

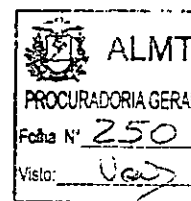


Parecer nº 356/2018

Protocolo nº 201721636

SOLICITANTE: Superintendência do Grupo Executivo de Licitações - SGEL

ASSUNTO: Licitação convite para contratação de empresa especializada na prestação contínua e programada de serviços técnicos especializados de acompanhamento de atividades burocráticas e consultoria administrativa, contábil, planejamento, financeira e patrimonial, nas condições estabelecidas no edital e seus anexos.



ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONVITE. FASE INTERNA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ATIVIDADES BUROCRÁTICAS E CONSULTORIA ADMINISTRATIVA, CONTÁBIL, PLANEJAMENTO, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. SERVIÇOS TÉCNICOS E PERMANENTES. OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II, CF/88. INVIABILIDADE DA LICITAÇÃO.

1

I - DO RELATÓRIO

Submeteu-se ao exame desta Procuradoria Geral o presente processo Licitatório oriundo da Superintendência do Grupo Executivo de Licitações - (Mem. nº 485/218-SGEL, fl. 249), referente à contratação de empresa especializada na prestação contínua e programada de serviços técnicos especializados de acompanhamento de



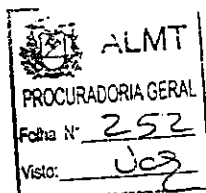
atividades burocráticas e consultoria administrativa, contábil, planejamento, financeira e patrimonial, conforme termo de referência nº 0153/2017-SAPI (fls.162/176), para atender demanda da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Em primeira análise do feito, consta manifestação do Subprocurador-Geral Administrativo Dr. Luiz Eduardo De Figueiredo Rocha e Silva, através do Parecer nº 267/2018/PG-ALMT (fls. 135/147), no qual concluiu: "**ANTE O EXPOSTO**, entendendo *juridicamente inviável a realização da licitação na modalidade convite (e em eventual Contrato Administrativo), acerca de sucessivas prorrogações que, se realizadas, ultrapassariam o valor estabelecido originalmente para a escolha da modalidade escolhida*".

Ademais, constam dos autos os seguintes documentos:

- (i) Memorando nº 01717/2017-SAPI (fls.02);
- (ii) Termo de Referência nº 0153/2017-SAPI (fls. 03/17);
- (iii) Memorando nº 1315/2017-SG (fls.18);
- (iv) Autorização para abertura de processo licitatório (fl. 19);
- (v) Memorando nº 1425/2017- SG (fl.20);
- (vi) Despacho para cotação de preços (fls. 21);
- (vii) Cotações de preços (fls.22/60);
- (viii) Planilha comparativa de preços (fls. 60);
- (ix) Despacho para cotação de preços (fls. 61);
- (x) Memorando nº 0306/2018/SGEL (fls. 62);
- (xi) Memorando nº 306/2018/SPOF (fls.63);
- (xii) Cópia de Designação da Comissão de Licitação (ato nº 58 no DOEALMT Nº 244, de 22/02/2018 (fl.64).

2



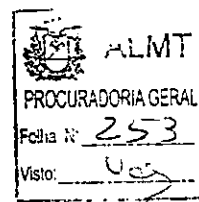
- (xiii) Primeira versão da minuta do Edital e anexos (fls. 65/132);
- (xiv) Memorando nº 0390/2018/SGEL (fls.133);
- (xv) Comunicação Interna nº 812/2018/GAJUR/PG-ALMT (fls. 134);
- (xvi) Parecer nº 267/2018/PG-ALMT (fls. 135/147);
- (xvii) Despacho do Subprocurador-Geral Administrativo (fls. 148/149);
- (xviii) Despacho do Procurador Geral (fls. 150);
- (xix) Memorando nº 934/2018/GAJUR/PG/ALMT (fls.151);
- (xx) Memorando nº 0441/2018/SGEL (fls. 152);
- (xxi) Memorando nº 834/2018/SAPI (fls. 153);
- (xxii) Pedido de compra (fls. 154/155);
- (xxiii) Versão não consolidada do Termo de Referência nº 00153/2017-SAPI (fls.156/161);
- (xxiv) Termo de Referência nº 00153/2017-SAPI (fls.162/176);
- (xxv) Certidão e cópia do histórico processual (fls. 177/178);
- (xxvi) Despacho e nova cotação de preços (fls. 179/183)
- (xxvii) Despacho nº 070/2018 (fl. 184);
- (xxviii) Termo de encerramento do vol. I (sem numeração);
- (xxix) Termo de abertura do vol. II (fls. Sem numeração);



(xxx) Convite nº001/2018 e Anexos (fls. 185/248);

(xxxi) Memorando nº 485/2018/SGEL (fls. 249);

(xxxii) Comunicação Interna nº 1058/2018/GAJUR/PG/ALMT
(fl.250);



Eis a síntese dos fatos. Passo a opinar.

II – FUNDAMENTOS

2.1 – Da Análise da Procuradoria da Assembleia Legislativa

Este parecer limitar-se-á a analisar a regularidade do procedimento sob a ótica jurídica, vale dizer, esta Procuradoria verificará se o processo atende ao rito administrativo previsto na Lei de Licitações, não se imiscuindo o parecerista no juízo de conveniência e oportunidade do objeto licitação, assim como não adentrará o ato opinativo no mérito de preços, por escaparem do conhecimento e da legitimidade de atuação da Procuradoria.

Nesse sentido a lição doutrinária¹:

“O exame a ser procedido pela assessoria deve ser jurídico stricto sensu. Não é adequado que o assessor jurídico, no manejo de sua competência técnica específica, pretenda aventurar-se em outras searas, expondo motivos pertinentes à expertise do objeto da licitação ou quanto à conveniência e oportunidade dela, ou mesmo, quanto a critérios técnicos de composição dos custos e execução do contrato. O jurista só pode analisar os aspectos jurídicos

¹ MOREIRA, EgonBockman. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. 2ª ed. A Lei Geral de Licitação – LGL e o RegimeDiferenciado de Contratação – RDC. São Paulo: Método, 2015. p. 262



do instrumento convocatório.”

Da mesma forma, o quantitativo de itens a serem registrados decorre da demanda analisada pelo setor técnico competente, não sendo atribuição desta Procuradoria avaliar se o quantitativo registrado está de acordo ou não com a demanda desta Casa de Leis.

Este parecer tem por objetivo prevenir a produção de atos irregulares e ilegais, que possam ser questionados e até mesmo anulados posteriormente. Ainda, a adoção dos ditames previstos na Lei nº 8.666/93 pela ALMT, significa o afastamento de condições que causem prejuízos aos cofres públicos, pois permitirá a melhor contratação decorrente da mais ampla e legítima competitividade.

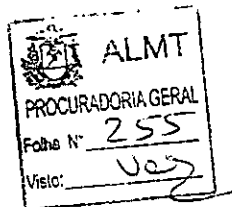
2.2 – Da IMPOSSIBILIDADE de contratação do objeto a ser licitado

Como dito, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso pretende contratar, mediante licitação na modalidade de convite, empresa especializada na prestação contínua e programada de serviços técnicos especializados de acompanhamento de atividades burocráticas e consultoria administrativa, contábil, planejamento, financeira e patrimonial, nos termos do edital e seus anexos (fls. 185/248), para atender demanda da Casa de Leis.

Em exame da documentação nos autos, observa-se que a pretensão do ente público é realizar, mediante licitação, a contratação de serviços de assessoria e consultoria administrativa, contábil, financeira e patrimonial, com indevida substituição de atividade típica de servidor ocupante de cargo efetivo.

Do cotejo dos serviços discriminados no TR (Anexo I do edital – fls. 217/219) e das atribuições de cargos de provimento efetivo constante do último do edital de concurso² (v.g. administrador, contador e técnico legislativo), é possível verificar que as tarefas desempenhadas têm a mesma natureza, sendo típicas e rotineiras do campo de atuação do setor contábil, administrativo ou financeiro do aludido ente público.

2 2 https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/concursos/edital_almt_2013_11_04_superior_e_medio_ultima_versao.pdf



Dessa forma, a contratação do objeto, na forma pretendida, trata-se de delegação irregular de atividade permanente da Administração, o que resta inequívoca a infringência do art. 37, II, da Constituição Federal³, no que tange à obrigatoriedade de concurso público para investidura em cargo público.

A esse respeito, assentou o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no **Acórdão nº 2412/17 - Tribunal Pleno**, que a contratação de empresa interposta para prestação de serviços de consultoria e assessoria em procedimentos administrativos, tributação, licitação, serviços técnico-legislativos e jurídicos, patrimônio e almoxarifado, constitui afronta a regra do concurso público (art. 37, II, da CF/88), pois se tratam de serviços técnicos e operacionais, que abrangem atividades típicas e permanentes da Administração Pública, devendo ser prestados por servidores contratados por concurso público, ao invés de empresa interposta. Nesse sentido, confira-se o julgado:

“EMENTA. Representação da Lei nº 8.666/1993. Pregão Presencial. Contratação de empresa na prestação de serviços de consultoria, assessoria, apoio em procedimentos administrativos em recursos humanos, tributação, licitação, técnico-legislativos e jurídicos. Violação ao Prejudicado nº 06 desta Corte. Afronta à regra do concurso público. Direcionamento do certame. Contratação de empresa pertencente a parente de servidor. Impossibilidade. Procedência. Aplicação de multas e demais sanções. (...) Conforme reiterado entendimento desta Corte, os serviços de assessoria jurídica devem ser prestados por servidores providos por meio de concurso público, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, uma vez que se caracterizam como técnicos e permanentes. Na situação específica das consultorias jurídicas, permite-se, de maneira

³ 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) (...) 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)





ALMT
Assembleia Legislativa



Procuradoria Geral



excepcional, o afastamento da regra, podendo ser realizada a contratação direta para serviços que exijam notória especialização, desde que, frise-se, "reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade". Quanto às demais atividades contratadas, como "programar ações que tornem os departamentos mais efetivos", "programar controles e normativas para manutenção do equilíbrio das contas" e "assessoria e consultoria nos procedimentos de organização e normatização do departamento de patrimônio e almoxarifado", depreende-se dos autos que, em vez de contratar trabalho técnico especializado para atualização dos servidores, segundo consta da justificativa da licitação, o município acabou contratando dois profissionais, no mínimo, para prestar serviços diários por 35 horas semanais em sua sede pelo prazo de doze meses, com vistas a realizar serviços operacionais junto aos servidores, o que viola a regra do concurso público. Com efeito, o objeto amplo, que abrange atividades típicas e permanentes da Administração Municipal, demonstra que não foi celebrado contrato para atender a situação excepcional e complexa, mas sim o assessoramento geral do ente público, confundindo-se com suas atividades cotidianas. (...) A vedação referida está amparada nos princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, aplicáveis à Administração Pública e insculpidos nos artigos 37, caput, e 5º da Constituição Federal. Além disso, baseia-se na interpretação da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, que também foi objeto de análise por este Tribunal de Contas, cujas regras restaram consolidadas no Prejulgado nº 09 do TCE/PR. Processo nº 900722/13 - Acórdão nº 2412/17 - Tribunal Pleno/TCE-PR - Rel. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. "

7



ALMT
Assembleia Legislativa

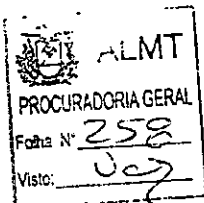


Quanto à contratação de serviços de assessoria contábil, por intermédio de empresa interposta, não é outro o entendimento da Corte estadual, *in verbis*:

EMENTA. Prestação de Contas Anual. Sercomtel Contact Center S/A. Contratação de serviços de advocacia e de contabilidade. Impossibilidade. Obrigatoriedade de realização de concurso público. Inteligência do art. 37, II, da CF e Prejulgado nº 06-TCE. Indicadores econômicos e financeiros da empresa desfavoráveis. Pela irregularidade e recomendação para estudo de viabilidade de encerramento das atividades da Companhia. (...) Em sede de prestação de contas do exercício financeiro de 2011, irregularidades foram detectadas na gestão da SERCOMTEL Contact Center S/A, entre as quais, a contratação de serviços passíveis de realização por servidores efetivos, admitidos por concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal, mas contratados por licitação. Foram contratados serviços de contabilidade, por meio do Pregão nº 15/2011, no valor de R\$ 50.160,00 (cinquenta mil, cento e sessenta reais) e despendidos mais de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), em honorários advocatícios. Ainda que seus representantes legais tenham arguido a favor da entidade, que a mesma não estaria obrigada à realização de concurso público por ser uma empresa de capital fechado e gestão pública, a presente decisão considerou que "as empresas controladas se submetem a um regime jurídico híbrido, devendo observar normas típicas de Direito Público, tais como a exigência de realização de concurso público para contratação de pessoal (...). Processo nº 243698/12 - Acórdão nº 2473/17- Segunda Câmara. TCE/PR - Rel. Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

8





Ademais, a proposta de contratação de serviços contábeis e de controladoria interna (item 10.1.10), na forma requerida, também destoa da determinação dos artigos 3º e 4ª da Resolução nº 4.377, de 11 de novembro de 2015, publicada no DO de 12/11/2015, e originária da Notificação Recomendatória Conjunta 01/2015 do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que assim dispõe:

Art. 1º Adotar integralmente as medidas contidas na Notificação Recomendatória Conjunta nº 01/2015, do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT através do Acórdão 601/2012- TP, proferido nos autos nº 14.178-0/2011.

(...)

Art. 3º Nomear para o cargo de Auditor de Controle Interno, servidor de carreira, que preencha todos os requisitos exigidos pelas Resoluções de nº 24/08 e de nº 13/12, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT, até a implementação do disposto no Art. 4º desta Resolução.

Art. 4º Iniciar o processo legislativo, até o dia 30 de novembro de 2015, para alterar o Art. 8º, da Lei nº 10.038/13, criando 03 (três) cargos de Auditor de Controle Interno, de provimento efetivo, cujo preenchimento se dará através de concurso público de prova ou de provas e títulos.

§ 1º O processo de que trata o caput deve ser finalizado até o dia 31 de dezembro de 2015.

§ 2º O Secretário de Controle Interno da ALMT deve ser escolhido dentre os Auditores de Controle Interno, nos termos definidos no caput deste artigo, com mandato e atribuições definidas em Lei. (gn)

Por derradeiro, vale frisar que a eventual contratação de

9



servidores para ocupação de cargos de provimento efetivo no âmbito do Poder Legislativo exige prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, tudo nos termos da Carta Federal (art. 169, § 1º, I) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15 e 22).

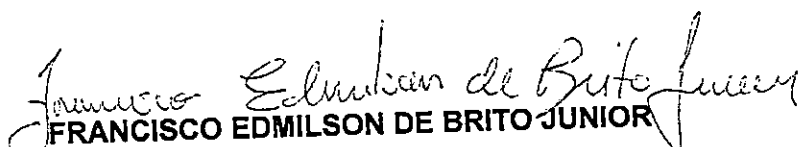
III – DA CONCLUSÃO

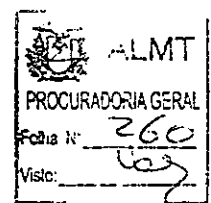
Ante o exposto, **OPINAMOS** pela INVIABILIDADE do procedimento licitatório, tendo em vista que o objeto perquirido trata-se de serviços técnicos e permanentes da Administração Pública, devendo a contratação realizar-se através de concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma do art. 37, II, da CRFB.

Submeto os autos à apreciação superior.

Cuiabá, 01 de agosto de 2018.

10


FRANCISCO EDMILSON DE BRITO JUNIOR
Procurador da Assembleia Legislativa de Mato Grosso
Matrícula 41.619

DESPACHO

Encaminho o presente processo para análise e aprovação do parecer nº 356/2018, de lavra do Procurador da Assembleia **Dr. Francisco Edmilson de Brito Junior**, referente a análise do processo administrativo com o escopo de licitar, por meio da modalidade convite, a contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos especializados de acompanhamento de atividades burocráticas e consultoria administrativa, contábil, de planejamento, financeira e patrimonial.

Nesta oportunidade, com as informações retro, restituo os autos do processo administrativo nº **201721636**, para conhecimento e medidas pertinentes.

Submeto à apreciação superior final.

Cuiabá, 01/08/2018.

LUIZ EDUARDO DE FIGUEIREDO ROCHA E SILVA
SUBPROCURADOR-GERAL ADMINISTRATIVO