



PROCESSO N. : 28.520-0/2018 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
UNIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
RESPONSÁVEL : RUI RAMOS RIBEIRO / CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA
MARCOS GATTASS PESSOA JÚNIOR
REPRESENTANTES : CRISTIANE DE OLIVEIRA GOMES
KELLEN GOMES DE OLIVEIRA POPESCU
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ENGENHEIROS CIVIS – MT
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

PARECER N. 136/2020

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. EXERCÍCIO DE 2018. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. IRREGULARIDADES NO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO 37/2018/TJMT. MEDIDAS CAUTELARES INDEFERIDAS. AFASTAMENTO DOS ACHADOS. NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE OBRAS DO PODER JUDICIÁRIO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PELA IMPROCEDÊNCIA. CONVERSÃO DA IRREGULARIDADE EM RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Representações de Natureza Externa com pedidos de Medidas Cautelares propostas pelo Sr. Marcos Gattass Pessoa Júnior¹, pelas Sras. Cristiane de Oliveira Gomes e Kellen Gomes de Oliveira Popescu² e pela Associação Brasileira de Engenheiros Civis Dpto MT³ em face do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, gestão do Exmo. Sr. Rui Ramos Ribeiro, em razão de supostas irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico nº 37/2018.

1 RNE 285200/2018 – Doc. Digital nº 168450/2018
2 RNE 286443/2018 – Doc. Digital nº 170792/2018
3 RNE 357600/2018 – Doc. Digital nº 245113/2018



2. O referido certame teve por objeto a contratação de empresa especializada em engenharia consultiva para prestação de apoio técnico compreendendo atividades técnicas nas áreas de engenharia e arquitetura, incluindo desenvolvimento de projetos, fiscalização de obras e serviços de engenharia no âmbito do Poder Judiciário, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e no correspondente Termo de Referência.

3. Em providência preliminar⁴, o Conselheiro Relator determinou o apensamento da RNE nº 28.644-3/2018 à RNE nº 28.520-0/2018, tendo em vista a conexão das matérias, e diante da presença dos requisitos de admissibilidade, **admitiu** as presentes. No entanto, após a manifestação da Secex de Obras e Infraestrutura, indeferiu as cautelares pleiteadas, conforme Julgamento Singular nº 848/LCP/2018⁵.

4. Após a apresentação de informações preliminares pelo Representado⁶, os autos foram encaminhados à SECEX de Obras e infraestrutura para emissão de Relatório Técnico Preliminar⁷ que concluiu pela possível ocorrência de uma irregularidade e propôs os seguintes encaminhamentos:

Responsável: Desembargador Rui Ramos Ribeiro – Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso

KB 99. Pessoal_Grave_99. Irregularidade referente à Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT: Terceirização irregular de mão de obra. Inobservância da Resolução de Consulta nº 33/2013/TCE/MT c/c artigo 37, II, CF.

Conclusão e Proposta de Encaminhamento

1. O indeferimento dos argumentos trazidos nas Representações de Natureza Externa, protocoladas nesta Corte de Contas nos documentos digitais 168450/2018 e 170792/2018, uma vez que improcedentes, bem como pela não concessão da medida cautelar pleiteada pelos representantes;
2. Concessão de medida cautelar, inaudita altera pars, determinando ao Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso que se abstenha de adjudicar, homologar ou celebrar contrato em face do Pregão Eletrônico nº 37/2018/TJMT, até o julgamento final deste processo;
3. Citação do Presidente do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, Exmo.

4 Decisão – Doc. digital nº 172679/2018

5 Decisão – Doc. digital nº 178894/2018

6 Doc. digital nº 177668/2018

7 Relatório – Doc. digital nº 237170/2018



Desembargador Rui Ramos Ribeiro, oportunizando ao gestor o exercício do direito ao contraditório e ampla defesa.

5. Em atendimento aos postulados do contraditório e da ampla defesa, o responsável, **Exmo. Sr. Rui Ramos Ribeiro**, Presidente do TJMT à época, foi devidamente **citado**⁸, apresentando oportunamente a sua **manifestação**⁹.

6. Após, os Representantes apresentaram outras documentações, pleiteando novamente a concessão de medida cautelar para suspensão do certame licitatório¹⁰. Todavia, o Conselheiro Relator proferiu Decisão Singular¹¹ – Julgamento Singular nº 128/LCP/2019, adiando o aprofundamento da providência cautelar para após a oitiva do Representado e determinando a **notificação** do atual Presidente do TJMT, que apresentou oportunamente sua **manifestação**¹². Nos termos do Julgamento Singular nº 233/LCP/2019¹³, o Conselheiro Relator **indeferiu** o novo pedido cautelar, dando prosseguimento ao feito.

7. Remetidos os autos à Secex de Obras e Infraestrutura para elaboração de **Relatório Técnico Conclusivo**¹⁴, a unidade técnica manifestou-se pela improcedência dos fatos aventados nas RNE's, mas pela expedição de recomendação à atual gestão do TJMT no tocante a providências acerca do quadro de servidores do egrégio Tribunal.

8. Vieram os autos para manifestação ministerial.

9. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

10. Inicialmente, cumpre ressaltar o acerto na decisão do Conselheiro

8 Ofício – Doc. digital nº 245956/2018

9 Doc. digital nº 3804/2019

10 Doc. digital nº 2682/2019

11 Decisão – Doc. digital nº 11854/2019

12 Doc. digital nº 25980/2019

13 Decisão – Doc. digital nº 57757/2019.

14 Doc. digital nº 268386/2019



Relator ao **admitir** as presentes **Representações de Natureza Externa**, uma vez que formalizadas em **linguagem clara e compreensível**, acerca de matéria de competência do Tribunal de Contas (licitações e contratos); apontando-se **fatos** (possível ilegalidade no edital do certame licitatório – Pregão 37/2018/TJMT) e suas evidências; indicando **responsável** (Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso); **período** (2018), e proposta por **parte legítima** (qualquer licitante, contratado ou pessoa jurídica, contra irregularidades na aplicação da Lei 8.666/1993), nos termos dos arts. 219 e 224, I, “c” e seguintes do RITCE/MT.

11. Além disso, o Tribunal de Contas dispõe de meios eficazes para conhecer irregularidades/ilegalidades que ocorram no âmbito da Administração Pública, tanto com informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos sistemas informatizados do Tribunal, quanto pelas auditorias e inspeções, efetuando, dessarte, o controle de atos viciados e obstando futuros e maiores danos ao erário.

12. Noutro norte, compulsando os autos, verifica-se que no tocante à **RNE nº 357600/2018**, também apensada ao processo nº 285200/2018, não foi proferido juízo de admissibilidade. Porém, pelos mesmos fundamentos já descritos anteriormente em razão das demais RNEs, esta também preenche os requisitos para a sua admissibilidade, conforme RITCE/MT.

13. Assim, manifesta-se pelo **CONHECIMENTO** das presentes RNEs.

2.2. Mérito

14. O vertente caso trata de **Representações de Natureza Externa - RNEs com pedidos de Medidas Cautelares¹⁵** propostas pelo **Sr. Marcos Gattass Pessoa Júnior**, pelas Sras. **Cristiane de Oliveira Gomes e Kellen Gomes de Oliveira Popescu** e pela **Associação Brasileira de Engenheiros Civis Dpto MT** em face do **Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso**, em razão de supostas irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico nº 37/2018.

15 RNEs 285200/2018 – Doc. Digital nº 168450/2018; 286443/2018 – Doc. Digital nº 170792/2018 e 357600/2018 – Doc. Digital nº 245113/2018



15. Segundo consta das RNEs, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso – TJMT publicou edital do Pregão Eletrônico nº 37/2018 em agosto de 2018, para contratação de empresa especializada em engenharia consultiva para prestação de apoio técnico compreendendo atividades técnicas nas áreas de engenharia e arquitetura, incluindo desenvolvimento de projetos, fiscalização de obras e serviços de engenharia no âmbito do Poder Judiciário, compreendendo os seguintes postos de trabalho:

PROFISSIONAIS	Descrição do Serviço	Quantidade de Profissionais
Engenheiro Civil/Arquiteto	Coordenação	2
Engenheiro Civil/Arquiteto	Fiscalização de Obras	6
Engenheiro Eletricista	Fiscalização de Obras	4
Arquiteto e Urbanista	Desenvolvimento de Projetos	3
Engenheiro Civil/Arquiteto	Desenvolvimento de Orçamentos	2
Total de Profissionais		17

16. O prazo de vigência da contratação foi estabelecido em 20 meses, prorrogável por iguais e sucessivos períodos, limitado a 60 meses, nos termos do art. 57, §1º, da Lei nº 8.666/1993, tendo por justificativa a demanda de obras do Poder Judiciários, as quais foram elencadas as seguintes obras:



Descrição da Obra	Área	Cronograma estimado de execução
Construção do Fórum de Várzea Grande	21.424,27m ²	30 meses
Construção do Fórum de Primavera do Leste	5.739,91m ²	18 meses
Retomada da obra de construção do Fórum de Itiquira	2.420,65m ²	09 meses
Reforma e Ampliação do Fórum de Barra do Garças	3.986,00m ²	18 meses
Construção do Edifício Garagem do Tribunal de Justiça	5.645,96m ²	03 meses
Construção de Edifício para abrigar a Coordenadoria de Tecnologia do TJ, Ambulatório e Restaurante	2.546,06m ²	08 meses
Reforma e Ampliação do Fórum de Barra do Bugres	3.533,50m ²	12 meses
Construção do Fórum de Água Boa	2.173,36m ²	20 meses
Construção do Fórum de Nova Xavantina	2.886,50m ²	18 meses
Construção do Fórum de Sorriso	6.137,16m ²	24 meses
Construção do Fórum de Lucas do Rio Verde	5.248,90m ²	24 meses
Construção do Fórum de Sinop	12.267,37m ²	30 meses
Construção do Fórum de Alta Floresta	7.246,37m ²	24 meses
Reforma e Ampliação do Fórum de Peixoto de Azevedo	1.092,84m ²	12 meses
Obras previstas nas 79 Comarcas aprovadas no Plano de Obras do Poder Judiciário	Média de 1.300m ² de área construída	Demandas estipuladas até o exercício de 2021

Página 33 e 34 do doc. digital 234826/2018

2.2.1 Irregularidades no edital do Pregão Eletrônico 37/2018

17. O Representante da **RNE 285200/2018** alega que o edital do certame teve como balisamento Instrução Normativa revogada; que a errata publicada em razão do edital do pregão ampliou o escopo da licitação contrariando tanto o objeto do procedimento licitatório inicial, quanto a legislação vigente. Alegou, também, ausência de planilha base da licitação, descumprindo o art. 13, *a, b e c*, da Resolução 114 do CNJ. E por fim, sustentou que a memória de cálculo, com todos os custos, que serviram de premissa para se chegar ao valor da licitação não foi apresentada, o que não permite aos licitantes avaliar se todos os custos estimados foram considerados para a formação do preço base da licitação, bem como, verificar se foi observada a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria SENGE/SINDUSCON.

18. As Representantes da **RNE 286443/2018** alegam que o edital do Pregão Eletrônico 37/2018 não possui planilha global dos preços diretos, despesas indiretas e não possui planilha detalhada de diárias e deslocamentos conforme



previsto no art. 7º, §2º, da Lei 8.666/1993 e que foram consideradas pela Administração somente as despesas indiretas dos deslocamentos, faltando o BDI, que é formado pelos valores destinados aos tributos e ainda o lucro.

19. Relatam a ausência de assinatura de engenheiro ou arquiteto responsável pela elaboração do orçamento da licitação e, por fim, entendem que por se tratar de serviços técnicos profissionais especializados, conforme especificado no objeto do pregão, tornou-se inviável a aplicação sub-módulo 4.5, que trata da composição de custo do profissional ausente.

20. Já na **RNE 357600/2018** foi questionada a ausência da previsão de contratação de engenheiro sanitarista, em razão dos trabalhos discriminados no edital.

21. Em **defesa**¹⁶, o Representado esclareceu que a sessão de abertura do certame licitatório designada para o dia 04/09/2018 foi adiada em face da necessidade de esclarecimentos das áreas técnicas quanto aos termos constantes das impugnações apresentadas pelos licitantes.

22. Sobre a alegação relacionada ao fato de a Instrução Normativa 02/2008/MPOG ter sido revogada pela Instrução Normativa 05/2017/MPOG, sustentou que este diploma não integra o arcabouço legal que dá sustento à licitação, sendo citada somente como parâmetro, modelo a ser seguido, ante a ausência de paradigma semelhante no âmbito do Estado de Mato Grosso.

23. Quanto à alteração nos atestados de capacidade técnica, justificou que o intuito foi abarcar também a execução e a supervisão de obras, além da respectiva fiscalização, esmiuçando a exigência, para melhor compreensão dos licitantes, com amparo no art. 30 da Lei nº 8.666/1993.

24. No tocante à planilha de referência com todos os valores de formação de custos de salário dos profissionais, tal documento foi devidamente elaborado pelo Departamento de Obras do TJMT e encontra-se encartado às fls. 57/61 dos autos do Pregão Eletrônico 37/2018, bem como, gravado em CD acostado

16Doc. digital nº 3804/2019 e Doc. digital nº 25980/2019



à fl. 82 dos autos e disponibilizado no site Comprasnet e do TJMT.

25. Ademais, esclarece que o objeto da licitação é a contratação de empresa para a realização de fiscalização da execução de obras a serem realizadas pelo Tribunal de Justiça, e que a planilha de custos se refere aos salários dos profissionais que irão prestar os serviços, razão pela qual não necessita da ART do profissional que a elaborou, pois não se trata de realização de obra.

26. Relata, também, que a Representante, quando da licitação anterior (Pregão 07/2016), tentou, assim como faz nesta oportunidade, cancelar aquela licitação, via Representação de Natureza Externa nº 43338/2016, que foi julgada improcedente, sendo ela a atual contratada para a execução do serviço objeto do pregão ora impugnado, possuindo amplo interesse em evitar a realização de novo certame.

27. Por fim, requereu o indeferimento das liminares pleiteadas e, no mérito, pela improcedência das representações.

28. A **SECEX de Obras e Infraestrutura**¹⁷ discordou das argumentações dos Representantes quanto às irregularidades suscitadas nas RNEs, uma vez que no sítio eletrônico do TJMT e no Termo de Referência anexo ao edital do Pregão Eletrônico nº 37/2018 constam todos os documentos, planilhas e detalhamentos questionados. Ademais, a ampliação do rol dos possíveis licitantes estaria amparado na Lei de Licitações. Por fim, opinou pela **improcedência** dos fatos trazidos pelos Representantes.

29. **Assiste razão à Secex.**

30. Como bem exposto pela unidade técnica, no tocante aos atestados de capacidade técnica, não há qualquer irregularidade perpetrada pelo gestor, haja vista que o art. 30, § 3º da Lei nº 8.666/1993 autoriza justamente a situação de quem pode o mais pode o menos:

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de

¹⁷ Relatório Técnico Conclusivo – Doc. digital nº 268386/2019.



certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional **equivalente ou superior.** (destaque nosso)

31. Ademais, um dos objetivos da licitação é garantir a ampla concorrência e a proposta mais vantajosa para a administração, vedando a inclusão de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do procedimento licitatório:

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.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. (destaque nosso)

32. No que tange às alegações de ausência de planilhas, documentos e detalhamentos de custos, também não merecem prosperar, uma vez que todas as informações referentes ao Pregão Eletrônico nº 37/2018 foram disponibilizadas no sítio eletrônico do TJMT, estando ao alcance de todos os licitantes.

33. Por fim, quanto à reposição de profissional ausente, conforme asseverado pela unidade de instrução, a pretensão do Órgão Representado é a contratação de prestação de serviços e não a intermediação de mão-de-obra, devendo o profissional ausente ser substituído por outro, conforme autoriza o art. 30, §10, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
(...)

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência



equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.

34. Ademais, o Tribunal de Contas da União também já se manifestou acerca dessa situação:

Acórdão 1.265/2009 - Plenário

Interessante notar que a aprovação da substituição do profissional indicado para fins de capacitação técnico-operacional por outro de experiência equivalente ou superior não se submete ao juízo discricionário da Administração, tal como ocorre no momento da habilitação. Neste caso, a Administração não poderá invocar o cunho personalíssimo do contrato para negar a substituição de um por outro, se a qualificação do novo profissional for, no mínimo, equivalente à do profissional que se pretende substituir.

35. Sendo assim, este **Parquet de Contas** coaduna com o posicionamento da equipe de auditoria, pela **improcedência** das alegações apresentadas pelos Representantes.

2.2.1 Irregularidade KB99

36. Na análise das informações trazidas nas RNEs, a equipe de auditoria entendeu que a contratação pretendida pelo TJMT, se reveste de possível terceirização de mão-de-obra, em afronta à Constituição Federal, art. 37, II, e Resolução de Consulta nº 33/2013, ocasionando a ocorrência da seguinte irregularidade:

KB 99. Pessoal_Grave 99. Irregularidade referente à Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT: Terceirização irregular de mão de obra. Inobservância da Resolução de Consulta nº 33/2013/TCE/MT c/c artigo 37, II, CF.

37. Em sua **defesa**, o gestor argumenta que não se trata de terceirização de mão-de-obra, mas contratação de empresa especializada nos serviços discriminados no objeto do edital licitatório. Assevera que a contratação se refere a situação específica e sazonal, não desrespeitando as orientações desta Corte de Contas.

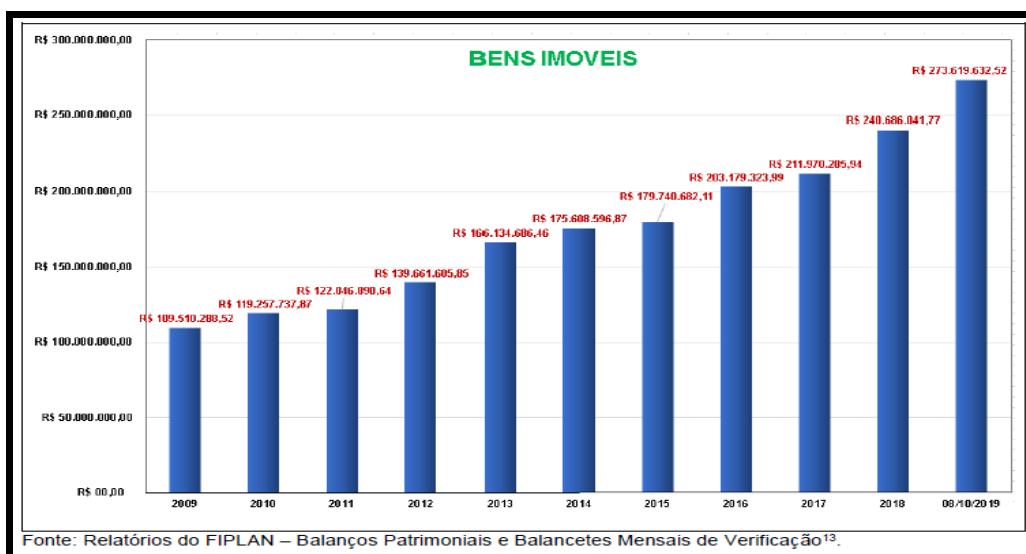


38. Ressalta que, mesmo que diante do quadro deficitário de servidores do TJMT na área de engenharia, além do impacto da contratação de servidores efetivos que poderia aumentar as despesas com pessoal, no momento não há como ser realizado concurso público para contratação destes profissionais diante da vigência da Emenda Constitucional nº 81/2017, conhecida como “PEC dos Gastos”.

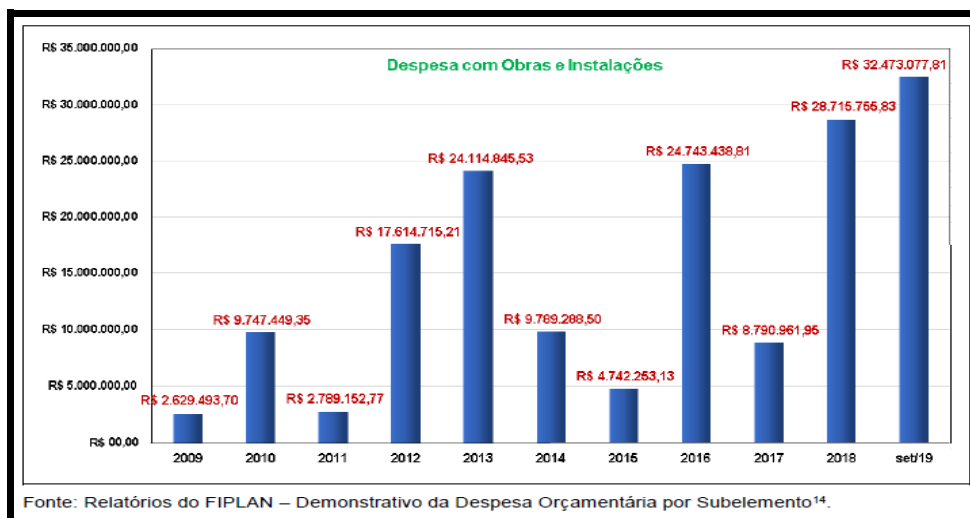
39. Em **Relatório Conclusivo da Secex**, a unidade técnica também não acatou as argumentações do Presidente do TJMT, haja vista que diante de dados e levantamento de informações realizados desde 2009, demonstrou-se que esta forma de contratação é feita de forma reiterada e sucessiva, não caracterizando atividade específica e sazonal, além do que a remuneração de todos os contratos anteriores eram realizados por tempo de prestação de serviço e não por objeto determinado, caracterizando assim **terceirização irregular de mão de obra**, contrariando os preceitos da legislação vigente e as normativas desta Corte de Contas.

40. Ressaltou que no ano de 2008, por meio da Lei nº 8.814/2008, foi criada a Coordenadoria de Infraestrutura do Tribunal de Justiça, sendo que uma das suas unidades é o Departamento de Obras.

41. Informou que nos últimos 10 anos, praticamente o valor dos bens imóveis pertencentes ao TJMT quase triplicou, pois no ano de 2009 era de R\$ 109.510.288,52, e em outubro de 2019 chegou a um montante de R\$ 273.619.632,52:



42. Reforçou que nesse mesmo período houve uma tendência de aumento das despesas com obras e instalações do Tribunal, passando de 2,5 milhões em 2009 para mais de 32 milhões em setembro de 2019:



43. Diante dessas informações, discorda das alegações do gestor quanto à eventualidade e sazonalidade dos serviços de engenharia, tanto que apesar de não tratar de área finalística ou tampouco exclusiva do Poder Judiciário, a unidade de obras foi criada devido a demanda permanente que surgem das 79 Comarcas do Estado de Mato Grosso, fazendo-se necessário um corpo técnico efetivo suficiente para o pleno funcionamento e continuidade dos serviços da unidade.

44. Frisou que na última década o TJMT vem terceirizando mão-de-obra



de Engenheiros Eletricistas, Civis e Arquitetos, deixando evidente que os serviços de engenharia e arquitetura não são eventuais, mais permanentes, e que nos últimos anos houve aumento crescente, uma vez que em 2009 o total de terceirizados era de 8, e no ano de 2019 passou a ser de 17, conforme o quadro abaixo:

Contrato e Aditivo	Ano	Profissional			Arquiteto	total
		Eng. Elétrico	Eng. Civil	Eng. ou Arquiteto		
Contrato nº 1/2010	2010	3	4		1	8
Contrato nº 1/2010, 3º aditivo	2011	3	4		2	9
Contrato nº 1/2010, 5º aditivo	2012	3	5		2	10
Contrato nº 26/2016	2016	5		10		15
Contrato nº 26/2016, 2º aditivo	2018	5		12		17
Contrato nº 12/2019	2019	4		10	3	17

Fonte: Contratos e Aditivos²⁴

45. Desta feita, em que pese a caracterização da irregularidade, ressaltou que algumas situações devem ser consideradas quanto ao que foi exposto neste caso em concreto, em respeito à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, quais sejam:

- desde 2010 é realizado a terceirização de mão de obra para o Departamento de Obras, com o aval de outros gestores do TJMT.
- nos últimos 10 anos, o valor dos bens imóveis pertencentes ao Tribunal de Justiça de Mato Grosso quase que triplicou, já que no ano de 2009 tinha aproximadamente 100 milhões e ao final de 2019 já está próximo dos 300 milhões, sendo necessário um corpo técnico efetivo, suficiente, para atender as demandas das 79 Comarcas do TJMT (aproximadamente 120 edificações).
- no Departamento de Obras no ano de 2019, há apenas 4 servidores efetivos para o cargo de Analistas Judiciários, com especialização em engenharia.
- nos Termo de Referência relativo aos Contratos nº 26/2016 e nº 12/2019 ficou evidenciado que se fazia necessária a terceirização de profissionais nas áreas

de Engenharia e Arquitetura devido a carência de profissionais qualificados e habilitados nesta área no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

- mesmo após 10 anos que foi criado o Departamento de Obras não se pode identificar, em lei, qual seria o número mínimo de servidores efetivos, Analistas Judiciários, com especialização em engenharia, necessários para o pleno funcionamento e continuidade dos serviços desta unidade, como: elaboração de projetos, fiscalização das obras e/ou convênios e controle do desenvolvimento dos processos administrativos, contratos, convênios e expedientes, dentre outros. Este fato se dá porque não foi disposto no PCCS o número de vagas



para Analista Judiciário, com especialidade em engenharia.

- no decorrer desses últimos 3 anos foram nomeados vários Analistas Judiciários, com especialização em engenharia, denotando a proatividade para que mesmo se não houvesse a contratação de terceirizados, haveria um mínimo funcionamento e continuidade dos serviços do Departamento de Obras.
- o concurso realizado em 2015 (Edital 22/2015/GSCP), ainda está vigente, e foi prorrogado pelo prazo de 2 anos em 27/07/2018.
- O quantitativo atual de servidores Analistas Judiciários, com especialização em engenharia, lotados no TJMT, é insuficiente para garantir a regular continuidade dos serviços relacionados às obras de reforma e ampliações do TJMT, considerando o valor do patrimônio imóvel existente e a demanda pela ampliação ou construção de novas Comarcas.

46. Por fim, considerando a excludente de culpabilidade no ato de gestão, sugeriu a **conversão da imputação de sanção pela expedição de recomendação** à atual gestão do TJMT, nos termos do art. 22, §1º, da LOTCE/MT.

47. **Passa-se à análise ministerial.**

48. Inicialmente vale ressaltar o trabalho bem feito e minucioso da equipe técnica, que ao trabalhar com dados, elaborou um relatório simples, muito técnico, com ilustrações auto explicativas e argumentos contundentes diante dos fatos levantados.

49. Com a realização do Pregão Eletrônico nº 37/2018, o Tribunal de Justiça pretendeu a contratação de empresa especializada em engenharia consultiva para prestação de apoio técnico compreendendo atividades técnicas nas áreas de engenharia e arquitetura, visando o desenvolvimento de projetos, fiscalização de obras e serviços de engenharia em apoio à equipe técnica do égrégio Tribunal.

50. Essa contratação visa suprir a deficiência dos seguintes profissionais do Departamento de Obras do Tribunal de Justiça, que foi criado com o advento da Lei nº 8.814/2008:

PROFISSIONAIS	Descrição do Serviço	Quantidade de Profissionais
---------------	----------------------	-----------------------------



Engenheiro Civil/Arquiteto	Coordenação	2
Engenheiro Civil/Arquiteto	Fiscalização de Obras	6
Engenheiro Eletricista	Fiscalização de Obras	4
Arquiteto e Urbanista	Desenvolvimento de Projetos	3
Engenheiro Civil/Arquiteto	Desenvolvimento de Orçamentos	2
Total de Profissionais		17

51. A investidura em cargo ou emprego público na Administração Pública, a regra geral é o concurso público, conforme previsto no art. 37, II, da CF/1988¹⁸. No entanto, desde o Decreto-Lei nº 200/1967 já há previsão acerca da possibilidade da Administração desobrigar-se da execução direta de algumas tarefas por meio de contrato celebrado com terceiros.

52. Ademais, há requisitos e pressupostos que devem ser seguidos pela Administração Pública para a celebração dessa contratação. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra *Terceirização na Administração*¹⁹, esclarece que:

“a contratação de serviços técnicos profissionais especializados é forma de ajuste absolutamente lícita se guardar conformidade com as normas que a admitiram. Dependendo do tipo de serviço, pode a Administração deixar de realizar licitação. **Mas tais serviços devem ser eventuais e excepcionais, para justificar a terceirização por meio de contratos dessa natureza.** Por essa razão, podem esses contratos falsear o verdadeiro sentido da lei, ensejando, numa análise mais acurada, a conclusão de que estaria havendo recrutamento de pessoal, sem observância dos requisitos constitucionais. Nessa hipótese, tratar-se-ia de terceirização ilícita e simulada e, por conseguinte, vedada ao Poder Público”. (grifo nosso)

53. Este Tribunal de Contas já firmou entendimento sobre os requisitos para a contratação de serviços técnicos profissionais especializados, por parte dos Órgãos da Administração Pública, nos termos da **Resolução de Consulta nº 33/2013**:

CONTRATOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. SERVIÇOS TÉCNICOS

18 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;

19 Carvalho Filho, José dos Santos. *Terceirização na Administração. Estudos em Homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2009, pág. 62



ESPECIALIZADOS. EXCEPCIONALIDADE. HIPÓTESES E REQUISITOS. 1) É permitida a contratação de serviços técnico profissionais especializados pela Administração Pública, independentemente de estarem compreendidos em atribuições inerentes a categorias funcionais do quadro de pessoal efetivo, nas seguintes hipóteses: **a) quando o contingente de servidores existentes for insuficiente para atendimento de uma sobrecarga sazonal e transitória na demanda por determinado serviço técnico;** b) quando o corpo de servidores não for suficientemente especializado para satisfazer demandas por serviços singulares e complexos; ou, c) no caso de serviços jurídicos, quando houver conflito de interesses da instituição e dos servidores que poderiam vir a defende-la. 2) **Além da observância às hipóteses descritas no item anterior, a possibilidade de contratação de serviços técnicos especializados deve respeitar os seguintes requisitos: a) possuir objeto específico e especializado; b) a necessidade do serviço seja eventual ou não permanente;** c) os serviços a serem contratados não podem se constituir em atividades típicas e exclusivas de Estado, a exemplo daquelas que impliquem na limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, no exercício do poder de polícia ou na manifestação da vontade do Estado pela emanção de atos administrativos; e, d) observância às regras de licitação e contratos administrativos estampadas na Lei nº 8.666/1993. 3) **O descumprimento destas hipóteses e requisitos para a contratação de serviços técnico profissionais especializados compreendidos em atribuições inerentes a categorias funcionais do quadro de pessoal efetivo configura burla ao princípio do concurso público, caracterizando também a substituição indevida de servidores públicos, o que faz incluir o respectivo gasto no câmputo das despesas com pessoal, conforme estabelece o § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** (destaque nosso)

54. Coadunando com o entendimento técnico, resta evidenciado que a presente contratação contraria o posicionamento desta Corte de Contas quanto ao assunto, uma vez que a sobrecarga de trabalho não é sazonal ou transitória, mas permanente, haja vista que desde 2010 está sendo realizada contratação desta prestação de serviço de forma contínua e ininterrupta para atender a demanda do Poder Judiciário, demonstrando que a necessidade do serviço de engenharia não é eventual para o Representado.

55. Ademais, os profissionais que se pretende contratar não estarão atrelados a um objeto específico, mas a um tempo de prestação de serviços, ou seja, o objeto da contratação não se resume na fiscalização específica de uma obra, ou na execução de um projeto específico, demonstrando que a finalidade da contratação é ter de maneira permanente engenheiros e arquitetos à disposição do Contratante por até 5 anos.



56. Outrossim, conforme demonstrado nos itens 3.1 e 3.2 da cláusula terceira, item 5.1 da cláusula quinta e item 10.1 da Cláusula 10 do Contrato nº 12/2019²⁰, a forma de pagamento está vinculada com horas/dias/período trabalhados:

3. CLÁUSULA TERCEIRA – PREÇO

3.1. O valor da contratação é de R\$ 6.166.110,12 (seis milhões cento e sessenta e seis mil, cento e dez reais e doze centavos), referente aos 17 (dezessete) profissionais, pelo período de 20 (vinte) meses.

3.2. O valor total, incluindo além dos profissionais, a previsão de diárias, deslocamentos e horas extras é de R\$ 7.560.736,18 (sete milhões quinhentos e sessenta mil, setecentos e trinta e seis reais, e dezoito centavos), conforme demonstrativo abaixo:

Profissionais	Descrição do serviço	Qtde	Jornada	RS Remuneração	RS Unitário	RS Mensal	RS Global
Engenheiro Civil / Arquiteto	Coordenação	2	40	R\$ 8.675,00	R\$ 19.252,20	R\$ 38.504,40	R\$ 770.088,00
Engenheiro Civil / Arquiteto	Fiscalização de obras	6	40	R\$ 8.109,00	R\$ 17.986,74	R\$ 107.920,44	R\$ 2.158.408,91
Engenheiro Eletricista	Fiscalização de Obras	4	40	R\$ 8.109,00	R\$ 17.986,74	R\$ 71.946,96	R\$ 1.438.939,20
Arquiteto Urbanista	Desenvolvimento de Projetos	3	40	R\$ 8.109,00	R\$ 17.986,74	R\$ 53.960,22	R\$ 1.079.204,40
Engenheiro Civil / Arquiteto	Desenvolvimento de Orçamentos	2	40	R\$ 8.109,00	R\$ 17.986,74	R\$ 35.973,48	R\$ 719.469,61
Totais dos Postos/Colaboradores		17					R\$ 6.166.110,12
Diárias Previstas							R\$ 442.423,80
Deslocamentos Previstos							R\$ 938.394,08
Horas Extras (sobre o valor de deslocamento e diário)		1%					R\$ 13.808,18
Total Geral Mensal dos Postos/Total Geral 20 meses						R\$ 308.305,50	R\$ 7.560.736,18

5. CLÁUSULA QUINTA – FORMA DE PAGAMENTO

5.1. Os serviços serão faturados mensalmente considerando-se os dias trabalhados pela equipe técnica efetiva convocada.

10. CLÁUSULA DÉCIMA – JORNADA DE TRABALHO

10.1. A jornada de trabalho será de 08 (oito) horas por dia, realizada de segunda a sexta-feira, das 09h00 às 18h00, com intervalo intrajornada de 01 (uma) hora, no total de quarenta horas semanais, excluídos os feriados nacionais, estaduais, municipais e específicos do Poder Judiciário.

57. Assim, necessário ressaltar que, mesmo diante da vigência da Emenda Constitucional nº 18/2017, nas hipóteses de terceirização de mão-de-obra se for para substituição de servidores e empregados públicos, as despesas devem ser contabilizadas como gastos com pessoal em “outras despesas de pessoal”, incidindo no cômputo das Despesas com Pessoal do ente jurisdicionado, devendo atender os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme entendimento já firmado por este Tribunal de Contas:

Acórdão nº 1.134/2001 (DOE 27/08/2001). Pessoal. Limite. Despesa

²⁰ Contrato nº 12/2019 entre o Tribunal de Justiça de Mato Grosso e a Empresa Engevix (Doc. Digital nº 264973/2019, fls. 73/114)



com pessoal. Substituição de mão-de-obra. Assessorias jurídica e contábil. Encargos Sociais. Inclusão no limite. **1) As despesas relativas à contratação de assessorias jurídica e contábil para substituição de mão-de-obra ou prestação de serviços de caráter continuado e com subordinação integram o cálculo das despesas com pessoal para efeito de apuração do cumprimento do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2) Quaisquer encargos sociais de responsabilidade da administração, na condição de empregadora, serão computados no limite máximo de gastos com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifamos).

Resolução de Consulta nº 20/2010 (DOE 29/04/2010). Pessoal. Limite. Serviços de Terceiros – Pessoal Física. Não-inclusão no cálculo do limite de despesas com pessoal – LRF, ressalvados os casos de substituição de servidor. **As despesas classificadas no elemento “36. Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física” não devem ser consideradas na apuração dos limites de despesas total com pessoal a que se referem os artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, pois esse elemento não se destina a registrar despesas com pessoal, ressalvados os casos de substituição de servidor, cuja despesa esteja indevidamente classificada nesse elemento.** (grifamos).

58. Todavia, é importante frisar que a **Lei nº 8.814/2008²¹**, que instituiu o Sistema de Desenvolvimento de Carreiras e Remuneração (SDCR) dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, contempla o cargo de provimento efetivo de **Analista Judiciário, com especialização em engenharia**, conforme inciso III do artigo 10 c/c com item 1.2 do Anexo XXII, previu de forma genérica as atribuições do cargo de Analista Judiciário:

LEI Nº 8.814, DE 15 DE JANEIRO DE 2008

Seção IV

Das Carreiras e dos Cargos do Grupo de Profissionais Técnicos Judiciários

Art. 10 As carreiras dos Profissionais Técnicos Judiciários (PTJ) do Poder Judiciário são constituídas pelos seguintes cargos de provimento efetivo:

I – Auxiliar Judiciário: compreendendo funções e atividades operacionais, técnicas e administrativas do Poder Judiciário consideradas de baixa complexidade e que exigem formação de nível fundamental;

II – Técnico Judiciário: compreendendo funções e atividades operacionais, técnicas e administrativas do Poder Judiciário consideradas de média complexidade e que exigem formação de nível médio;

III – Analista Judiciário: compreendendo funções e atividades operacionais, técnicas e administrativas do Poder Judiciário

²¹ Lei nº 8.814, de 15 de janeiro de 2008, lei que institui o Sistema de Desenvolvimento de Carreiras e Remuneração (SDCR) dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso.



consideradas de alta complexidade e que exigem formação de nível superior;

IV – Agente da Infância e Juventude: compreendendo funções de fiscalização de atividades ligadas às crianças e adolescentes, consideradas de média complexidade e que exigem formação de nível médio;

V - Oficial de Justiça: compreendendo funções e atividades de cumprimento de mandados e determinações judiciais, consideradas de alta complexidade e que exigem formação de nível superior; (Alterado pela Lei nº 10.255/2014)

VI – Distribuidor, Contador e Partidor: compreendendo funções e atividades de distribuição dos feitos

ANEXO XXIII

Descritivo de Cargos e Funções do Poder Judiciário de Mato Grosso

1.2 Título do cargo: Analista Judiciário

Alocação: Comarcas e Tribunal de Justiça

Grupo Ocupacional: PTJ – Profissionais Técnicos Judiciários

Forma de Provimento: Efetiva

Superior Imediato: Servidores em posição de Gestão

Missão: Garantir que as atividades do Poder Judiciário sejam realizadas de forma regular e satisfatória aos usuários.

Clientes Principais: Técnicos Judiciários, Auxiliares Judiciários, Gestores, partes.

Atividades: Distribuição dos processos e anotação no relatório diário; Distribuição das iniciais e petições para registro, autuação e juntada; Distribuição dos mandados para Oficiais de Justiça; Controlar, conferir e registrar a produção da Secretaria e do Gabinete; Triagem e separação de processos para impulsionamento. Executa atividades de alta complexidade e responsabilidade de acordo com áreas específicas conforme a necessidade do Poder Judiciário.

Requisitos:

- Conhecimentos: Nível Superior, (Direito, Economia, Letras, Administração, Ciências Contábeis ou Engenharia e Noções de Informática).

- Habilidades: Comprometimento, automotivação, cooperação, autodesenvolvimento, organização, comunicação interpessoal, visão sistêmica.

59. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas** concorda com o posicionamento da SECEX de Obras e Infraestrutura, manifestando-se pela **regularidade do edital do Pregão Eletrônico nº 37/2018**, com a conseqüente **IMPROCEDÊNCIA** dos fatos trazidos pelos Representantes nas Representações de Natureza Externa.

60. No entanto, no que tange à irregularidade KB99 aventada pela unidade técnica, manifesta-se pela sua conversão em expedição de recomendação à atual gestão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso para que: **a)** realize levantamento do número mínimo de servidores efetivos, com especialização em



engenharia, necessários para o pleno funcionamento e continuidade dos serviços afetos ao Departamento de Obras do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso; **a.1)** após, que seja realizado concurso público, nos termos do art. 37, II, da CF, para preenchimento das vagas necessárias, respeitando-se o Plano de Cargos e Carreiras do TJMT (SDCR); **b)** diante da necessidade de contratação de empresa para prestar serviços de apoio técnico especializado na área de engenharia, envolvendo atividades de auxílio à fiscalização, orçamento/quantificação, assistência e consultoria, que conste nos futuros contratos que o pagamento dos profissionais terceirizados estejam atrelados a objetos específicos (contrato por escopo) e não somente a um tempo de prestação de serviço, nos termos da Resolução de Consulta nº 33/2013.

3. CONCLUSÃO

61. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais e institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo **CONHECIMENTO** das Representações de Natureza Externa, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, nos termos dos arts. 219 e 224, I, “c”, do RITCE/MT;

b) no mérito, pela **IMPROCEDÊNCIA** das Representações de Natureza Externa, com a **conversão da irregularidade KB99 em recomendação**;

c) pela expedição de recomendação à atual gestão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso para que:

c.I) realize levantamento do número mínimo de servidores efetivos, com especialização em engenharia, necessários para o pleno funcionamento e continuidade dos serviços afetos ao Departamento de Obras do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso;

c.II) após, seja realizado concurso público, nos termos do art. 37, II, da CF, para preenchimento das vagas necessárias, respeitando-se o Plano de Cargos e Carreiras do TJMT (SDCR); e

c.III) diante da necessidade de contratação de empresa para prestar serviços de apoio técnico especializado na área de engenharia, envolvendo atividades de auxílio à fiscalização, orçamento/quantificação, assistência e consultoria, que conste nos futuros contratos que o pagamento dos profissionais



terceirizados estejam atrelados a objetos específicos (contrato por escopo) e não somente a um tempo de prestação de serviço, nos termos da Resolução de Consulta nº 33/2013.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 04 de fevereiro de 2020.

(assinatura digital²²)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

22. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.