não encaminhou comparativo entre o valor contratado e cotações/pesquisas efetuadas no mercado local ou nacional.

Em contato mantido pelo seu Gabinete com o Procurador-Geral do Município de Cujubim, Dr. Renan Carlos Rambo, via telefone em 25/04/2017, este informou que o objeto licitado por meio da Tomada de Preços n. 1/CPL/2017 fora homologado e formalizado o Contrato nº 8/2017, entre aquele Poder Executivo Municipal e a empresa vencedora do certame, Opção Criativa Serviços e Construção EIRELI – ME no valor total de R\$ 286.503,50.

Demais disso, nada obstante o parágrafo único do art. 80 do RITCE-RO preveja expressamente que *“o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput deste artigo, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante”*, no exame superficial do Edital de Tomada de Preços n. 1/CPL/2017, o Relator constatou situação merecedora de esclarecimentos por parte da Administração Municipal.

Segundo o Relator, a licitação em lote único pode ter restringido a competitividade do certame, além da possível ausência de parâmetro objetivo para realizar a liquidação das despesas, vez que os serviços contratados serão pagos por mês, em que pese o subitem 12.3 do Edital e o item 18 do Termo de Referência consignarem que os pagamentos serão efetuados mediante apresentação de Relatório de Atividades pela contratada.<sup>2</sup>

Em razão do acima exposto, o Conselheiro Relator concluiu a sua Decisão Monocrática nº 00086/17 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

---

<sup>2</sup> O Conselheiro Relator alertou para o fato de que o presente processo se assemelha à situação examinada no Processo nº 2912/2015/TCE-RO.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

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

Como se observa, o item IV da Decisão Monocrática nº 00086/17-DM-GCBAATC de 28/04/2017 (ID nº 435607) determinou que, após as providências necessárias, os autos fossem remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo **para exame preliminar**, de preferência, pelo Departamento de Projetos e Obras - DPO, em face do objeto envolvido na contratação.

Assim, em razão da natureza e das especificidades técnicas que caracterizam o objeto do certame, o exame deveria ocorrer, a rigor, no âmbito da Diretoria de Projetos e Obras - DPO, ao menos no que tange ao item relacionado à elaboração de projetos de engenharia civil e afins, visto que há remissão a exigências com particularidades próprias, alheias a quem não milita na área profissional correlata.

A despeito disso, os autos foram encaminhados a esta unidade técnica para análise relativa aos temas afetos à realização da licitação em lote único, em face de possível restrição à competitividade do certame, e para exame relativo à ausência de parâmetros objetivos quanto à liquidação da despesa, com relação aos quais **já foi oportunizado aos responsáveis a apresentação de esclarecimentos**.

## 2. ANÁLISE TÉCNICA

### 2.1. Licitação em lote único

Depreende-se dos autos que a homologação e adjudicação foram publicados em 31/03/2017 (Pág. 584 – ID nº 447703) ao licitante vencedor (Opção Criativa Serviços e Assessoria EIRELI ME), cujo objeto foi adjudicado em lote único composto pelos seguintes itens: contratação de empresa especializada para prestar assessoria técnica na captação de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

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, por execução direta e indireta, por meio de transferências voluntárias.

Os responsáveis afirmaram que a licitação em lote único se deu em razão de ser mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade do empreendimento, haja vista que o gerenciamento permanece a cargo de um mesmo administrador, além do fato de que firmar três contratos distintos não seria vantajoso, pois os itens agrupados guardam compatibilidade entre si, tendo havido respeito à competitividade e ao interesse público.

Sustentam que o parcelamento somente deve ser adotado quando houver viabilidade técnica para sua adoção, de forma que a divisão do objeto do Edital de Tomada de Preços nº 001/2017/CUJUBIM/RO em diversos lotes afetaria a economicidade do contrato, colocando em risco a satisfação do interesse público.

Afirmam que os serviços são compatíveis, pois os serviços de assessoria, elaboração de projetos e fiscalização de obras são prestados por empresas de consultoria, projetistas e/ou fiscalização para objetos relacionados à engenharia, fato que permite se habilitarem a prestar indistintamente tais serviços. Ademais, aduzem que, embora o objeto esteja licitado em lote único, esse dispõe claramente dos itens que compõem o serviço contratado.

Sob esse prisma, concluíram afirmando que a Administração agiu com cautela, razoabilidade e proporcionalidade quando da identificação dos itens que integrariam o lote, pois os itens agrupados guardam compatibilidade entre si, tendo sido observadas, inclusive, as regras de mercado para serviços de engenharia e congêneres, de modo que não houve restrição à competitividade do certame.

Entretanto, os argumentos apresentados pelos responsáveis são insuficientes, por si só, para justificar a licitação por lote único, em consonância com o que dispõe o artigo 23, §1º da Lei 8666/93, *in verbis*:

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.

Sabe-se que as licitações relativas a objetos de natureza **divisível** devem ocorrer de forma parcelada, de modo a viabilizar a participação do maior número de interessados possível e que não teriam condições de competir se a contratação ocorresse pela totalidade deles. Afora isso, é factível que se obtenha preços mais baixos, tendo em vista a disputa acirrada que se instala com a presença de mais participantes, lembrando-se sempre que as exigências de habilitação devem se adequar a tal divisibilidade.

Desse modo, numa licitação, o agrupamento de itens em lotes e, mais ainda, em lote único, deve ser visto como alternativa excepcional, uma vez que o parcelamento do objeto é medida que se impõe como regra geral, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

licitado nem perda da economia de escala, conforme preconiza a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União por meio da **Súmula 247**, *in verbis*:

**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.

Inclusive, o Tribunal de Contas da União já entendeu que a decisão em parcelar ou não uma contratação deve ser obrigatoriamente precedida de **estudos técnicos** que justifiquem a decisão mais adequada a ser tomada e não somente justificações, conforme se observa do **Acórdão nº 1695/2011** do Plenário do TCU:

A admissão da adjudicação por itens (rota ou lote de rotas), como deveria ser, facilitaria a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, poderiam dispor de capacidade para executar determinado item ou lote de itens. No entender desse tribunal, a decisão do administrador em parcelar ou não uma contratação **deve ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos que justifiquem a decisão mais adequada a ser tomada e não somente justificações**.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas de Rondônia assentou seu posicionamento quanto ao critério de julgamento das licitações por meio da **Súmula 8** ao estabelecer que:

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.

Sob esse prisma, impende reconhecer que não consta nos autos administrativos, tampouco nos esclarecimentos dos responsáveis, informações capazes de comprovar de forma robusta e circunstanciada que a escolha pelo agrupamento em lote único representou medida administrativa econômica e tecnicamente mais vantajosa do que a regra da licitação por itens isolados.

Observa-se às páginas 132/133 do ID nº 447661, que o Senhor Claudinei Pelizzon, Presidente da CPL, encaminhou ao Senhor Joseilton Souto Pereira, Secretário de Administração e Finanças, questionamento acerca da realização da licitação - realização por valor unitário dos itens ou por valor global da contratação - ocasião em que o Secretário



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

respondeu que deveria ser realizada pelo menor preço global, limitando-se a afirmar que seria o critério mais vantajoso e que melhor atenderia as necessidades da Administração.

Cumpre salientar que não basta a alegação de vantajosidade pelo administrador público para a realização de licitação por lote único, porquanto esta deve ser previamente comprovada e juntada aos autos do processo licitatório, como demonstram os seguintes excertos extraídos da jurisprudência:

Depara-se, portanto, que **o edital abrange uma diversidade de objetos com características técnicas distintas**, sem interferências e, que diante de sua independência, deveriam ser licitados de forma parcelada. (...) Assim, a intenção do legislador é que a licitação seja sempre realizada de forma parcelada quando houver viabilidade técnica e econômica, observada a modalidade pertinente para o valor total da contratação. Em outras palavras, a lei estabelece que o administrador deve demonstrar a inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade, quando deixar de adotar o parcelamento. (TCE/MT - Processo nº 30503/2008).

Abstenha-se de realizar procedimentos licitatórios, mediante fracionamento de despesa, sem que a modalidade de licitação escolhida tenha permitido, **comprovadamente, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala**, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993 (arts. 2º e 23, § 2º, parte final). (Acórdão 1049/2004 Primeira Câmara).

O TCU determinou ao Ministério da Fazenda que, nas licitações cujo objeto fosse divisível, **previamente à definição da forma de adjudicação a ser adotada**, realizasse **estudos que comprovassem as vantagens técnicas e econômicas da compra em lote único**, comparativamente à parcelada, a fim de atender ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e à Súmula/TCU nº 247 (item 9.2, TC-015.663/2006-9, Acórdão nº 3.140/2006-TCU- 1ª Câmara).

Não há nos autos do processo administrativo nenhuma justificativa, prévia à contratação, apta a resguardar a adjudicação em lote único. Não restou comprovado que a fragmentação em itens acarretaria a perda do conjunto, a perda da economia de escala, redundaria em prejuízo à celeridade da licitação, ocasionaria a excessiva pulverização de contratos ou resultaria em contratos de pequena expressão econômica.

Quando se somam diferentes objetos, como, no presente caso, assessoria técnica, elaboração de projetos de engenharia e fiscalização de obras, e se produz contratação única, adota-se solução radicalmente oposta àquela preconizada no §1º do art. 23 da Lei nº 8666/93. Essa alternativa somente pode ser adotada quando o interesse público envolver a necessidade de um único fornecedor para todos os bens, o que somente se caracteriza em hipóteses muito raras, que não é o caso dos autos.

Por todo o acima exposto, conclui-se pela ocorrência de irregularidade em face da 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 vantajosidade da contratação por lote único.

## **2.2. Liquidação da despesa**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

Segundo a Decisão Monocrática nº 86/17/DM-GCBAA-TC (ID nº 435607), o Conselheiro Relator, ao examinar preliminarmente os fatos noticiados, constatou a ausência de parâmetro objetivo para realizar a liquidação das despesas, vez que os serviços contratados serão pagos por mês, em que pese o subitem 12.3 do Edital e o item 18 do Termo de Referência consignarem que os pagamentos serão efetuados mediante a apresentação de Relatório de Atividades pela contratada.

Sendo assim, determinou que fosse esclarecida a forma como ocorreriam os pagamentos das prestações de serviços decorrentes do Contrato nº 008/2017, visto que, conforme análise inicial do processo, serão efetuados mensalmente, **com valor fixo e indistintamente**, aliado ao fato de que não foram localizadas 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 de despesas.

Com relação a este apontamento, os responsáveis afirmam que a empresa vencedora do certame comprova seus serviços através de relatórios mensais atestados pelo fiscal do Contrato nº 8/2017, bem como pelas notas fiscais dos projetos desenvolvidos e fiscalização desempenhada, apresentadas para a Administração Pública juntamente com todas as certidões negativas solicitadas.

Afirmaram que, para fins de liquidação da primeira etapa mensal de prestação de serviços, a empresa apresentou relatório detalhado dos serviços prestados, conforme Ofício nº 079/2017 (volume II do Processo Administrativo - fls. 523/617 – ID 692623), no qual demonstrou diversos serviços empregados no Município de Cujubim com medição de obras, consultoria (inclusive viagem a Brasília e protocolos nos ministérios), como também, elaboração de projetos.

Nesse sentido, sustentaram que os serviços estão sendo prestados devidamente, de forma que a empresa está fazendo jus ao pagamento mensal, razão pela qual a sua liquidação é possível, tendo em vista a pluralidade de serviços prestados, demonstrando, inclusive, a vantagem econômica na contratação em detrimento da contratação de apenas mão de obra.

Sabe-se que uma das exigências intransponíveis em sede de licitações públicas, própria da fase preparatória do certame, com maior razão em se tratando de contratação que implique terceirização de serviços públicos, reside justamente na **prévia elaboração de planilha com composição de todos os custos unitários** que interferem na definição do valor como um todo, o que, aliás, compreende medida de relevância ímpar, tanto que sem ela as obras e serviços sequer podem ser licitados, como estabelece o art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/96.

Nessas planilhas devem constar, obrigatoriamente, todos os custos e insumos que informam o preço final das atividades ditas de apoio técnico e administrativo e de elaboração de projetos de engenharia, além de todas aquelas que delas derivarem, como salários, impostos, encargos, manutenção, viagens, o que não se fez presente nos documentos que integram o feito administrativo de origem.

Dessa forma, embora os responsáveis tenham afirmado que a contratada, para fins de liquidação da primeira etapa mensal de prestação de serviços, apresentou relatório detalhado dos serviços prestados, no qual demonstrou diversos serviços empregados no Município de Cujubim, a liquidação deveria ter sido realizada apenas quanto aos serviços prestados no mês, **com base em cronograma de execução**, com relação aos respectivos valores constantes em planilha de custos unitários e não em valores fixos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

No regime de empreitada por preço global (Minuta do Edital – “tipo menor preço” – “empreitada por preço global” - pág. 218 – ID nº 447687), à Administração interessa o todo, não as unidades que compõem as partes, por isso que a Lei nº 8666/93 o define como aquele regime no qual a Administração “contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total” (art. 6º, VIII, “a” da Lei nº 8666/93).

Sendo assim, a planilha de orçamento deve ser aberta para fins de medição e pagamento das etapas, de análise dos custos unitários e também pela exigência legal de orçamento detalhado quando da licitação (art. 7º, §2º, II da Lei nº 8666/93).

A medição, no caso de empreitada por preço global, é feita sem tanta vinculação às unidades medidas. Na verdade, mede-se a etapa do cronograma. Interessa saber não quantas unidades de cada item da planilha foram alocadas na execução, mas se aquela fase foi concluída. Trata-se, por assim dizer, mais de uma verificação de atingimento das metas do cronograma do que propriamente de uma medição.

Dessa forma, é determinante para a indicação do regime de execução a forma como a Administração pretende que o objeto seja entregue, medido e pago, devendo fundamentar a escolha, como já ponderou o TCU no Acórdão nº 1977/2013-Plenário: “*a) a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei nº 9.784/1999*”.<sup>3</sup>

Nesse contexto, apesar de afirmarem que os “*itens de despesas relacionadas a gastos com Administração são perfeitamente quantificáveis, que tais itens estão discriminados na planilha orçamentária e que, em razão dos pagamentos à contratada, devem estar associados à mensuração do que foi efetivamente executado, consoante explicitado nos respectivos relatórios*”, não se verificou a consonância de tais argumentos com os documentos constantes nos autos, tampouco foram localizadas as mencionadas planilhas orçamentárias, ensejando infringência ao art. 7º, §2º, II da Lei nº 8666/93.

### **2.3. Execução contratual**

Examinando os autos, observa-se que o Contrato nº 8/2017 (pág. 596/607 do ID nº 447705) teve a sua vigência inicial expirada em **04/02/2018**, uma vez que pactuado pelo prazo de 10 (meses), a contar de sua assinatura ocorrida em **04/04/2017**, no valor de R\$ 286.503,50.

Visando obter informações a respeito da execução contratual, o corpo técnico diligenciou, via e-mail funcional (518@tce.ro.gov.br), junto à Controladora Geral do Município, ocasião em que solicitou o encaminhamento de cópia do Processo Administrativo nº 84/2017, a partir da ordem de pagamento nº 01115 de 10/05/2017, bem como de eventual termo aditivo.

De acordo com os documentos encaminhados, observou-se que a contratada apresentou relatórios de atividades durante toda a execução contratual, referentes aos meses de abril de 2017 a janeiro de 2018, conforme se observa da documentação sob ID nº 688434, 692623, 692624 e 692625 (volumes 2, 3 e 4 do Processo Administrativo nº 1-87/2017) e quadro elaborado abaixo:

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-regimes-de-empreitada-na-lei-no-866693-e-os-criterios-para-sua-adocao-parametros-do-tcu-e-da-doutrina,45899.html>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

<b>Prazo inicial (10 meses)</b>	<b>Mês</b>	<b>Relatório de Atividades</b>
01	Abril/2017	Pág. 25/112 (vol.2/parte1) – ID 692623
02	Maio/2017	Pág. 138/183 (vol.2/parte1) – ID 692623 Pág. 1/14 (vol.2/parte2) – ID 688434
03	Junho/2017	Pág. 34/56 (vol2/parte2) – ID 688434
04	Julho/2017	Pág. 78/102 (vol2/parte2) – ID 688434
05	Agosto/2017	Pág. 134/179 (vol2/parte2) – ID 688434
06	Setembro/2017	Pág. 206/246 (vol2/parte2) – ID 688434
07	Outubro/2017	Pág. 271/340 (vol2/parte2) – ID 688434
08	Novembro/2017	Pág. 361/405 (vol2/parte2) – ID 688434
09	Dezembro/2017	Pág. 6/101 (vol.3) – ID 692624
10	Janeiro/2018	Pág. 123/193 (vol.3) – ID 692624

Considerando que as etapas da execução da despesa, ao menos formalmente, foram respeitadas (empenho, liquidação e pagamento) e que há nos autos relatórios mensais atestando a prestação dos serviços contratados e as respectivas notas fiscais com o recebimento dos serviços, além de pareceres favoráveis ao pagamento por parte do Controle Interno, entende-se **não ser o caso de imputação de dano ao erário**, sob pena de enriquecimento indevido da Administração.

Não obstante, conclui-se que o procedimento administrativo ora analisado **carece de parâmetros objetivos relativos à regular liquidação das despesas**, não possuindo cronograma de execução mensal dos serviços para fins de pagamentos em etapas, bem como planilha de composição de custos unitários, razão pela qual se conclui pelo descumprimento ao art. 7º, §2º, II da Lei nº 8666/93.

#### **2.4. Termo Aditivo**

Depreende-se dos autos que, em 05/02/2018, foi firmado o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 08/2017, entre o Município de Cujubim, por meio da Secretaria Municipal de Administração e Finanças, e a Empresa Opção Criativa Serviços e Construções Eireli-ME (páginas 23/27 do ID 692625- vol.4 do Processo Administrativo nº 1-87/2017).

Conforme a cláusula segunda, o prazo do contrato foi prorrogado por 10 (dez) meses, expirando em 04/12/2018. Já a cláusula terceira aditivou o contrato no valor de R\$ 286.503,50 a serem pagos, mensalmente, no valor de R\$ 28.650,35, mantendo-se intactas as demais cláusulas do Contrato nº 08/2017, inclusive no que tange à forma de liquidação e pagamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

Observa-se que a contratada já apresentou relatórios de atividades referentes aos meses de fevereiro de 2018 a abril de 2018 e recebeu os respectivos pagamentos pelos serviços prestados, conforme quadro abaixo:

<b>Termo Aditivo</b> <b>Pág. 23/24 – vol.4</b>	<b>Mês</b>	<b>Relatório de Atividades</b>
01	Fevereiro/2018	Pág. 29/124 (vol.4) – ID 692625
02	Março/2018	Pág. 146/211 (vol.4) – ID 692625
03	Abril/2018	Pág. 233/330 (vol.4) – ID 692625
04	Maió/2018	Não foram encaminhados os demais volumes atualizados referentes ao Processo Administrativo nº 87/2017
05	Junho/2018	Não foram encaminhados os demais volumes atualizados referentes ao Processo Administrativo nº 87/2017
06	Julho/2018	Não foram encaminhados os demais volumes atualizados referentes ao Processo Administrativo nº 87/2017
07	Agosto/2018	Não foram encaminhados os demais volumes atualizados referentes ao Processo Administrativo nº 87/2017
08	Setembro/2018	Não foram encaminhados os demais volumes atualizados referentes ao Processo Administrativo nº 87/2017
09	Outubro/2018	Não foram encaminhados os demais volumes atualizados referentes ao Processo Administrativo nº 87/2017
10	Novembro/2018	(contrato em execução)

A despeito da regularidade sob o aspecto formal (empenho, liquidação e pagamento), observa-se irregularidade no aditivo contratual, uma vez que não obedeceu aos limites previstos na Lei nº 8666/93. Verifica-se que o valor foi aditivado em 100% (valor inicial = R\$ 286.503,50; valor aditivado = R\$ 286.503,50) e que o prazo também foi aditivado em 100% (prazo inicial = 10 meses; prazo aditivado = 10 meses).

Segundo o art. 65, §1º da Lei nº 8666/93, 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 de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

Assim, entende-se que houve afronta 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.

Outrossim, 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, conforme o Acórdão do TCU nº 132/2005 Plenário entre diversos outros que reforçam que o ato seja tempestivo.

No presente caso, o contrato inicial encerrou em 04/02/2018 e o Primeiro Termo Aditivo somente foi assinado no dia seguinte, em 05/02/2018, ou seja, posteriormente ao encerramento do pacto inaugural, havendo infringência também quanto a este aspecto, porquanto deveria ter sido realizada nova licitação, em observância aos artigos 2º e 3º da Lei 8666/93.

Com relação à execução do termo aditivo, igualmente ao posicionamento adotado com relação ao Contrato nº 08/2017, entende-se **não ser o caso de imputação de dano ao erário**, sob pena de enriquecimento indevido da Administração, uma vez que os serviços estão sendo prestados desde fevereiro de 2018, encerrando-se o prazo aditivado em 04/12/2018.

Nesse sentido, inclusive, foi o entendimento do Tribunal de Contas da União, em voto prolatado pelo eminente ministro Augusto Sherman, nos autos do TC-025.312/2016-2, julgado em 17/01/2018, *in verbis*:

11. Muito embora a **aditivação do contrato em percentual superior a 25%** seja considerada **irregularidade grave**, por infringência direta a Lei de Licitações, o que, em princípio, implicaria a nulidade do ato e de suas consequências jurídicas, a jurisprudência desta Casa tem-se fixado no sentido de que **tendo o objeto do aditivo sido executado não há dano, tendo em vista a possibilidade de enriquecimento ilícito da administração [...]**.

12. Por essas razões, entendo que **as irregularidades em questão devem ser objeto de audiência, e não de citação dos responsáveis**, conforme proposto, nem necessidade de eventual conversão desse processo em tomada de contas especial". (TC-025.312/2016-2, rel. min. Augusto Sherman. Julgado em 17.01.18).

Portanto, entende-se que as irregularidades relativas ao Primeiro Termo Aditivo devem ser **objeto de audiência** e não de citação dos responsáveis a seguir elencados: Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira, Prefeito Municipal, Senhor Joseilton Souto Pereira, Secretário Municipal de Administração e Finanças, uma vez que assinaram o aditivo eivado de irregularidades, ao Senhor Renan Carlos Rambo, Procurador do Município, por ter sido omissos quanto à orientação a respeito das infringências constatadas, e a Senhora Neire Sonaria Hidalgo Ramos Barreto, Gestora do Contrato nº 008/2017 (Portaria nº192/2017).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

## **2.5. Outras irregularidades constatadas**

### **2.5.1. Ausência de comprovação quanto à vantagem técnica da “terceirização”**

Examinando o processo administrativo da presente contratação, verifica-se a ausência de dados concretos que demonstrem e legitimem a vantagem técnica da “terceirização”, pois sequer foi indicado quais projetos seriam almejados pela Administração no lapso contratual (10 meses). Isso evidencia a imprecisão de objetivos que deveriam ser perseguidos pela contratada, de forma que pudesse justificar o desembolso de recursos públicos no montante de R\$ 286.503,50.

A esse respeito, em seus esclarecimentos, os responsáveis salientaram que a Administração de Cujubim sofre de deficiência quanto a profissionais capacitados para operacionalizar os serviços, razão pela qual houve a necessidade de se fazer o certame para a contratação de empresa privada.

Contudo, a despeito das informações de que estão adotando medidas para a realização de concurso público para a contratação de pessoal, nada impede que se busquem meios de qualificar os agentes públicos que já atuam na Administração, por meio de cursos de capacitação, inclusive, por órgãos ligados ao próprio Governo Federal, sem contar que há inúmeros manuais, guias práticos e cartilhas disponíveis na internet com o passo a passo para a obtenção de recursos sob a modalidade de transferências voluntárias, bastando, para conhecimento e manuseio dessas informações, que se tenha disposição e boa vontade de dominá-las.

Referida capacitação se faz necessária por se tratar de atividade que tende a se perpetuar, razão pela qual o Município deve dispor de estrutura e organização compatíveis com a continuidade, de modo que seja realizada pelos próprios servidores do quadro efetivo da Administração e não por meio de “terceirização”.

Desta feita, tem-se que essas omissões e insuficiências, a par de inviabilizarem o controle social e até o externo, com sérios riscos ao interesse público, caracterizam a violação de princípios basilares da Administração Pública, especialmente legalidade e eficiência de que trata o art. 37, *caput* da Constituição da República.

### **2.5.2. Imprecisão quanto à definição do objeto**

Com relação ao objeto, os responsáveis afirmaram que foi definido de forma precisa, suficiente e clara, e que não houve exigências específicas, irrelevantes ou desnecessárias, ao ponto de restringir a participação de interessados, mencionando o item 1 do Termo de Referência, o qual abaixo se reproduz:

#### **1- 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,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

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 referentes à situação das estruturas físicas do município.

No entanto, esses argumentos não prosperam, eis que, ao contrário, o que se observa é a imprecisão do objeto, pois ausentes detalhes minimamente necessários à sua caracterização. Não se definiu, por exemplo, quais atividades a contratada deveria executar para, mensalmente, fazer jus à percepção de R\$ 28.650,35<sup>4</sup> ou quais resultados deveria apresentar para, efetivamente, comprovar a realização da despesa no montante de R\$ 286.503,50.

Ademais, do que se nota, as razões para contratação carecem de discriminação mais aprofundada sobre o tema que pudessem trazer à tona elementos reais que clamam pela execução do serviço, como, por exemplo, os fundamentos baseados nos quais se solicita a contratação para a execução de serviços de preparação de documentos e apoio administrativo, especificando, claramente, que documentos são esses e a que apoio administrativo se está a referir.

São vagas e imprecisas as previsões de que seria de responsabilidade da contratada a ampliação de metas físicas junto ao SINCONV (portal de convênios do Governo Federal), a disponibilização de consultor técnico para representar o Município em Brasília junto à bancada federal e apresentar demandas de investimentos ou a confecção de projetos de engenharia e peças afins e a realização de contatos com Ministérios.

Desta feita, tem-se que essas omissões e insuficiências quanto à descrição e detalhamento do objeto, capazes de inviabilizarem o controle social e também o controle externo, também oferecem sérios riscos ao interesse público e caracterizam ofensa ao art. 40, I da Lei Federal nº 8.666/93.

---

<sup>4</sup> Contrato nº 8/2017 - pág. 596/607 – ID nº 447705 – Vigência: 10 meses a contar da assinatura (04/04/2017 a 04/02/2018). Valor mensal: R\$ 28.650,35. Valor total: R\$ 286.503,50.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

### 3. CONCLUSÃO

Encerrada a análise técnica preliminar, conclui-se pelas seguintes irregularidades:

**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;

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;

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, em grave comprometimento ao interesse público;

**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 nº 192/2017) (CPF 732.536.502-00):

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;

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.



*TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA*  
*Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE*  
*Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC*

#### **4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Por todo o acima exposto, propõe-se ao Conselheiro Relator:

**a) Determinar a audiência dos responsáveis** elencados na conclusão deste relatório para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativas, as quais poderão ser instruídas com documentos capazes de afastar as irregularidades apontadas pelo corpo técnico na presente análise.

Porto Velho/RO, 08 de novembro de 2018.

Respeitosamente,

(assinado eletronicamente)

**NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS**  
Auditora de Controle Externo - Matrícula n. 518

Supervisão:

(assinado eletronicamente)

**SANTA SPAGNOL**  
Auditora de Controle Externo - Matrícula n. 423

Em, 8 de Novembro de 2018



SANTA SPAGNOL  
Mat. 423  
DIRETOR DE CONTROLE EXTERNO V

Em, 8 de Novembro de 2018



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS  
Mat. 518  
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO