



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

PROCESSO:	783/2018
SUBCATEGORIA:	Representação
UNIDADE:	Prefeitura Municipal de Governador Jorge Teixeira
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 12/2017
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 56.400,00 ¹
REPRESENTANTE:	Rui Luiz Cavalcante (CPF n. 191.808.532-34)
RESPONSÁVEIS:	João Alves Siqueira, Prefeito do Município de Governador Jorge Teixeira (CPF n. 940.318.357-87); Douglas Almeida Ferreira, Pregoeiro (CPF n. 009.151.412-64).
RELATOR:	Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

RELATÓRIO TÉCNICO

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação (ID 575565), apresentada pelo Sr. Rui Luiz Cavalcante, em face do Edital de Pregão Eletrônico n. 012/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Governador Jorge Teixeira, o qual ensejou a contratação de pessoa jurídica especializada para prestação de serviços terceirizados de natureza contínua.

A área de atuação da empresa contratada é a de assessoria previdenciária, assessoria na concessão de benefícios e compensação previdenciária; reavaliação atuarial anual; estudos, planejamento e realização de eventos relacionados ao RPPS, locação de *software* de sistema de gerenciamento para regime próprio de previdência, incluindo sua instalação e importação/migração de todos os dados existentes, bem como o serviço de manutenção, suporte e capacitação da equipe do GJTPREVI.

O certame licitatório ocorreu na modalidade pregão, na forma eletrônica, tipo menor preço global. A sessão de abertura do certame foi marcada para o dia 17.05.2017, tendo ocorrido no portal “www.licitanet.com.br”, advindo a ata de encerramento em

¹ Valor do Contrato nº 001/2017 – Cláusula Quarta (fl. 172 - ID 583409)



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

19.05.2017, com a adjudicação em favor da empresa Anderson da S. R. Coelho - Consultoria e Assessoria – ME, no valor de R\$ 56.400,00 (cinquenta e seis mil e quatrocentos reais). O contrato foi assinado em 01/06/2017 (fls. 171/179- ID 583409- Doc. 3190/18), com prazo de vigência de 12 meses a contar da assinatura.

Em análise preliminar, o Conselheiro Relator não vislumbrou urgência a justificar a imediata concessão de tutela antecipatória, sem que antes houvesse manifestação do corpo técnico, tendo em vista já existir contratação em curso, conforme se depreende da Decisão Monocrática n. 050/2018/GCJEPPM (ID 586739).

Encaminhados os autos à análise técnica, foi elaborado Relatório Técnico inicial (ID 605954), cuja conclusão apontou as seguintes irregularidades:

Realizada a análise da representação, concernente a possíveis irregularidades na condução do pregão eletrônico n. 12/2017, de interesse do município de Governador Jorge Teixeira, para contratação de empresa especializada para prestar serviços técnicos de Assessoria Previdenciária; Assessoria na Concessão de benefícios e Compensação previdenciária; Estudos, Planejamento e realizações de eventos relacionados à RPPS, Consultoria Atuarial Anual, Locação de Software de Sistema de Gerenciamento para Regime Próprio de Previdência, incluindo a sua instalação, importação/migração de todos os dados existentes, bem como serviços de manutenção, suporte, atualização e capacitação da equipe do GJTPREVI, conclui-se pelas irregularidades seguintes, de responsabilidade de João Alves Siqueira, prefeito e Douglas Almeida Ferreira, Pregoeiro:

- a) Infringência aos artigos 3º, §1º, I, 15, IV, 23, §1º da Lei Federal n. 8.666/93, art. 1º da Lei Federal n. 10.520/02, combinados entre si e também com o art. 37, XXI da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, por realizar licitação sem parcelar o objeto da licitação em questão, dividindo-o em lotes ou em tantos quantos itens se mostrarem técnica e economicamente viáveis, consoante o agrupamento pela afinidade dos componentes, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;
- b) Infringência aos artigos 37, caput, e seu inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 c/c os art. 3º, §1º, I, da Lei Federal n. 8.666/93, por frustrarem o caráter competitivo da licitação em apreço, violando, de conseguinte, os princípios da impessoalidade, à ampliação da competitividade, isonomia;
- c) Infringência ao inciso II do artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 c/c o art. 1º da Lei Federal n. 10.520/02, por destoar do ideal da profissionalização do serviço público mediante concurso público ao atribuir funções condizentes com o exercício de atividades típicas de cargos de provimento efetivo a terceiros contratados em afronta também ao princípio do concurso público, insculpido no inciso II do artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil c/c o art. 1º da Lei Federal n. 10.520/02.

Na sequência, por meio da Decisão Monocrática n. 0086/2018-GCJEPPM (ID 613828), o Conselheiro Relator determinou a audiência dos responsáveis com relação às irregularidades apontadas na conclusão do Relatório Inicial.



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

Devidamente notificados, os responsáveis apresentaram razões de justificativas (ID 648414 – documento 8251/18), cuja análise técnica realiza-se no tópico seguinte.

2. ANÁLISE TÉCNICA

Segundo consta, o edital do Pregão Eletrônico n. 012/2017 previu, no mesmo lote, a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, de assessoria previdenciária, assessoria na concessão de benefícios e compensação previdenciária; reavaliação atuarial anual; estudos, planejamento e realização de eventos relacionados ao RPPS, locação de *software* de sistema de gerenciamento para regime próprio de previdência, incluindo sua instalação e importação/migração de todos os dados existentes, bem como o serviço de manutenção, suporte e capacitação da equipe do GJTPREVI.

Dessa forma, segundo a Representação apresentada (ID 575565), corroborada pelo corpo técnico no relatório técnico preliminar (ID 605954), o edital deixou de observar o artigo 23, §1º da Lei Federal n. 8.666/93, o qual trata da exigência de comprovação técnica e econômica que justifique a ausência de parcelamento do objeto.

Além disso, foi imputada irregularidade quanto à contratação de serviços típicos da função precípua da Administração Pública, ou seja, aqueles indelegáveis aos particulares consistentes em atividades ligadas à matéria previdenciária no campo de atuação do Instituto de Previdência.

Em contrarrazões, os responsáveis, em síntese, requereram o afastamento das suas responsabilidades sob alegação de não terem qualquer participação na confecção do processo licitatório, tendo em vista o procedimento ter sido confeccionado no âmbito da entidade autárquica e o município sido, apenas, o agente executor do certame licitatório.

Pois bem. O artigo 23, §1º, da Lei Federal n. 8.666/93 é claro ao dispor o seguinte:

Art. 23, § 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.

Dessa maneira, o referido dispositivo legal tem como objetivo ampliar a competitividade e gerar mais economia para a Administração, quando houver viabilidade técnica e econômica para tanto.

Já o Enunciado de Súmula n. 247, do Tribunal de Contas da União, dispõe:



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

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.

Dessa maneira, verifica-se que a lei geral de licitações e a súmula da Corte Federal de Contas são assertivas quanto à regra do parcelamento do objeto contratual. Todavia, é de extrema importância avaliar se existe o devido equilíbrio entre a ampla participação de licitantes e a viabilidade da execução dos serviços, de modo que a contratação alcance a finalidade pública primária.

Nesse sentido, interessa mencionar acerca do Processo n. 0852/2017/TCE/RO, analisado por esta Corte de Contas, o qual tratou da contratação de prestação de serviços, pela Assembleia Legislativa, de implementação de Datacenter, conectividade, telefonia, rede, sistemas de áudio e vídeo, segurança e serviços de infraestrutura de TI. O edital de licitação (Concorrência 001/2017/CPF/ALE/RO) previu o regime de execução dos serviços por preço global, sendo o objeto licitado em lote único.

Naquele processo, o arrazoado do *Parquet*, no Parecer n. 0339/2017-GPYFM, o qual respaldou o Acórdão AC1-TC 01679/17 (ID 504472), foi:

Sobre esse tema, a unidade técnica argumenta em sua mais recente análise que tanto uma decisão favorável quanto desfavorável ao parcelamento “deve ser sempre precedida de justificativa para a conduta adotada”, concluindo que a ALE/RO “apresentou documentos e argumentos adequados e suficientes para justificar sua opção por não parcelar o objeto”. Foram citados acórdãos do TCU, dos quais faço destaque abaixo, cujos entendimentos externados indicam a necessidade de, caso a caso, haver justificativa quanto à forma eleita. A questão da viabilidade do fracionamento (sic) deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto. (Acórdão nº 732TCU) Corroboro o entendimento técnico no sentido de que a aplicação do §1º, do art. 23, da Lei Geral de Licitações não se faz em tese, mas em concreto. O dispositivo legal exige para divisão em lotes que haja comprovação da viabilidade técnica e econômica; tem que visar ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, a ampliação da competitividade e não pode haver perda da economia de escala. Como se vê, sem avaliar as nuances de um caso em concreto não há como se estabelecer a solução legal de dividir ou não dividir o objeto em lotes. No presente caso não podemos nos esquecer de que o objeto é a construção de um Data Center, de alta tecnologia envolvida, no qual uma fase de execução depende direta ou indiretamente do sucesso da outra fase, e será executado no Estado de Rondônia, onde o domínio das tecnologias exigíveis pode ser restrito. Uma licitação conforme sugerido, de 7 (sete) lotes distintos, resultaria em provável problemas na execução do objeto, haja vista que muitos atos praticados teriam que obter pleno sucesso em tempo cronometrado para resultar numa execução sem atrasos, desencontros de cronogramas, dificuldades na interação dos sistemas.



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

Como bem disse a unidade técnica acolhendo argumentos da defesa: “a fragmentação do projeto em várias disciplinas aumentaria o risco de incompatibilidade e falvárias disciplinas aumentaria o risco de incompatibilidade e falta de integração dos subsistemas que compõem a solução

Portanto, considerando a situação análoga acima exposta, esta Corte de Contas reputou o entendimento do Acórdão n. 732/TCU, sob o aspecto da exigência da análise do caso concreto na escolha do fracionamento, ou não, do objeto da licitação.

Dessa forma, ao analisar a situação fática atual, pode-se observar que o Instituto de Previdência em questão é uma entidade de estrutura reduzida. Conforme se observa em consulta ao portal da transparência do município, a entidade não detém quadro próprio de pessoal, além de baixa qualificação dos servidores que ali atuam².

Assim, sob uma ótica sensível às dificuldades enfrentadas pela Administração Pública, na busca pela continuidade do serviço público, não é difícil compreender a inviabilidade do parcelamento do objeto da licitação, cujo valor do contrato é de R\$ 56.400,00 (Contrato nº 001/2017 – Cláusula Quarta (fl. 172 - ID 583409). Em caso de fracionamento do objeto, se requer estrutura necessária para gerir com eficiência os diversos contratos, o que não nos parece ser o caso do mencionado Instituto.

Além disso, no Relatório de Auditoria (ID 531421), pertencente ao Processo n. 1000/2017-TCE/RO, que tratou de fiscalização realizada no referido instituto de previdência, cujo objetivo fora verificar a conformidade da gestão previdenciária, em especial quanto à estrutura, repasse das contribuições, utilização dos recursos, gestão dos investimentos e transparência dos resultados, obteve-se como um dos achados a deficiência no controle interno, conforme parte extraída do relatório a seguir exposta:

Verificou-se na estrutura da UG a existência de controle interno, no entanto não há cargo de controlador ocupado. O trabalho do controle interno é exercido pelo Controle Interno do município, resumindo-se basicamente na manifestação acerca da regularidade de processos (previdenciários e administrativos) no âmbito do Instituto. A unidade não realiza testes/exames para verificação da adequação dos controles administrativos instituídos como objetivo de cumprir os objetivos da organização.

Conforme se observa, diante da inexistência de um controle interno estruturado, somado à escassez de pessoal, o presente contexto poderia se agravar, ante ao risco de inexecução do objeto dos diversos contratos que pudessem advir dessa licitação, caso tivesse sido parcelado o objeto.

Dessa maneira, tendo em vista os entraves enfrentados pelo Instituto, não é possível vislumbrar que a economia para a Administração Pública seja justificativa para a invalidação da presente contratação, razão pela qual entende superado o apontamento neste item.

² <http://transparencia.governadorjorgeteixeira.ro.gov.br/>



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

Além disso, o denunciante arguiu a existência de irregularidade em face da terceirização de serviços tipicamente públicos, que sejam da competência da Procuradoria Jurídica do órgão previdenciário. Em contrarrazões, os responsáveis aduziram que a entidade não tem capacidade orçamentária e financeira para a contratação de procurador autárquico que atuasse nas atividades licitadas.

Em relação à terceirização da atividade fim da Administração Pública, a CF/88 é clara ao dispor, no seu artigo 37, inciso II³, que a regra do concurso público é o maior fundamento para afastar a possibilidade de terceirização na atividade-fim da Administração Pública.

No entanto, não seria razoável dispor da prevalência da continuidade do serviço público, tendo em vista a expectativa de que advocacia pública municipal se estruture adequadamente.

Nesse contexto, convém trazer à baila o entendimento coerente da DM-GCVCS-TC n. 0155/2018, no Processo 02213/2018-TCE/RO, que cuidou de objeto idêntico a este, porém, ocorrido no Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais de Novo Horizonte do Oeste – IPSNH:

Por fim, no que concerne à terceirização dos serviços técnicos de Assessoramento em questões previdenciárias, em juízo prévio, é preciso considerar a realidade local, na qual se insere o IPSNH. Neste particular, tem-se que os Institutos de Previdência dos Privada, situados em pequenos municípios do interior, nem mesmo detêm condições de realizar seus próprios certames licitatórios, tal como é o caso do IPSNH – o qual se socorreu dos serviços prestados pela equipe de Pregão do município de Novo Horizonte do Oeste/RO – quanto mais estruturar uma Procuradoria Autárquica.

Semelhante ao entendimento acima exposto, também entendeu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na Consulta n. 873.919/2013:

EMENTA: CONSULTA — PREFEITO — CONTRAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS — I. CARÁTER EXCEPCIONALÍSSIMO — MOTIVAÇÃO OBRIGATÓRIA — OBSERVÂNCIA ÀS NORMAS DA LEI N. 8.666/1993 — POSSIBILIDADE — II. CONTRAPRESTAÇÃO — VALOR DETERMINADO OU DETERMINÁVEL — POSSIBILIDADE — EXAURIMENTO DO SERVIÇO CONTRATADO — OBRIGATORIEDADE — HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA À ENTIDADE CONTRATANTE

1. Por via de regra, a terceirização de serviços advocatícios é vedada por lei quando se trata de atividade típica e contínua da Administração; contudo, a

³ Constituição Federal/1988: 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: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.



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

contratação é possível em situações excepcionais e extraordinárias, desde que motivada e acorde com a Lei n. 8.666/1993.

2. É possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência.

3. Em qualquer hipótese, o pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos.

(grifo nosso)

Nesse sentido, este corpo técnico entende que a terceirização de serviços de assessoria previdenciária, via de regra, é vedada por lei, por ter características de atividade-fim da Administração Pública. Todavia, após análise do caso concreto, em situações excepcionais, a contratação é possível, desde que devidamente motivada e atenda aos dispositivos da Lei Federal n. 8.666/93.

Dessa forma, entende-se pela procedência parcial da representação pelas razões expostas neste relatório.

3. CONCLUSÃO

Encerrada a análise técnica, conclui-se pela **procedência parcial** da denúncia, visto que as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis foram capazes de afastar, em parte, as inconformidades inicialmente identificadas.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante de o exposto, propõe-se ao Conselheiro Relator:

a) Julgar pela procedência parcial a presente representação, em razão da inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto, previsto pelo artigo 23, §1º, da Lei Federal n. 8.666/93, e **declarar** a ilegalidade da contratação de serviços de assessoria previdenciária, por entender tratar-se de atividade-fim do Instituto de Previdência do município de Governador Jorge Teixeira, todavia afastando a nulidade do contrato n. 01/2017, tendo em vista o risco de interrupção dos serviços prestados. Dessa forma, **julgar extinto o feito**, com resolução do mérito;

b) Comunicar ao representante e aos representados sobre os termos da decisão a ser proferida, informando que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estarão disponíveis no sítio deste Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n.º 3/2013/GCOR;

c) Arquivar os autos, depois de publicada a consequente decisão, cumpridas as medidas processuais legais por parte da Secretaria de Processamento e Julgamento e certificado o trânsito em julgado.



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

Porto Velho, 03 de dezembro de 2018.

Respeitosamente,

(assinado eletronicamente)
Ana Paula Neves Kuroda
Auditora de Controle Externo
Matrícula 532

Supervisão:

(assinado eletronicamente)
Santa Spagnol
Auditora de Controle Externo
Coordenadora de Controle de Licitações e Contratos
Matrícula n. 423

Em, 3 de Dezembro de 2018



ANA PAULA NEVES
Mat. 532
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 3 de Dezembro de 2018



SANTA SPAGNOL
Mat. 423
DIRETOR DE CONTROLE EXTERNO V