



<b>PROCESSO</b>	<b>8.116-7/2019</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA</b>
<b>REPRESENTANTE</b>	<b>SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS</b>
<b>REPRESENTADA</b>	<b>SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO</b>
<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>RUY CARLOS CASTRILLON DA FONSECA – ex-Secretário Estadual</b> <b>ALESSANDRA XAVIER DA COSTA – Analista de Desenvolvimento Socioeconômico – Engenheira Civil</b>
<b>EQUIPE TÉCNICA</b>	<b>SIMONY JIN – Auditora Público Externo</b>
<b>INTERESSADA</b>	<b>HOUER CONSULTORIA E CONCESSÕES LTDA</b>
<b>ADVOGADOS</b>	<b>LEONARDO DA SILVA CRUZ – OAB-MT 6.660</b> <b>RAQUEL ARRUDA SOUFEN BRAZ – OAB-MT 26.173-A</b>
<b>RELATORA</b>	<b>CONSELHEIRA SUBSTITUTA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES</b>

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se Representação de Natureza Interna, proposta pela SECEX de Contratações Públicas, em desfavor da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e de seus responsáveis, em razão de indícios de irregularidades no Pregão Presencial 43/2018/SEGES.

2. O referido pregão teve por objeto a contratação de empresa especializada no serviço de apoio e análise técnica para estruturação e elaboração de projetos da gestão pública, para atender órgãos do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso. O citado certame resultou na formalização da Ata de Registro de Preços 37/2018/SEGES, que permite adesão de outros órgãos.

3. Em sede de Relatório Preliminar<sup>1</sup>, a SECEX imputou responsabilidades ao Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca, ex-Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, e à Senhora Alessandra Xavier da Costa, Analista de Desenvolvimento Socioeconômico – Engenheira Civil Responsável pelas irregularidades a seguir transcritas:

<sup>1</sup> Doc. Digital 32950/2019.



Classificação	Achado	Responsáveis
<b>1) GB13 LICITAÇÃO_GRAVE_13.</b> Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).	<b>1.1)</b> Insuficiência na justificativa apresentada para a escolha da modalidade de pregão presencial - Tópico - 2. Análise Técnica  <b>1.2)</b> Licitação de quantidades excessivas sem justificativa - Tópico - 2. Análise Técnica	<b>RUY CARLOS CASTRILLON DA FONSECA</b>
<b>2) GB04 LICITAÇÃO_GRAVE_04.</b> Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993).	<b>2.1)</b> Não houve separação das partes do serviço a serem contratadas de forma que fosse vantajoso para a administração - Tópico - 2. Análise Técnica	<b>RUY CARLOS CASTRILLON DA FONSECA</b>  <b>ALESSANDRA XAVIER DA COSTA</b>
<b>3) GB15 LICITAÇÃO_GRAVE_15.</b> Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3o, § 1o, I, c/c caput do art. 14 e art. 40, § 2o, IV, da Lei 8.666/1993; art.40,I, da Lei 8.666/1993; Art. 3o, II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU no 177).	<b>3.1)</b> Inadequação da métrica de serviços adotada na licitação - Tópico - 2. Análise Técnica	<b>RUY CARLOS CASTRILLON DA FONSECA</b>  <b>ALESSANDRA XAVIER DA COSTA</b>

4. Por consequência, a SECEX propôs a admissibilidade da Representação e a citação dos responsabilizados, a fim de se manifestarem sobre as irregularidades detectadas.

5. Ato contínuo, conheci a Representação de Natureza Interna e, em atendimento ao princípio constitucional do devido processo legal, os responsáveis foram regularmente citados<sup>2</sup>, para manifestação acerca das irregularidades apontadas no Relatório Técnico Preliminar, apresentando, em seguida, defesa conjunta<sup>3</sup>.

6. Retornando os autos à SECEX de Contratações Públicas, a Equipe Auditora entendeu pela manutenção de todas as irregularidades inicialmente apontadas, com aplicação de multas aos responsáveis e a anulação do certame. Também sugeriu a concessão de medida cautelar visando à

<sup>2</sup> Ofícios 348 e 349/2019/GCJMM, Docs Digitais 79116/2019 e 79117/2019.

<sup>3</sup> Doc. Digital 112451/2019.



suspensão da ata decorrente do pregão, porquanto vigente até 16/11/2019, de forma a evitar novas adesões caronas, além da notificação aos órgãos requisitantes e seus respectivos Tribunais de Contas.

7. Em virtude da concessão de férias à Conselheira Relatora<sup>4</sup> e da urgência da matéria, os autos foram distribuídos ao Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha, que negou a concessão da medida cautelar proposta, por entender não estarem presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, justificando que configuraram falhas ou deficiências de natureza formal.

8. Na sequência, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 3.855/2019<sup>5</sup>, de autoria do Procurador William de Almeida Brito Júnior, opinou pelo conhecimento e procedência total da Representação de Natureza Interna, com aplicação de multas aos responsáveis, além da emissão de determinação à Secretaria de Estado de Gestão para anulação do Pregão Presencial 43/2018/SEGES e da Ata de Registro de Preços 37/2018/SEGES e, por fim, pela notificação aos órgãos aderentes à referida ata e aos respectivos Tribunais de Contas.

9. Após a manifestação conclusiva das equipes técnica<sup>6</sup> e ministerial<sup>7</sup>, a empresa Huer Consultoria e Concessões Ltda postulou<sup>8</sup> o ingresso nos autos na **qualidade de terceira interessada** e, após ouvido o Ministério Público de Contas<sup>9</sup>, foi deferido o pedido, tendo em vista a demonstração de interesse jurídico na causa, em decorrência da formalização de contrato derivado do referido pregão.

10. Assim, a empresa interessada foi **notificada**<sup>10</sup> para manifestação e juntada de procuração, mas, declinou<sup>11</sup> da oportunidade de manifestação nos autos.

4 Decisão Administrativa 10/2019-TP (publicada no DOC 1632, em 1º/8/2019) que homologou decisão de concessão de férias à Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques, a serem usufruídas no período de 26/7/2019 a 9/8/2019.

5 Doc. Digital 182919/2019.

6 Doc. Digital 161418/2019.

7 Parecer 3.855/2019, Doc. Digital 182919/2019.

8 Requerimento, Doc. Digital 214404/2019.

9 Parecer 4.676/2019 do MPC, Doc. Digital 225939/2019.

10 Doc. Digital

11 Doc. Digital 236174/2019.



11. Apesar da renúncia expressa, posteriormente, a referida empresa **apresentou as suas justificativas extemporâneas**, quanto às irregularidades apontadas no Relatório Técnico Preliminar.

12. Assim, mais uma vez, os autos retornaram para a análise técnica, que elaborou o Relatório Técnico Conclusivo<sup>12</sup>, mantendo todos os apontamentos inicialmente indicados, por entender que a referida empresa interessada não trouxe aos autos elementos novos.

13. Por fim, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 2.701/2020, de autoria do Procurador William de Almeida Brito Júnior, reiterou o parecer anteriormente emitido, opinando pelo conhecimento e pela procedência total da Representação, tendo em vista a manutenção das irregularidades **GB13**, subitens **1.1** e **1.2**, **GB04** e **GB15**, com aplicação de multas aos responsáveis, além da emissão de determinação à Secretaria de Estado de Gestão para que anule o Pregão Presencial 43/2018/SEGES e a Ata de Registro de Preços 37/2018/SEGES e, por fim, pela notificação aos órgãos aderentes à referida ata e aos respectivos Tribunais de Contas.

14. Feitas essas ponderações, passo a descrever as irregularidades apontadas pela SECEX, as defesas apresentadas e suas análises, e, por fim, o Parecer Ministerial.

## 1.1. DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS

### 1.1.1 Irregularidade 1

**Responsável: RUY CARLOS CASTRILLON DA FONSECA** – Ordenador de Despesas -  
Período: 01/01/2019 a 30/12/2019

**1) GB13 LICITAÇÃO\_GRAVE\_13.** Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

**1.1) Insuficiência na justificativa apresentada para a escolha da modalidade de pregão presencial.**

**1.2) Licitação de quantidades excessivas sem justificativa.**

<sup>12</sup> Doc. Digital 64136/2020.



15. Sobre o subitem **1.1**, a conduta imputada ao Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca, ex-Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, consistiu na apresentação insuficiente de justificativa para a opção da forma presencial do Pregão Presencial 43/2018/SEGES, na medida em que deveria ter verificado o modelo que mais proporcionasse vantajosidade para a Administração.

16. No tocante ao nexo de causalidade, a Equipe Técnica relatou que o responsável contrariou dispositivos das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, assim como o artigo 1º, § 1º, do Decreto Estadual 840/2017, porquanto a opção presencial escolhida não trouxe vantagem para a competitividade do certame e, conseqüentemente, para a Administração, na medida em que restringe a participação de empresas fora do Estado, que poderiam prestar os mesmos serviços licitados.

17. Quanto à culpabilidade, a SECEX assinalou que, considerando as circunstâncias, seria esperado de um gestor médio a análise de que, se a prestação dos serviços é oferecida por diversas empresas fora do Estado de Mato Grosso, haveria mais vantagem na opção da forma de pregão eletrônico, não se justificando a restrição à competitividade detectada.

18. Em relação ao subitem **1.2**, a conduta imputada ao responsável encontra-se na ausência de apresentação de justificativa detalhada da necessidade das quantidades de horas técnicas requisitadas na licitação, assim como pela não apresentação do detalhamento do que seria realizado em cada projeto relativos aos órgãos indicados.

19. Sobre isso, a SECEX observou que, diante da dimensão das quantidades requisitadas, deveriam ter sido detalhadas todas as especificações dos projetos, de forma a comprovar a necessidade excessiva de horas de serviço técnico.

20. Quanto à culpabilidade, a Equipe Técnica destacou que a não apresentação de justificativa para a contratação de excessivas horas de serviço



técnico (120.000 horas técnicas), acarretou no cometimento da irregularidade pela inobservação de dispositivos da Lei 8.666/1998 e 10.520/2002.

21. Para a SECEX, a culpabilidade reside no fato de ser esperado de um gestor médio que, ao justificar a contratação dos referidos serviços, apresentasse quais as reais necessidades e como obteve tais quantitativos, de forma a possibilitar a comprovação da veracidade das informações.

#### **a) Manifestação defensiva**

22. Quanto ao subitem **1.1**, a defesa alegou que a adoção da modalidade presencial para o aludido pregão decorreu da existência de robustas exigências de qualificação técnica e demais nuances técnicas que deveriam ser examinadas pelo pregoeiro e equipe de apoio ao final da etapa de lances.

23. Dessa forma, sustentou que a forma presencial do certame possibilitou a resolução rápida e imediata de dúvidas relacionadas ao teor dos atestados de capacidade técnica, sendo diligenciadas e dirimidas na presença dos licitantes, evitando, assim, a suspensão do certame.

24. Assim, o defendente argumentou que a escolha da modalidade presencial garantiu a celeridade e a transparência da sessão licitatória.

25. Por sua vez, a manifestação da empresa interessada Houer Consultoria e Concessões Ltda afirmou que o Decreto Estadual 840/2017 indica a preferência e não a obrigatoriedade para a escolha da modalidade eletrônica para o pregão, além de justificar que a forma presencial seria necessária, devido ao deslocamento exigido para a execução do contrato.

26. Além disso, acrescentou exemplos de licitações realizadas por vários municípios matogrossenses, cuja fonte foi o Sistema Radar de Preços do TCE-MT, em que foram utilizadas a forma presencial para a contratação de serviços de consultorias administrativas.



27. Por fim, a empresa interessada sustentou que a justificativa apresentada pelo gestor da SEGES foi suficiente para respaldar a escolha da modalidade presencial do Pregão 43/2018/SEGES.

28. Em relação ao subitem **1.2**, referente ao quantitativo de horas indicadas na licitação, os responsabilizados afirmaram que a modelagem adotada no pregão permite que haja a customização dos produtos e do objetivo de cada contratação ao projeto que será executado por cada órgão participante do registro de preços.

29. Nestes termos, alegaram que não seria razoável a exigência de apresentação de justificativas pormenorizadas para a execução de uma das principais atividades institucionais de um órgão central do Governo, a exemplo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEGES.

30. Aduziram que as 120 mil horas licitadas no pregão seriam utilizadas pelos 10 órgãos da Administração Estadual, justificando que, previamente, seria impossível a mensuração exata das quantidades de horas e que, portanto, o quantitativo indicado seria apenas um "teto da contratação", não havendo obrigatoriedade ou ônus para a Administração utilizá-las em sua totalidade.

31. Acrescentaram que o cálculo realizado pela Equipe Auditora no Relatório Técnico Preliminar estaria incorreto, na medida que partiu da premissa de que as 120 mil horas licitadas seriam consumidas ao longo de 12 meses, mas que não seria obrigatório utilizar todas as horas.

32. Nessa medida, afirmou, por fim, que após 7 meses da realização do referido pregão, o Governo de Mato Grosso não havia contratado qualquer das horas disponíveis, reforçando a tese de ausência de obrigatoriedade de contratação do total do quantitativo de horas indicadas na licitação.

33. Por sua vez, a manifestação da empresa interessada colacionou trechos da decisão singular do Conselheiro Interino Isaías Lopes da Cunha e justificou que não se trata de preço global e que os serviços visam "atender as



necessidades peculiares e específicas de cada ente público conforme a demanda surja".

34. Asseverou tratar-se de execução sob regime de empreitada por preço unitário (preço por hora) e não por projeto e que o preço final de cada projeto seria avaliado após o detalhamento da demanda, o que se daria em reunião inicial.

## b) Análise da defesa

35. A SECEX de Contratações Públicas, ao analisar as alegações da defesa do gestor, em relação ao subitem **1.1** da irregularidade **GB13**, assegurou que não houve registro ou interposição de qualquer dúvida ou questionamentos sobre as documentações apresentadas pelas licitantes na Ata da Sessão Pregão Presencial 43/2019. Portanto, a vantajosidade da escolha da modalidade presencial não foi justificada pelo imputado.

36. Nessa linha, a Equipe Técnica também observou que não foram encontradas as "robustas exigências de qualificação técnica" alegadas pelo responsável e que impediriam a contratação por meio eletrônico.

37. Ademais, a respeito da prerrogativa de subjetividade do conteúdo de uma justificativa para as licitações, a Equipe Técnica destacou que tal justificativa deveria contemplar os elementos que motivaram a escolha da modalidade pregão presencial, de forma a subsidiar quais as razões que levaram o gestor a optar por ela e demonstrar que a opção atendeu ao princípio da competitividade inerente a qualquer certame. Todavia, no presente caso, a SECEX entendeu que não foi observada tal exigência.

38. Da mesma forma, a SECEX concluiu que a defesa da empresa interessada, Houer Consultoria, não acrescentou elementos novos para a análise, e destacou que o argumento apresentado referente à necessidade de



presença física dos licitantes, somente se justificaria para a fase de execução do contrato, sendo perfeitamente dispensável para o procedimento licitatório.

39. Outrossim, salientou que as contratações do sistema Radar citadas pela empresa como exemplo de Pregão na modalidade Presencial seriam em âmbito municipal e referente a serviços incompatíveis com o ora anárido, visto que para aqueles casos o Estado possui relevante mercado de fornecedores.

40. Também constatou que tais exemplos se referem a licitações em nível municipal, não abrangidas pelo Decreto Estadual 840/2017, legislação que se aplica à administração estadual.

41. Assim, a Auditoria concluiu pela manutenção do subitem **1.1** da irregularidade **GB13**.

42. Em relação ao subitem **1.2**, a Equipe Técnica observou que os defendentes não demonstraram o cálculo da quantidade de horas necessárias para cada secretaria e agência reguladora relacionadas, que teria subsidiado o quantitativo total indicado no Pregão Presencial 43/2018.

43. Também observou que os projetos em carteira das secretarias, relacionadas no quadro apresentado pela defesa estariam em diferentes etapas, a exemplo do VLT e do Ganha Tempo, que já tinham estruturados a modelagem de concessão.

44. Dessa forma, a Auditoria confirmou a importância de uma descrição mais detalhada de quais os tipos de serviços necessários para os projetos dessas secretarias, de forma a demonstrar que ocorreu um planejamento adequado relacionado à demanda solicitada.

45. Sobre o alegado pela defesa de que não havia sido utilizada qualquer das horas indicadas no pregão até o momento da apresentação da peça defensiva, a SECEX notou que tal fato reforça a superestimação das horas



licitadas sem justificativa, conforme o cálculo<sup>13</sup> realizado por sua Equipe Técnica, no Relatório Técnico Preliminar.

46. Assim, diante da não utilização de qualquer hora técnica das 120 mil horas técnicas registradas, após vários meses da contratação, a Auditoria reafirmou os indícios de que o referido pregão poderia estar sendo utilizado apenas como licitação “carona” para outras instituições, diante da ausência de comprovação da real necessidade dos órgãos do Governo do Estado de Mato Grosso.

47. Nesse sentido, a SECEX verificou que órgãos de outras unidades da federação já contrataram por meio da “carona”, conforme apurado em informações prestadas pela Gerência de Gestão de Atas de Registro de Preços em 25/6/2019<sup>14</sup>.

48. Dessa forma, manteve o subitem **1.2** da irregularidade **GB13**.

### c) Parecer do Ministério Público de Contas

49. Por sua vez, em relação ao subitem **1.1**, o Órgão Ministerial concordou com a Equipe Técnica, indicando que, no âmbito do Estado de Mato Grosso, a regra da utilização preferencial do pregão eletrônico foi instituída pelo artigo 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto 840/2017, à semelhança do que ocorre na esfera federal (Decreto 5.540/2005), no sentido de seria regra geral a utilização da forma eletrônica para a aquisição de bens e serviços comuns por parte dos órgãos e que a escolha da modalidade presencial deveria ser justificada nos autos do procedimento licitatório por ser exceção.

50. Em vista disso, o Ministério Público de Contas concluiu que nenhuma das justificativas apresentadas pelo Gestor são razoáveis para a

<sup>13</sup> “Assim, nota-se que se calcularmos o trabalho de dedicação exclusiva de 1 pessoa, trabalhando de segunda a sexta (05 dias na semana), cumprindo uma carga horária de 08 horas por dia, sem considerar feriados, férias, entre outros, temos que em 240 dias (01 ano de segunda a sexta) essa pessoa trabalharia 1.920 horas. **Seguindo esse raciocínio, 120.0000 horas requisitadas, teríamos o montante de 62,5 pessoas trabalhando 08 horas por dia de segunda a sexta, nesses projetos, o que seria um número absurdo**, conforme memória de cálculo abaixo: 01 pessoa = trabalhando de segunda a sexta = 240 dias/ano x 08 horas diárias = 1.920 horas/ano 120.000 horas/ano licitados = 62,5 pessoas trabalhando de segunda a sexta. Doc. Digital 77025/2019, à pág.11.

<sup>14</sup> Doc. Digital 161418/2019, à pág. 4.



utilização da via excepcional do pregão presencial, resumidas em: a) contratação de grande vulto; b) melhor operacionalidade no desenvolvimento dos trabalhos do pregoeiro e da equipe de apoio, no que tange à análise da conformidade e aceitabilidade das propostas e atestados de capacidade técnica e c) experiência da equipe da SEGES demonstrou que a forma presencial possibilita melhor averiguação e checagem *in loco* das informações prestadas pelos licitantes e esclarecimento de dúvidas durante o certame, realizações de diligências instantâneas e a tomada de decisões mais assertivas e seguras, pautadas por atos públicos e realizados na presença de representantes de todas as empresas.

51. Nesse sentido a Equipe Ministerial esclareceu que o Decreto Estadual 840/2017 não correlaciona a realização de certames de grande vulto com a forma presencial do pregão e que há compulsoriedade na citada norma estadual para o uso do pregão eletrônico, quando não houver justificativa plausível. Também concordou com a SECEX de que a SEGES já realizou vários certames com valores igualmente vultosos.

52. Também observou que não foram esclarecidas pela defesa quais seriam as especificidades técnicas que exigiriam a participação física dos representantes dos licitantes na sessão pública, porquanto dúvidas sobre documentações poderiam ser sanadas na forma eletrônica e que os documentos de habilitação somente seriam analisados posteriormente à fase de lances.

53. Por fim, o *Parquet* de Contas asseverou que a justificativa baseada na “experiência acumulada e o *know-how* da equipe da SEGES” não poderia se opor à exigência legal estadual do uso da forma eletrônica, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade administrativa.

54. Assim, o Ministério Público de Contas acompanhou o posicionamento da Equipe Técnica e opinou pela manutenção do subitem **1.1** da irregularidade **GB13**.



55. Em relação ao subitem **1.2**, o Ministério Público concordou com a Equipe Técnica, no sentido de que a regra geral, estabelecida no artigo 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, veda a “inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo” e que a intenção legal foi a de prestigiar o planejamento das aquisições públicas, norteando as ações dos gestores públicos neste sentido.

56. Dessa forma, para a Equipe Ministerial, a instauração de procedimento licitatório sem a previsão de quantitativos mínimos e máximos a serem adquiridos transgrediu o artigo 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, obstaculizando que as licitantes formulassem melhores propostas de preços, na medida que impossibilitou o cômputo em suas ofertas dos possíveis ganhos de escala, que seriam delimitados pelas quantidades mínimas e máximas do objeto licitado.

57. Assim, explicou que, no regime do Sistema de Registro de Preços, a licitação seleciona o fornecedor e a proposta para contratações não específicas e repetidas, dentro do período determinado, de forma a existir uma flexibilidade no quantitativo a ser contratado. Todavia, tal possibilidade não exige a Administração Pública de indicar uma correta estimativa da demanda.

58. Sobre o tema, o Ministério Público de Contas citou a Resolução de Consulta 9/2016-TP que confirma ser obrigatória a indicação da quantificação das horas de serviço técnico na fase interna do Pregão Presencial 43/2018 que correspondam a uma estimativa real de demanda, sob pena de contrariar os arts. 7º, § 4º, e 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993, bem como o art. 57 do Decreto nº 840/2017 e seus parágrafos.

59. Por fim, o *Parquet* de Contas concluiu pela ausência de justificativa para o montante de horas de serviço técnico (HST) fixadas e da forma com que se alcançou tal quantitativo, visto que as alegações, tanto da defesa quanto da



manifestação da empresa interessada, fundam-se em conceitos abstratos dos quais não se pode extrair a motivação para a referida fixação.

60. Assim, o Ministério Público de Contas acompanhou o posicionamento da Equipe Técnica e opinou pela manutenção do subitem 1.2 da irregularidade **GB13**.

### 1.1.2 Irregularidade 2

**Responsável: RUY CARLOS CASTRILLON DA FONSECA** – Ordenador de Despesas - Período: 01/01/2019 a 30/12/2019 e **ALESSANDRA XAVIER DA COSTA - RESPONSÁVEL** / Período: 01/01/2019 a 30/12/2019

**2) GB04 LICITAÇÃO\_GRAVE\_04.** Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993).

2.1 ) Não houve separação das partes do serviço a serem contratadas de forma que fosse vantajoso para a administração.

61. A conduta imputada ao Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca consistiu em autorizar o prosseguimento do certame enquanto deveria ter exigido o detalhamento melhor de cada tipo de serviço para que o preço dado a cada um fosse de acordo com a complexidade e profissionais requeridos para a atividade.

ITEM	DESCRIÇÃO	TIPOS DE SERVIÇOS	UNIDADE	QUANTIDADE
01	SERVIÇO DE APOIO E ANÁLISE TÉCNICA PARA ESTRUTURAÇÃO E ELABORAÇÃO DE PROJETOS DA GESTÃO PÚBLICA, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E DEMAIS ITENS CONTIDOS NO TERMO DE REFERÊNCIA.	ESTUDO TÉCNICO E ELABORAÇÃO DE MODELAGEM DE CONCESSÃO GESTÃO DE PROCESSOS DE TRABALHO EM MODELAGEM DE PROCESSOS DE CONCESSÕES GERENCIAMENTO DE PROJETOS EM MODELAGEM E PROCESSOS DE CONCESSÕES AUXÍLIO A FISCALIZAÇÃO E VERIFICAÇÃO DE CONTRATOS	HST	120.000*

\*Estimativa de quantidade em horas de serviço técnico, sem garantia de consumo mínimo.

62. No que tange ao nexo de causalidade, a Área Técnica apontou que a autorização para o prosseguimento do certame sem a correção necessária resultou na irregularidade apontada.



63. Quanto à culpabilidade, a SECEX assinalou que seria esperado de um gestor médio responsável o conhecimento suficiente de que os serviços descritos não requeriam a mesma complexidade e os mesmos tipos de profissionais e por isso não caberia o mesmo preço atribuído pela hora de serviço técnico.

64. Já a conduta imputada à Senhora Alessandra Xavier da Costa consistiu na elaboração de Termo de Referência deficiente, sem a separação adequada dos serviços contratados, a acarretar desvantagem na contratação. Sendo que o correto seria tê-lo elaborado de forma a possibilitar a atribuição de valores de acordo com cada tipo de serviço.

65. No que tange o nexo de causalidade, a Área Técnica apontou que a elaboração deficiente do Termo de Referência resultou na irregularidade apontada.

66. Quanto à culpabilidade, a SECEX assinalou que reside no fato de ser esperado de um engenheiro médio responsável o zelo na elaboração do Termo de Referência de forma que não deixasse vulnerável a contratação por preço inadequado.

#### **a) Manifestação defensiva**

67. A defesa frizou a complexidade de aparato do Poder Executivo Estadual, formado por diferentes órgãos com diferentes competências e demandas, e a vantajosidade de se realizar licitações compartilhadas, por meio do sistema de Registro de preço.

68. Para justificar parâmetros adotados pela SEGES quanto ao tipo de consultoria, métrica e grau de independência, citou a cartilha Controladoria Geral da União, a qual orienta que, na contratação de consultorias, deve-se avaliar a complexidade do objeto, identificar o esforço necessário e a competência multidisciplinar exigida, bem como a relação de dependência entre os produtos.



69. Especificamente quanto à não fragmentação do objeto, a defesa afiançou que está em consonância com as boas práticas e recomendações da CGU, do TCU e dos padrões de contratações dos órgãos públicos, que orientam que a licitação deve ser planejada de forma a englobar todas as etapas de um mesmo objeto ou programa, sob pena de perda dos ganhos de escala.

70. Ademais, ressaltou que, na execução dos serviços, poderia haver a fragmentação e que a modelagem desenvolvida prestigia o princípio da segregação de funções, respeitando as expertises e as particularidades de cada secretaria e de cada projeto, bem como a redução dos valores unitários da hora e o efetivo controle de cada etapa da execução contratual.

71. A empresa interessada asseverou que a publicação de um edital por projeto resultaria em morosidade e ineficiência e que a própria natureza do edital elaborado demonstra que aquela não seria a melhor escolha.

72. Afiançou que, em razão de se tratar de serviços técnicos especializados que envolvem conhecimentos multidisciplinares, não faria sentido separar os serviços requisitados em diferentes editais, visto que a conjugação do todo é que faz a empresa apta a fornecer o serviço.

73. Ademais, ressaltou que, conforme doutrina e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, não se admite parcelamento do objeto quando houver inviabilidade técnica ou perda de qualidade.

## **b) Análise da defesa**

74. Diante das alegações da defesa, a SECEX esclareceu que o questionamento não foi a realização de licitação conjunta, mas o fato de se ter licitado como um único item, diversos tipos de serviços diferentes, com um mesmo valor para todos os serviços. Esse fato expõe a administração ao risco de pagar por serviços que, por não serem bem descritos, são de difícil mensuração.



75. Asseverou não haver óbice de se projetar quantos profissionais e quais áreas de formação cada atividade necessita, e de se detalhar quantidades de horas técnicas distintas para uma mesma atividade em virtude da complexidade do projeto.

### c) Parecer do Ministério Público de Contas

76. O *Parquet* de Contas, por sua vez, enfatizou que a aglutinação de serviços de diversas naturezas em um único lote, sem justificativa plausível, prejudica a correta mensuração, podendo resultar em pagamento a maior em razão das evidentes diferenças de preços entre os serviços.

77. Asseverou que a exigência de conhecimentos multidisciplinares não são determinantes para o não parcelamento, bem como que não restou demonstrada a interdependência entre os serviços licitados.

78. Por fim, pontuou que não restou demonstrado de que forma a conjugação do *know-how* da empresa poderia conferir vantagem à administração pública.

79. Por essa razão, o Ministério Público de Contas opinou pela manutenção do apontamento.

### 1.1.3 Irregularidade 3

**Responsável:** RUY CARLOS CASTRILLON DA FONSECA – Ordenador de Despesas - Período: 01/01/2019 a 30/12/2019 e ALESSANDRA XAVIER DA COSTA - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2019 a 30/12/2019

**3) GB15 LICITAÇÃO\_GRAVE\_15.** Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3º, §1º, I, c/c caput do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei 8.666/1993; art.40,I, da Lei 8.666/1993; Art. 3º, II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

**3.1 ) Inadequação da métrica de serviços adotada na licitação.**

80. A conduta imputada ao Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca consistiu em autorizar o prosseguimento do certame enquanto deveria ter exigido a correção da métrica de hora de serviço técnico (HST) utilizada para a contratação do serviço.



81. No que tange aonexo de causalidade, a Área Técnica apontou que a autorização para o prosseguimento do certame resultou na irregularidade apontada.

82. Quanto à culpabilidade, a SECEX assinalou que reside no fato de ser esperado de um gestor médio que verificasse a falha na métrica utilizada para a contratação.

83. Já a conduta imputada à Senhora Alessandra Xavier da Costa consistiu na elaboração de Termo de Referência em que a métrica adotada foi inadequada, enquanto que o correto seria ter tido o cuidado de definir a melhor forma para contratação.

84. No que tange ao nexode causalidade, a Área Técnica apontou que a deficiência na métrica adotada resultou na desvantagem apontada.

85. Quanto à culpabilidade, a SECEX assinalou que seria esperado de um engenheiro médio responsável que verificasse a melhor forma de se contratar o serviço.

#### **a) Manifestação defensiva**

86. A defesa alegou que, no início da execução de cada projeto, será elaborado um plano de ação no qual será dimensionada a equipe e as horas técnicas necessárias para cada produto, bem como o esforço a ser realizado. E que apenas após a aprovação do plano pelo fiscal do contrato será emitida a ordem de serviço, visto que o edital possibilita tais ajustes.

87. Destacou que a natureza do objeto licitado não permite que se defina de forma precisa e prévia à elaboração do plano de trabalho e quantitativo a ser demandado, o que justificou a adoção do sistema de Registro de Preço.

88. Resaltou que a utilização da métrica de hora de serviço técnico (HST) é usual na prestação de serviços de apoio técnico, consultoria e



assessoria, em razão das suas particularidades quanto à definição do objeto, métricas e quantitativos adotados.

89. Salientou que, em contratações dessa natureza, realizada pelo setor privado, a referida métrica é amplamente adotada por profissionais de diversas categorias de nível superior, para tanto apresentou tabela de honorários da OAB-MT e de engenheiros civis do CREA-MT

90. No que se refere à definição do quantitativo de horas para cada demanda, asseverou que o formato adotado cria três momentos de controle e aprovação do dimensionamento das horas, quais sejam, na aprovação do plano de trabalho, na execução das atividades do plano e na apresentação do relatório de execução.

91. Assegurou que essa metodologia elimina o risco de pagamento indevido por HST não utilizadas, o que não seria possível com a utilização de uma média genérica pré-estabelecida para qualquer tipo de projeto, visto essa não conseguir refletir as particularidades de escopos diferentes de trabalho.

92. Por fim, a empresa interessada, com o fim de afastar alegação de sobrepreço por haver serviços de complexidade diferente no mesmo escopo, citou os exemplos de licitações elencados na defesa dos gestores e concluiu que o interesse da Administração Pública era justamente a contratação de assessoria multidisciplinar.

## **b) Análise da defesa**

93. Em análise aos argumentos da defesa, a SECEX ressaltou que não há elementos referenciais para o fiscal de contrato avaliar se a quantidade de horas exigidas é ou não suficiente e se o preço pago é ou não justo, visto que no edital não há descrição suficiente do tipo de profissionais, das quantidades e do tempo médio necessários para cada serviço proposto.

94. A SECEX também refutou a assertiva da defesa de que a definição de tempo médio é que resultaria em superfaturamento, em razão de que



poderia haver uma classificação de acordo com a complexidade do serviços (baixa, média e alta).

95. Da mesma forma, a Equipe Técnica alinhavou que os exemplos de horas técnicas de profissões citadas pela defesa (OAB e CREA) apenas confirmam a necessidade de o edital definir quais profissionais e formação seriam necessários para cada tipo de serviço, para não ser o mesmo valor para todas as atividades.

96. Pelo exposto, a Equipe Técnica concluiu que os argumentos apresentados não foram aptos a afastar o apontamento e manteve a irregularidade **GB15**, item **3.1**.

### c) Parecer do Ministério Público de Contas

97. Instado a manifestar-se, o Ministério Público de Contas pontuou que houve um equívoco ao se atribuir ao fiscal do contrato a responsabilidade de avaliar a estimativa apresentada para a realização de um plano de trabalho somente em momento anterior à ordem de serviço, uma vez que ao fiscal compete garantir que o objeto seja executado conforme as condições **preestabelecidas na licitação e na proposta** do licitante.

98. Logo, o dimensionamento de horas e de profissionais necessários para a execução das atividades a serem contratadas deveria estar claramente definido no termo de referência, ou seja, antes da formalização da ata de registro de preço e do contrato.

99. Por fim, concluiu que a adoção de métrica de serviços é específica e deve ser justificada para cada licitação.

100. Assim, o Ministério Público de Contas, em anuência ao entendimento da SECEX, opinou pela manutenção da irregularidade GB15, item 3.1,

101. É o Relatório.



**Tribunal de Contas**  
**Mato Grosso**  
**TRIBUNAL DO CIDADÃO**

**GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA**

Jaqueline Jacobsen Marques

Telefone: (65) 3613-2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

Cuiabá, 12 de novembro de 2020.

(assinatura digital)  
**Jaqueline Jacobsen Marques**  
Conselheira Substituta  
Relatora