



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

## 2. RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

102. Inicialmente, registro que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, bem como a instrução está completa e há parecer ministerial, portanto ratifico o juízo de admissibilidade e passo à apreciação do mérito.

### 2.1 DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELA SECEX

#### 2.1.1 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.

#### a) Análise da Relatora



103. Quanto à insuficiência na justificativa para a escolha da modalidade pregão presencial (**subitem 1.1.**), ao analisar os autos, verifico que aquela fundou-se no fato de: a) tratar de contratação de grande vulto com diversas nuances técnicas; b) proporcionar melhor operacionalidade no trabalho do pregoeiro e da equipe de apoio e c) proporcionar maior transparência e celeridade do certame. *In verbis*:

Apesar de se tratar de um serviço comum, oferecido de forma ampla no mercado, a Administração entende que a opção pelo pregão presencial **facilitaria os trabalhos operacionais, desenvolvidos pelo pregoeiro e equipe de apoio**, inclusive a parte técnica, principalmente no que tange à análise da **conformidade e aceitabilidade das propostas e atestados de capacidade técnica** apresentados.

A experiência acumulada e o *know-how* da equipe da Secretaria de Estado de Gestão de Mato Grosso têm demonstrado que a dinâmica do pregão presencial, possibilita uma **melhor averiguação e checagem *in loco* de informações prestadas** pelos licitantes, o **esclarecimento de dúvidas** que surgem durante o certame, a realização de **diligências instantâneas e a tomada de decisão mais assestivas e seguras**, pautadas por autos públicos e realizados na presença de representantes de todas as empresas. No pregão presencial, não existem decisões tomadas em salas fechadas, sem a presença dos representantes legais dos licitantes e cidadãos.<sup>1</sup>

104. Assim como disposto no Decreto Federal 5.540/2005, os §§ 1º e 2º do artigo 1º do Decreto Estadual 840/2017 estabelecem que a modalidade Eletrônica do Pregão é a regra, a qual pode ser excepcionada apenas nos casos de comprovada inviabilidade/impossibilidade, a ser justificada pela autoridade competente:

Art. 1º A aquisição de bens, a prestação de serviços e as locações de bens móveis e imóveis serão precedidas de licitação pública nas modalidades previstas nas Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11, qualquer que seja o valor estimado e somente ocorrerão mediante justificativa técnica e administrativa, bem como autorização do Ordenador de Despesa do órgão ou entidade.

§1º As aquisições previstas no caput deste artigo, quando na modalidade pregão, serão executadas **preferencialmente na forma eletrônica**.

§2º Nos casos em que se **optar por fazer o pregão na modalidade presencial, deverá ser apresentada justificativa** nos autos para a escolha. (grifei)



105. Nesse sentido, segue jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

[...] 33. Quanto à suposta inviabilidade do pregão na forma eletrônica devido a **particularidades da licitação ou do objeto**, o item anterior esclarece que essa **inviabilidade deve ser entendida como impossibilidade e não como mera preferência de forma**. Assim, não sendo comprovada a inviabilidade de utilização do pregão na forma eletrônica, a Administração deverá realizar o certame com adoção do pregão eletrônico. [...] (TCU. Plenário. Acórdão 2363/2010, Relator: Ministro Valmir Campelo; Processo 029.462/2009-7; Julgado em 15/9/2010) (grifei))

9.5.1. na fase de planejamento da contratação, adote, **sempre que possível, a forma eletrônica do pregão, em razão das suas conhecidas vantagens, devendo justificar a escolha da forma presencial**, que pode caracterizar ato de gestão antieconômico, conforme orientações expedidas por este Tribunal em precedentes acórdãos envolvendo as unidades do “Sistema S”, a exemplo dos Acórdãos 1584/2016 – Plenário, 2.165/2014 – Plenário e 5.613/2012 – Primeira Câmara; [...] (Acórdão 2276/2019-PC; Relator: Ministro Augusto Sherman; Processo 028.038/2014-2; Julgado em 12/3/2019) (grifei)

106. Como se observa, o cerne do achado ora tratado não se refere à ausência, mas sim à ineficiência da justificativa apresentada pela Gestão para a escolha do pregão presencial.

107. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o uso do pregão presencial somente será admitido nos casos em que o órgão promotor da licitação não dispuser de acesso à internet:

Acórdão 7697/2010 – Primeira Câmara

[...] Mesmo partindo de uma interpretação menos rigorosa das disposições normativas supracitadas, verificamos a **insuficiência da justificativa apresentada para o uso do pregão presencial**. O uso do **pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico será justificada quando o órgão licitante comprovar que não possui recursos técnicos para realização deste último**, ou mesmo quando os possíveis fornecedores não possuam tais recursos. Ainda que venhamos a admitir uma interpretação mais ampla da expressão “comprovada inviabilidade”, a justificativa apresentada pelo órgão para a não utilização do pregão eletrônico, a luz do exposto no parágrafo único do art. 5º, deve favorecer a ampliação da disputa entre os interessados. [...] (grifei)

Acórdão nº 1.099/2010 - Plenário do TCU



[...] a utilização do pregão na forma presencial, sem que tenha havido demonstração da inviabilidade de utilização da forma eletrônica, não se conforma com o preceito contido no art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005. **A justificativa apresentada no Memorando nº 351/2010-CGA/SPOA/SE/MPA, de 7/4/2010 (dificuldade de remessa por meio magnético de pesados arquivos de “manuais e plantas croquis e demais documentos”) não se revela satisfatória, tendo em vista o atual estágio de desenvolvimento das ferramentas de tecnologia da informação, conforme ponderou o Sr. Secretário”**

Acórdão 2290/2017-Plenário - TCU

Quando cabível a utilização da modalidade pregão, é irregular o uso do pregão presencial sem **justificativa da comprovada inviabilidade de utilização da modalidade eletrônica**, por contrariar o art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005.

108. Portanto, as justificativas apresentadas pela SEGES não se mostram razoáveis, visto fundar-se no vulto dos valores e em nuances técnicas do certame, bem como em questões operacionais, tais como: possibilidade de esclarecimentos e diligências imediatas, análise da conformidade e aceitabilidade das propostas e atestados de capacidade técnica.

109. Primeiro, devo acentuar que o Decreto Estadual 840/2017 não apresenta o valor da licitação como hipótese para afastar a regra da modalidade eletrônica do Pregão. Tanto que, como relatado pela SECEX, a SEGES já realizou vários certames, de valores vultuosos, utilizando a modalidade eletrônica.

110. No que se refere às justificativas atinentes às questões operacionais e técnicas e à discricionariedade da administração na escolha da modalidade presencial, cito jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que demonstra que essas igualmente não se mostram razoáveis:

Acórdão 2368/2010

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. Considera-se improcedente representação, sem prejuízo de se fazer recomendação ao órgão, a ser observado em futuras licitações. Recomenda-se a órgão do Poder Judiciário que, em futuras licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação comuns, **utilize a modalidade pregão na**



forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, motivando expressamente a opção pelo pregão presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico.

[...]

21. Haveria diversas vantagens da forma presencial do pregão sobre a eletrônica, dentre as quais: a possibilidade de esclarecimentos imediatos durante o pregão presencial e facilidade na negociação de preços, verificação das condições de habilitação e execução da proposta.

Análise 2

22. Quanto às alegadas **vantagens operacionais** do pregão presencial, observa-se que o **pregão eletrônico possui mecanismos que compensam as vantagens mencionadas pelo CNJ. Um deles é a possibilidade de chat eletrônico pelo Comprasnet para a comunicação entre o pregoeiro e os licitantes, que permite esclarecimentos imediatos, isonômicos e documentados pelo próprio sistema.** Outro exemplo é a possibilidade de **negociação de preços** com o licitante vencedor, permitida pela sistemática do pregão eletrônico, e que ocorre após a fase de lances.

23. Ademais, **por reduzir o custo de participação na licitação, o pregão eletrônico oferece uma menor barreira de entrada para licitantes, o que tende a aumentar o seu número e a competitividade do certame.**

[...]

27. **Não há a alegada discricionariedade irrestrita da Administração na escolha pelo pregão na sua forma presencial. A previsão legal para uso do pregão presencial, que se encontra no § 1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005, refere-se unicamente aos casos de inviabilidade da forma eletrônica.**

28. Na mesma linha, a jurisprudência do Tribunal aponta para a necessidade de adoção da forma eletrônica nos pregões, salvo em caso de comprovada inviabilidade, conforme interpretação dada pelos Acórdãos nº 1700/2007, itens 36 a 46, nº 43/2008, item 9.3, nº 727/2009, item 9.2.2.1 e nº 2.340/2009, todos do Plenário do TCU.

29. O Acórdão nº 2.340/2009 – TCU – Plenário determina, por exemplo, o seguinte:

‘9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT/DF que, em atenção ao art. 4º do Decreto 5.450/2005, adote a forma eletrônica nos próximos pregões, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada nos autos pela autoridade competente, observando o disposto no item 9.2.1 do Acórdão 2.471/2008 – Plenário;’ (grifos nossos).

30. O Acórdão nº 1700/2007 – TCU – Plenário menciona especificamente a questão da discricionariedade, conforme trechos do voto do Exmo. Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça e da decisão:

‘45. Não se deve perder de vista também que a forma eletrônica de pregão é a que viabiliza o maior acesso de concorrentes à licitação, ou seja, é a que propicia a mais ampla competitividade. Não é à toa que foi definida em regra como obrigatória.’



(...)

'9.2.1. o uso da modalidade pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, **salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, não confundível com opção discricionária**, de conformidade com o § 1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005;'

[...]

33. Quanto à suposta inviabilidade do pregão na forma eletrônica devido a **particularidades da licitação ou do objeto**, o item anterior esclarece que essa **inviabilidade deve ser entendida como impossibilidade e não como mera preferência de forma**. Assim, não sendo comprovada a inviabilidade de utilização do pregão na forma eletrônica, a Administração deverá realizar o certame com adoção do pregão eletrônico.

34. Ora, a Administração pública já realizou numerosos pregões eletrônicos bem-sucedidos da área de TI nas mais diversas situações de complexidade de objeto, vulto da contratação ou criticidade da solução, o que demonstra que essas características não são um impeditivo para a adoção da forma eletrônica.

35. Como exemplo de tais licitações para desenvolvimento de software, podemos citar os pregões eletrônicos nº 102/7032-2009, nº 116/2009 e nº 037/7058-2009 da Caixa Econômica Federal, nº 167/2009 do Supremo Tribunal Federal, nº 70/2009 do Tribunal Superior Eleitoral, nº 71/2008 da Agência Nacional de Energia Elétrica ou nº 15/2009 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Conclusão 4

36. **Não procede o argumento de que complexidade da licitação, peculiaridades e elevado custo do objeto, relevância da contratação seriam impeditivos para a adoção do pregão na sua forma eletrônica.**

37. No caso concreto, não foram identificadas exigências de segurança da informação que tornassem o pregão eletrônico inviável.

38. **A Administração deve atentar para o uso da modalidade pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, mesmo considerando a complexidade e peculiaridades do objeto, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade.**

[...]

52. Ao alegar que a **opção pela modalidade presencial do pregão não teria produzido alteração no resultado final do certame**, o CNJ produz uma afirmação não sustentada por evidências. Ademais, alguns fatos relativos ao presente certame são contrastantes com essa alegação.

53. Houve, inicialmente, **sete propostas** com produtos compatíveis com o objeto licitado. No entanto, devido às regras específicas do pregão presencial contidas nos incisos VI e VII do art. 11 do Decreto nº 3.555/2000, **apenas as três primeiras empresas** com menor preço foram para a fase de lances verbais.

54. Cabe ressaltar que essas três empresas são representantes do mesmo fabricante (Riverbed) e que as representantes dos demais



fabricantes não puderam participar da fase de lances, ocasião em que poderiam melhorar suas propostas.

55. Além dessa limitação no número de empresas participantes da fase de lances, decorrente das regras do pregão presencial, **foi registrado um único lance, da terceira classificada para ocupar a segunda colocação, em forte contraste com as sucessões de lances do pregão eletrônico. Assim, não é possível afirmar que a opção pelo pregão presencial não tenha produzido alteração no resultado final do certame.**

[...] Conclusão final

68. **As justificativas apresentadas não são suficientes para estabelecer a inviabilidade do pregão eletrônico para a presente licitação, embora não tenha sido possível estabelecer a ocorrência de um dano ao erário pela opção pelo pregão presencial.**

69. Como os valores da proposta da empresa vencedora para os itens de suporte e manutenção continuada são superiores aos das propostas das demais empresas que participaram da fase de lances, propõe-se que seja determinado ao CNJ não prorrogar o contrato que advirá da presente licitação, de forma a não incorrer em ato antieconômico.

70. Dessa forma, acatam-se parcialmente as justificativas, permitindo-se a continuação do presente certame, mas reforçando a geral obrigatoriedade do pregão ser realizado na sua forma eletrônica, salvo inviabilidade devidamente justificada.

111. Portanto, é indubitável que a justificativa fundada em alegada celeridade e transparência de sessão licitatória, na complexidade do objeto licitado ou nos valores vultosos, não se presta a afastar a imposição normativa da modalidade eletrônica, pois visa resguardar um dos princípios balisares da licitação que é a obtenção da proposta mais vantajosa.

112. Não por outra razão, a jurisprudência do TCU ao decidir sobre a anulação ou não de Pregão Presencial realizado sem as suficientes e adequadas justificativas, estabeleceu como critério de análise a comprovação da competitividade do certame e da obtenção do melhor preço:

Acórdão 2789/2013-Plenário

A adoção do pregão presencial, sem estar justificada e comprovada a inviabilidade da utilização da forma eletrônica, não acarreta, por si só, a nulidade do procedimento licitatório, desde que constatado o atendimento ao interesse público, consubstanciado na **verificação de competitividade no certame com a consequente obtenção do preço mais vantajoso.**

[...]



Assim sendo, na hipótese de não terem sido apresentadas justificativas adequadas e suficientes para comprovar a inviabilidade da realização do pregão em sua forma eletrônica, reafirmo o que consignei na medida cautelar: as perguntas fundamentais que devem ser respondidas são as seguintes: o certame licitatório foi competitivo do ponto de vista da impessoalidade e da isonomia? O valor ofertado pelo licitante vencedor representou uma redução significativa em relação ao valor orçado pela Administração, ou seja, houve a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração?

113. Assim, a Administração, ao optar pela modalidade presencial, deve demonstrar o atendimento ao princípio da vantajosidade e da competitividade, porquanto tal modalidade restringe a participação de empresas de fora do Estado.

114. Ao analisar a pesquisa de preço realizada pela equipe de licitação<sup>2</sup>, constato, assim como mencionado pela SECEX, que apenas empresas de fora do Estado ofereceram propostas, sendo que dessas, apenas a empresa interessada/vencedora Houer Consultoria e Concessões Ltda. participou do procedimento licitatório:

Quant.	Descrição	Fornecedor	Valor Unit.	Valor Total
120000	SERVIÇO DE APOIO E ANÁLISE TÉCNICA A ESTRUTURAÇÃO E ELABORAÇÃO DE PROJETOS DA GESTÃO PÚBLICA, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E DEMAIS ITENS CONTIDOS NO TR	OLIVEIRA ARAUJO	R\$ 128,00	R\$ 15.360.000,00
		HOUER CONSULTORIA	R\$ 245,00	R\$ 29.400.000,00
		VAE VALOR & ATITUDE	R\$ 450,00	R\$ 54.000.000,00
		FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS	R\$ 480,00	R\$ 57.600.000,00
<b>MÉDIA</b>			<b>R\$ 325,75</b>	<b>R\$ 39.090.000,00</b>

Informação Técnica do Pregão Presencial 43/2018 da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

115. Portanto, assim como ponderou a Equipe de Auditoria<sup>3</sup>, o Gestor deveria ter considerado o fato de o Estado não possuir um mercado consolidado de ofertantes dos serviços licitados, os quais são comumente prestados por empresas de fora.

2 Relatório Técnico Preliminar – Apêndice - A (Doc. Digital 70023/2019, pág. 18)

3 Relatório Técnico de Defesa (Doc. Digital, 161418/2019, pág. 4)



116. Logo, a melhor opção teria sido a modalidade eletrônica, a qual poderia ter ampliado a concorrência, tanto que o certame contou com apenas duas licitantes<sup>4</sup>.

117. Outrossim, consoante relatado pela Equipe de Auditoria<sup>5</sup>, ao comparar os preços cotados e o valor vencedor, verifico que este foi 57,42% mais caro do que a menor proposta cotada.

118. Portanto, constato que não restou comprovado o atendimento à competitividade e tampouco a vantajosidade do certame.

119. Igualmente, não prospera a alegação da empresa interessada de que o deslocamento exigido para a execução do contrato justificaria a opção pela modalidade presencial, porquanto não existir qualquer correlação com a exigência da presença física dos licitantes na fase licitatória.

120. E como bem relatou o *Parquet* de Contas, não restou demonstrado quais seriam as especificidades técnicas que exigiriam a presença física dos licitantes na sessão, já que as dúvidas poderiam ser sanadas eletronicamente e os documentos de habilitação analisados após a fase dos lances.

121. Ademais, assim como relatado pela SECEX, não consta da Ata da Sessão Pregão Presencial 43/2018<sup>6</sup> qualquer dúvida ou questionamento sobre as documentações apresentadas e tampouco foram encontradas as alegadas "robustas exigências de qualificação técnica que justificasse a opção pelo meio eletrônico.

122. Assim também como asseverou a Equipe de Auditoria, os exemplos de Pregão Presencial citados pela empresa interessada, do mesmo modo, não servem de parâmetro decisório, dado que não seriam compatíveis com o

4 Conforme consta do Relatório do Pregoeiro disponibilizado no Portal Transparência do Estado de Mato Grosso, as empresa credenciadas foram: 1) Mériot Engenharia Ltda. (CNPJ 81.863.466/0001-12) e 2) Consórcio Inovações e Parcerias liderado pela empresa Houer Consultoria e Concessões Ltda. (CNPJ 22.111.570/0001-91)

5 Relatório Técnico Preliminar – Apêndice - A (Doc. Digital 70023/2019, pág. 9)

6 Conforme Relatório do Pregoeiro PP 43.2018 - informação técnica – disponibilizado do Portal Transparência do Mato Grosso: <http://www.transparencia.mt.gov.br/-/editais-de-licitacoes>



serviço prestado e por se referir a procedimentos realizados no âmbito municipal, ou seja, fora da abrangência do Decreto Estadual 840/2017.

123. Nessa medida, ficou comprovada a ausência de justificativa suficiente para a opção do pregão presencial, evidenciando o desatendimento ao disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 1º do Decreto 840/2017 e aos princípios da competitividade e da vantajosidade assegurados pelas Leis 8.666/1993 e 10.520/2020.

124. Dessa forma, assiste razão à SECEX ao imputar a presente conduta irregular ao Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca, uma vez que apresentou justificativa insuficiente para a escolha da modalidade presencial do Pregão.

125. Em virtude disso, entendo que o Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca incorreu em culpa grave, pela inobservância de um dever de cuidado, a meu ver, inescusável, em razão de estar claramente demonstrado que o serviço licitado era oferecido por diversas empresas de fora do Estado e que a opção pela forma de Pregão Eletrônico era a que melhor resguardaria a competitividade e a vantajosidade do certame.

126. Consequentemente, tal conduta denotou o cometimento de erro grosseiro, a ensejar possível exercício do poder sancionador das Cortes de Contas, como se vê no paragrâmico julgado do TCU, que, ainda, conceitua erro grosseiro e culpa grave:

83. [...] Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

84. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal, "*culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam*" (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*. São Paulo: Atlas, p. 169) .

85. Os aludidos autores invocaram a doutrina de Pontes de Miranda, segundo a qual a *culpa grave é "a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis"*. (PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72) .



86. Tomando por base tais balizas, compreendo que os elementos acostados nos autos permitem concluir que o Sr. Paulo Roberto Albuquerque Garcia Coelho agiu, no mínimo, com culpa grave na supervisão do Contrato 7/2006, pois, no alto de sua posição hierárquica, orientou os fiscais a atuarem em desacordo com os termos do contrato, possibilitando o uso dos veículos locados sem o mínimo de controle. Ademais, ele autorizou pagamentos sem as informações mínimas exigidas para a regular liquidação da despesa, o que possibilitou o recebimento pela empresa de valores muito acima do razoável e da média histórica da Funasa. (TCU, Acórdão 2.391/2018, Relator Ministro Benjamin Zymler). (grifei)

127. Nesse sentido, a LINDB autoriza que o agente público seja pessoalmente responsabilizado, em caso de cometimento de erro grosseiro:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

128. Assim, vejo que o fato constatado pela Auditoria de ausência de justificativa suficiente para afastar a regra do Pregão eletrônico, em contrariedade aos §§ 1º e 2º do Decreto Estadual 840/2017 e aos Princípios da Competitividade e da Vanjatosidade, é grave, com potencial sobrepreço, o qual pode ter resultado em dano ao erário dos órgãos que aderiram à Ata de Registro de Preço.

129. Por isso, entendo por aplicar a pena de multa, a fim de instrumentalizar o caráter educativo desta Corte de Contas externada na aplicação da sanção aos gestores de modo a prevenir a indesejada reiteração das irregularidades assunto do controle externo.

130. Portanto, em consonância com a SECEX e com o Ministério Público de Contas, **matenho** o subitem **1.1** da irregularidade **GB13**.

131. Em relação ao subitem **1.2**, referente ao quantitativo de horas indicadas na licitação, a SECEX ponderou que deveriam ter sido detalhadas todas as especificações dos projetos, de forma a comprovar a necessidade excessiva de horas de serviço técnico.



132. De início, no que tange ao sobredito apontamento, a Lei licitatória geral traz a seguinte disciplina, em destaque:

**Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

**§ 7º** Nas compras deverão ser observadas, ainda:

[...]

**II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis**, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação; (grifei)

133. Nesse sentido, tanto o Decreto Federal 7.892/2013 quanto o Decreto Estadual 840/2017, que regulamentam o Sistema de Registro de Preços, dispõem o seguinte:

**Decreto 7.892/2013**

**Art. 5º** Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

[...]

**II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo**, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

**Decreto 840/2017**

**Art. 58.** Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

**II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo**, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização; (grifei)

134. Assim também, o art. 7º, § 4º da Lei 8.666/1993 veda a inclusão no objeto da licitação de fornecimento de serviços sem a previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais:



Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 4º É vedada, ainda, 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.

[...]

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a **nullidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.**(grifei)

135. Como se observa, a orientação normativa acerca da metodologia para a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas informa que a estimativa deve ser feita **em função do consumo e utilização prováveis, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.**

136. Quanto a este ponto, cabe ressaltar o que foi consignado em julgado do TCU sobre a necessidade de se estimar as quantidades a serem licitadas de acordo com estudos técnicos e elementos objetivos para a sua definição:

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que oriente suas unidades, especialmente a Secretaria de Controle Externo das Aquisições Logísticas (Selog), sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços:

9.3.1. **planejamento da contratação**, incluindo os procedimentos relativos à intenção de registro de preços e **à estimativa de quantidades a serem adquiridas, devidamente justificada e baseada em estudos técnicos preliminares e elementos objetivos** - arts. 6º, inciso I, e 10, § 7º, do Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, arts. 4º, 5º, inciso V, e 8º do Decreto 7.892/2013 e Acórdãos 1.100/2008, 392/2011 e 3.137/2014, do Plenário, 612/2004 e 559/2009, da 1ª Câmara, e 1.720 e 4.411/2010, da 2ª Câmara; (TCU. Acórdão 757/2015-PI, Relator Ministro Bruno Dantas). (grifei)

137. Portanto, a adoção do Sistema de Registro de Preços não pode ser interpretada como uma dispensa no dever de cuidado dos Responsáveis pela licitação de indicarem uma **estimativa razoável de acordo com as reais necessidades do órgão contratante.**



138. Para tanto, exige-se a elaboração de estudos que demonstrem a pertinência da quantidade com a perspectiva de demanda do órgão licitante, sendo inadmissível qualquer argumento para não realizá-los, sob pena de incorrer na inobservância dos princípios da legalidade e da eficiência, conforme instrui os julgados do TCU, abaixo indicados:

FISCALIS EXECUÇÃO 2008. AEROPORTO DE FLORIANÓPOLIS. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA NAS OBRAS DE TERRAPLENAGEM, DAS PISTAS DE TAXIWAY E DO PÁTIO DE AERONAVES DO NOVO TERMINAL DE PASSAGEIROS DO AEROPORTO. INSUFICIÊNCIA DO PROJETO BÁSICO. SOBREPREÇO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REVOGAÇÃO DO CERTAME. PERDA DE OBJETO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

**O superdimensionamento de quantitativos de serviços em fase de licitação**, ainda que sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, é ato **incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência**, ensejador de determinação ao órgão para que proceda à sua anulação, sem prejuízo da possibilidade aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa. (Acórdão 331/2009-PL, Relator Ministro Augusto Nardes) (grifei)

9.1.1 [...] "**abstenha-se de superdimensionar quantitativos de serviços em fase de licitação**, sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, consoante falha relatada neste processo, **porquanto se trata de ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência**, ensejador de determinação à entidade para que proceda à sua anulação, bem como de aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa". (Acórdão 2.617/2008-PI, Relator Ministro Augusto Nardes) (grifei)

139. Essa exigência visa assegurar o devido planejamento nas contratações públicas, fase na qual o gestor deverá empreender os devidos esforços. Tanto que, no âmbito federal, a Instrução Normativa 5/2017 dividiu o planejamento da contratação em três etapas, quais sejam, estudos preliminares, gerenciamento de risco e termo de referência ou projeto básico.

140. Como explana o doutrinador Ronny Charles Lopes Torres, a **estimativa das quantidades e o seus respectivos cálculos** devem ser fixados na fase dos **Estudos Preliminares**, ou seja, antes da elaboração do Termo de Referência:

Em suma, os Estudos Preliminares deverão conter a necessidades da contratação, a estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; estimativas de preços ou preços referenciais, justificativas para o parcelamento ou não da solução, quando necessária para



individualização do objeto; e declaração da viabilidade ou não da contratação.

[...]

Em resumo, a inclusão formal dos Estudos Preliminares e do Gerenciamento de Riscos detalha o planejamento do futuro certame, **impondo aos responsáveis, formalmente, um conjunto de medidas preparatórias, anteriores à formalização da pretensão contratual, no respectivo documento de planejamento.** (Leis de Licitações Públicas Comentadas. 10 ed. Salvador: JusPodivm. 2019, p.135-136) (grifei)

141. Igualmente, o citado Decreto Estadual, estabelece que a **pesquisa da demanda deve ser empreendida antes da elaboração do edital e de seus anexos**, em que se inclui o Termo de Referência:

Art. 57 Fica instituído o procedimento para pesquisa de demanda das licitações para registro de preços, denominado de Pesquisa de Quantitativo no Sistema de Aquisições Governamentais - SIAG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados.

§ 1º **A divulgação da Pesquisa de Quantitativo poderá ser dispensada**, de forma justificada pelo órgão gerenciador, quando o objeto a ser licitado se tratar de demanda específica de apenas um órgão ou entidade.

§ 2º **Caberá ao órgão gerenciador** da Pesquisa de Quantitativo:

I - aceitar, recusar, aumentar ou diminuir, justificadamente, os quantitativos considerados desnecessários, ínfimos ou excessivos, bem como proceder à inclusão de novos itens; e

II - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da Pesquisa de Quantitativo.

III - **indicar quantitativo estimado com base em dados técnicos oficiais** ou excluir os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual como participantes, caso ultrapassado o prazo de 05 (cinco) dias úteis para resposta à Pesquisa de Quantitativo.

§ 3º **Os procedimentos constantes dos incisos I e II do § 2º serão efetivados antes da elaboração do edital e de seus anexos.** (grifei)

142. Entendimento este confirmado na Resolução de Consulta 9/2016-TP, que impõe que a **aferição da real demanda se dê na fase interna do Pregão**, uma vez que o **quantitativo** a ser licitado **impacta** diretamente na **formulação da**



**proposta** pelas empresas interessadas e a sua ausência impede o cômputo, nas respectivas ofertas, dos possíveis ganhos de escala.

#### RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 9/2016 – TP

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA BELA DA SANTÍSSIMA TRINDADE. CONSULTA. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECEDOR EXCLUSIVO. VERIFICAÇÃO DO REQUISITO AUTORIZADOR DA CONTRATAÇÃO DIRETA.

[...].

LICITAÇÕES. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP. AUSÊNCIA TOTAL DE QUANTITATIVO. IMPOSSIBILIDADE. **É obrigatório, no momento da elaboração do termo de referência, estimar as quantidades mínimas e máximas a serem licitadas**, ainda que incerta a quantidade de bens a serem demandados durante a execução contratual decorrente do SRP, em respeito aos artigos 7º, § 4º, e 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993. [...] (grifei)

143. Outrossim, como disposto no Decreto Estadual, a divulgação e não a realização da pesquisa de quantitativo poderá ser dispensada quando o objeto licitado se tratar de demanda de apenas um órgão ou entidade, o que também não é o caso.

144. Portanto, estimativa da demanda e sua respectiva divulgação são obrigatórias em licitações envolvendo mais de um órgão. E, como citado, compete ao órgão gerenciador, que no presente caso é a SEGES, o dever de consolidar as demandas. Logo, não prospera a alegação de irrazoabilidade de tal exigência.

145. Por consequência, não acolho a alegação de que a estimativa da demanda se daria apenas após a contratação, como uma fase preliminar da execução dos projetos, visto que demonstra falha no planejamento, já que competiria a cada órgão ter empreendido esforços para estimar sua efetiva demanda, e à SEGES consolidá-las (art. 57, § 2º, Decreto 840/2017).

146. Também não cabe acolhimento a alegação de que a modelagem adotada gerou a customização dos produtos, visto não se aplicar ao achado,



que centra na ausência de justificativa para o montante de horas licitadas e da forma com que se alcançou tal quantitativo.

147. Outrossim, o fato do Estado de Mato Grosso não ter empreendido nenhuma contratação no decurso dos 7 meses vigência da Ata de registro de preço-ARP 37/2018/SEGES apenas demonstra que não houve a correta **avaliação da real demanda, sim a superestimação das horas** licitadas.

148. Essa constatação é reafirmada ao se verificar, junto ao Portal Transparência do Estado, que durante toda a vigência da referida ata, a qual findou em 21/11/2019, não foi firmado qualquer contrato entre Estado de Mato Grosso e a empresa Houer Consultoria e Concessões Ltda ou do Consórcio Inovações, para qual o objeto foi adjudicado.

149. Igualmente não foi localizado contrato com o Consórcio Inovação e Parcerias, formado entre a empresa Houer Concessões e Viana Guimarães Associados Advogados, cuja a intenção de constituição fora registrada pelo Pregoeiro.<sup>7</sup>

150. Portanto, verifico que ficou evidenciado que o Pregão foi utilizado apenas como **licitação "carona"** para outras instituições, pois, conforme levantamento realizado pela SECEX<sup>8</sup>, órgãos de outras unidades da federação já contrataram **191.880 horas técnicas**, que somados a dois pedidos pedentes ultrapassam 40 milhões.

	Nº Processo	Órgão Requisitante	Data Autorização	Horas	Valor (R\$)
1	658940/2018	Prefeitura de Contagem-MG	22/03/2019	20.000	4.030.000,00
2	124702/2019	Prefeitura de Ponta Porã-MS	20/03/2019	33.000	6.649.500,00
3	122728/2019	Prefeitura de Salvador-BA	08/03/2019	4.000	805.910,50
4	150615/2019	Prefeitura de Uberlândia-MG	04/04/2019	750	151.125,00
5	49175/2019	Secretaria de Estado do Planejamento Gestão e Patrimônio - Alagoas	05/02/2019	1.680	338.520,00

<sup>7</sup> Conforme consta do Relatório do Pregoeiro disponível no Portal Transparência do Estado, o pregão foi adjudicado pela empresa Houer Consultoria e Concessões Ltda. e registou que havia compromisso particular de constituição de consórcio denominado "Inovação e Parcerias" com a empresa Viana Guimarães Associados Advogados. Conforme Consulta ao sítio da Receita Federal o referido consórcio está registrado no CNPJ 31.987.475/0001-47

<sup>8</sup> Relatório Técnico de Defesa (Doc. Digital, 161418/2019, pág. 4 e 5)



6	261556/2019	SECID-RJ	04/06/2019	120.000	24.180.000,00
7	273819/2019	Prefeitura de Ipatinga-MG	11/06/2019	12.450	2.508.675,00
TOTAL				191.880	38.663.730,50

Acrescenta-se 02 (dois) pedidos pendentes, que somados ultrapassam 40 milhões:

	Órgão Requiritante	Data Requerimento	Horas	Valor (R\$)	Motivo da Pendência
1	Prefeitura de Três Lagoas-MS	17/05/2019	120.000	24.180.000,00	Não foi concedido por falta de devida instrução processual por parte do requerente
2	Secretaria de Transportes-PA	17/05/2019	79.920	16.103.880,00	Em espera
TOTAL			199.920	40.283.880,00	

**Fonte:** Tabelas montadas pela equipe técnica a partir das informações prestadas pela Gerência de Gestão de Atas de Registro de Preço por email enviado em 25/06/2019.

151. Quanto à alegação de que não havia obrigação de se contratar todas as horas indicadas no pregão, por se ter utilizado o sistema de registro preços, semelhantemente não acolho, pelos motivos que passo a expor.

152. Apesar de compreender que a legislação afeita ao Sistema de Registro de Preços não obriga o órgão licitante a contratar, ainda que os preços já estejam registrados<sup>9</sup>, não há dúvidas que a flexibilização das normas que regem esse sistema visa oportunizar a racionalização das aquisições de bens e serviços pela Administração.

153. Todavia, esse sistema não deve ser utilizado arbitrariamente como fundamento para o administrador adotar medidas que inobservam o atendimento ao interesse público, na medida de se abster do dever de cuidado de delimitar, ponderadamente, as demandas do órgão licitante, conforme determina a legislação.

154. Dessa maneira, saliento, por oportuno, que os danos decorrentes da superestimativa de quantitativos não devem ser examinados exclusivamente sob a ótica da obrigatoriedade ou não de contratação, como reinvidica a defesa.

155. Mas, deve considerar a restrição à competitividade e à vantajosidade do certame que, naturalmente, afastaria a participação de

<sup>9</sup> Decreto 7.893/2013

**Art. 16.** A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.



fornecedores de menor porte que não possuem a capacidade de atender a demanda superestimada, bem como prejudicaria na formulação das propostas de preços por impossibilitar o cômputo em suas ofertas dos possíveis ganhos de escala.

156. Ademais, como ponderado, tendo em vista que o referido pregão permite a adesão de outros órgãos à Ata de Registros de Preços<sup>10</sup>, entendo que o vício de superestimativa dos quantitativos repercutiu diretamente nos limites das adesões "carona", ampliando-os sem justificativa, o que contraria os princípios que regem as contratações públicas.

157. Nesse sentido, importante citar decisão colegiada deste TCE-MT, em que o tema foi enfrentado:

**Licitação. Sistema de Registro de Preços. Justificativa da contratação de serviços. Metodologia para definição da demanda. Superdimensionamento de quantitativos.**

1) Para as licitações realizadas pelo Sistema de Registro de Preços, a Administração deve apresentar, juntamente com o Termo de Referência, a Justificativa da Contratação contendo **a metodologia utilizada na definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis**, observando o que dispõe o artigo 15, § 7º, II, da Lei n.º 8.666/93.

2) A Administração deve se abster de superdimensionar os quantitativos de serviços em licitação com registro de preços, sob o pretexto de que estes serão solicitados conforme a necessidade da Administração e de que as despesas somente serão geradas após o efetivo empenho, na medida em que se trata de prática incompatível com os princípios que regem as contratações públicas.

3) Os danos provenientes da superestimativa de quantitativos na licitação com registro de preços não devem ser analisados exclusivamente sob a perspectiva da obrigatoriedade ou não da respectiva contratação, tendo em vista a provável restrição da competitividade do certame por inibir a participação de fornecedores que, embora interessados, não detêm capacidade para atender a demanda excessiva e desproporcional.

4) A incompatibilidade entre as quantidades previstas em objeto de licitação com registro de preços e a efetiva demanda da Administração possibilita, de forma desmedida, a "carona" ou adesão à Ata de Registro de Preços, o que contraria frontalmente os preceitos que regem as contratações públicas. (REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA). Relator: LUIZ CARLOS PEREIRA. Acórdão 85/2019 - 1ª CAMARA. Julgado em 04/09/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 18/09/2019. Processo 149659/2019). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 60, set/2019). (grifei)

<sup>10</sup> Cláusula 4.1 do Edital, Doc. Digital 32950/2019, à pág. 82.



158. Portanto, concluo que o Gestor ensejou na irregularidade ao fixar quantitativo de horas sem demonstrar o cálculo de tal quantidade com base na necessidade de cada secretaria a justificar o quantitativo total licitado, ou seja, sem detalhar os serviços necessários para os projetos.

159. Diante do exposto, no meu entendimento, verifico o cometimento de **erro grosseiro**<sup>11</sup> pelo citado ex-Secretário da SEGES, a ensejar a responsabilização pessoal do agente público por esta Corte de Contas, nos termos do artigo 28 da LINDB, porquanto não demonstrou como obteve os quantitativos licitados de forma a possibilitar a comprovação de que estavam fundadas em estimativa da real demanda, contrariando o artigo 15, § 7º, inciso II, e artigo 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993 e Decreto Estadual 840/2017.

160. Observo, também, que o fato constatado nesta irregularidade é grave e poderia, de fato, ter ocasionado a aquisição de bens numa quantidade muito superior à necessidade do órgão, bem como por ter possibilitado, de forma desmedida, a “carona” ou adesão à Ata de Registro de Preço.

161. Por isso, entendo por aplicar a pena de multa, a fim de instrumentalizar o caráter educativo desta Corte de Contas, externada na aplicação da sanção aos gestores de modo a prevenir a indesejada reiteração das irregularidades assunto do controle externo.

162. Dessa forma, em consonância aos entendimentos técnico e ministerial, mantenho a totalidade dos achados (subitem 1.1 e 1.2.) da irregularidade **GB13**, de natureza grave, com aplicação de multa de **12 UPFs-MT, em patamar mínimo**, Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca, ex-Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, nos termos do artigo 286, II do RITCE-MT c/c artigo 3º, II, "a" da Resolução Normativa 17/2016 do TCE-MT.

### 2.1.2 Irregularidade 2

**Responsável: RUY CARLOS CASTRILLON DA FONSECA – Ordenador de Despesas -**

<sup>11</sup> O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdão 2.391/2018 do TCU).



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.

### a) Análise da Relatora

163. Em relação ao achado de auditoria **2.1** da irregularidade **GB04**, a SECEX detectou que o objeto contratado foi em lote único, sendo que cada tipo de serviço é diferente entre si, envolvem profissionais diversos, podendo ter um custo maior ou menor de acordo com a complexidade do serviço, razão pela qual não se justificaria aplicar o mesmo valor da hora técnica a esses serviços.

164. Como esclareceu a SECEX, o questionamento não se refere à realização de licitação conjunta, mas ao fato de se ter licitado como um único item, **diversos tipos de serviços, com um mesmo valor de hora 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.

165. Ao analisar o Edital do Pregão 43/2018/SEGES<sup>12</sup>, constato que o critério de julgamento das propostas é o de menor preço unitário **por lote** (item 8.1.), tendo por objeto a contratação de empresa especializada no serviço de apoio e análise técnica para estruturação e elaboração de projetos de gestão pública (item 2.1 e anexo I).

<sup>12</sup> Relatório Técnico de Defesa (Doc. Digital 161418/2019, p. 25-102)



### LOTE ÚNICO

ITEM	DESCRIÇÃO	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.	HST	120.000

166. Ao detalhar o lote único, o Termo de Referência elenca 4 tipos de serviços, sem especificar o quantitativo de horas e tampouco a qualificação e quantidade de profissionais para cada serviço:

#### 2. ELENCO DOS ITENS DA CATEGORIA DE INVESTIMENTO – ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS LOTE ÚNICO

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.

167. Conforme consta do item 7 do Termo de Referência<sup>13</sup>, os tipos de serviços licitados serão desenvolvidos utilizando o catálogo de serviços estruturado em seis partes, as quais estão subdivididas em subprocessos, que elencam a descrição das atividades e respectivos produtos. Segue o referido catálogo detalhado até o nível das atividades:

#### I. Gerenciamento de Projetos:

a) Elaboração de Plano de Trabalho

b) Gerenciamento de Projetos

- Propor Metodologias de Gestão/ Apoiar a gestão de Riscos de projetos/ Apoiar o registro de lições aprendidas/ Apoiar o controle de mudanças no projeto/ Apoiar a gestão de escopo do projeto/ Apoiar a gestão de tempo e cronograma do projeto/ Apoiar a



formalização do encerramento do projeto/ Apoiar a mediação de desempenho, monitoramento e reporte de projeto

c) Elaboração de carteira de projetos e priorização de projetos:

- Apoiar a elaboração de carteiras de projetos/ Apoiar a priorização de projetos

II. Elaboração e análise de estudo de **engenharia de valor**:

a) Elaboração e análise estudo de engenharia de valor:

- Preparação para elaboração e análise de estudo de engenharia de valor/ Análise de funções para elaboração e análise de estudo de engenharia de valor Elaborar proposta de criação para as funções/ Avaliar propostas de criação/ Desenvolver proposta priorizadas/ Apresentar soluções priorizadas/ Implementar soluções priorizadas

III. Elaboração e análise de estudos de **engenharia, arquitetônicos e urbanísticos** para modelagem de concessões e parceriais:

a) Elaboração e análise de estudos de engenharia:

- Estudos de demanda/ Estudos técnicos de engenharia

b) Elaboração e análise de estudos arquitetônicos/urbanísticos:

- Programa de necessidades/ Estudo preliminar de arquitetura e urbanismo/ Anteprojeto arquitetônico

IV. Elaboração e análise de estudos de **viabilidade econômico-financeira** para modelagem de concessões e parceriais:

a) Elaboração e análise de viabilidade econômico financeira:

- Estudo de viabilidade econômicos financeira/ Estudo de impacto orçamentário financeiro/ Estudo de análise de *Value for Money*

V. Elaboração e análise de **estudos jurídicos** para modelagem de concessões e parcerias:

a) Diagnóstico jurídicos e análise de atos normativos:

- Diagnóstico jurídico institucional/ Análise de atos normativos/ Análise de riscos e estrutura de garantias/ Elaboração de minutas de edital e contrato e anexos/ Apoio à realização de consulta e audiência pública/ Apoio à realização de processo licitatório.

VI. **Fiscalização e verificação** de Contratos:

a) Diagnóstico e mapeamento de processos de verificação:



- Realizar diagnóstico em contrato/ Mapear processos/ Rever e padronizar processos/ Desenhar modelo de governança de verificação/ Painel de controle de indicadores/ Verificar o desempenho em contratos

102. Como se pode observar do supracitado catálogo, cada tipo de serviços possui características e atividades diversas, os quais resultam em produtos de diferente complexidade.

168. Inobstante essa diversidade, o Edital e o Termo de Referência não mensuraram a quantidade de horas e de profissionais com os respectivos perfis a serem demandados para cada projeto e respectivas atividades. Sendo que, como ponderou a SECEX, não haveria óbice de se realizar tal projeção.

169. Por exemplo, em contratação semelhante realizada pelo Estado do Rio Grande do Sul no âmbito do Programa Proredes-Bird, constou do Termo de Referência<sup>14</sup> o perfil dos profissionais que deveriam compor a equipe técnica:

<u>Equipe Chave</u>		
<b>Formação</b>	<b>Experiência</b>	<b>Função/Atividade</b>
Economista, Engenheiro ou áreas afins com qualificação mínima de Especialista	Mínimo de 5 anos de experiência como coordenador ou líder de equipe na estruturação de Parcerias Público-Privadas e/ou Concessões	Coordenador Geral
Engenheiro de Transportes com qualificação mínima de Especialista	Mínimo de 5 anos de experiência em análises socioeconômicas ou montagem de cenários prospectivos, vinculados a projetos de planejamento de sistemas de transporte e estudos de previsão de demanda.	Especialista em Estruturação de PPP e/ou concessões
Engenheiro, Economista ou Administrador com qualificação mínima de Especialista	Mínimo de 5 anos de experiência em estruturação em PPP e ou/Concessões	Especialista em Gerenciamento de Projetos

170. Do mesmo modo, se observa nos editais do BNDES juntados pela própria defesa<sup>15</sup>, em que também consta o perfil mínimo da equipe técnica da contratada. Para exemplificar seguem alguns dos itens desses editais:

14 TR – Objeto: Contratação de empresa de consultoria para apoiar a estruturação do programa de Concessões e parcerias público-privadas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<<https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/15152721-tdr-ppp-seplan.pdf>>. Acesso em 29/10/2020

15 Defesa do Gestor (Doc. Digital 112451/2019, pág. 825 e 905)



## I - Pregão Eletrônico AARH 8/2019 – BNDES – Anexo I – Termo de Referência

### 4 EQUIPE TÉCNICA DO CONTRATADO

4.1 A Equipe Técnica do CONTRATADO, designada para a execução dos serviços objeto deste Termo de Referência, deverá ser composta por, no mínimo, 1 (um) profissional com o seguinte perfil:

4.1.1 **Responsável Técnico:** profissional com nível superior completo em Ciências Atuariais, com no mínimo de 10 (dez) anos de experiência em avaliações atuariais de planos de previdência complementar, e experiência em, pelo menos, 1 (um) projeto de reestruturação de planos de benefícios que tenha envolvido criação de plano CD ou CV, bem como registro profissional no Ministério do Trabalho e Emprego e inscrição no Instituto Brasileiro de Atuária - IBA.

## II - Pregão Eletrônico AARH 57/2016 – BNDES – Anexo I – Termo de Referência

8.5.2.1 O Gerente de Processos deverá ser graduado em curso de nível superior e possuir experiência mínima de 8 (oito) anos em serviços de gerenciamento de processos. Deverá também comprovar ter experiência mínima de 2 (dois) anos em processos em instituições financeiras. Deverá ainda possuir pelo menos uma das seguintes certificações:

8.5.3.1 Os Consultores de Processos deverão ser graduados em curso de nível superior e comprovar o mínimo de 5 (cinco) anos de experiência em trabalhos referentes a modelagem, redesenho, gerenciamento de desempenho ou transformação de processos. Deverão também comprovar ter experiência mínima de 1 (um) ano em processos de negócio em instituições financeiras.

8.5.4.2 Os Analistas de Processos deverão ser graduados em curso de nível superior e ter experiência de no mínimo 2 (dois) anos de trabalho em serviços de modelagem, redesenho, análise ou implementação de processos de trabalho. Deverão ainda ter conhecimento da ferramenta de modelagem de processo Aris.

171. Assim também, os editais juntados pela defesa demonstram a possibilidade de se detalhar cada serviço conforme a complexidade da atividade e do perfil profissional.

172. Por exemplo, consta do edital do Pregão Eletrônico 1501558-09/2018 da SEPLAG-MG, tabela de memória de cálculo de preço em que se imputa valor de hora distinto para cada perfil de profissional<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> Defesa de Gestor (Doc. Digital 112452/2019, pág. 54)



MEMÓRIA DE CÁLCULO - PREÇO						
Descrição da Atividade	Valor Unitário HT	Total HT	DISCRIMINAÇÃO DOS VALORES POR PRODUTO			
			Produto 1	Produto 2	Produto 3	total
<b>I. Alocação de Profissionais</b>	-	-	R\$ 204.874,80	R\$ 1.774.924,20	R\$ 1.725.205,00	R\$ 3.705.004,00
Coordenador Geral	R\$ 819,00	192	R\$ 62.899,2	R\$ 31.449,6	R\$ 62.899,2	R\$ 157.248,0
Coordenador Executivo - Dimensão Financeira	R\$ 819,00	240	R\$ 19.656,00	R\$ 68.796,00	R\$ 108.108,00	R\$ 196.560,00
Coordenador Executivo - Dimensão Operacional	R\$ 819,00	256	R\$ 20.966,40	R\$ 73.382,40	R\$ 115.315,20	R\$ 209.664,00
Coordenador Executivo - Dimensão Fiscal	R\$ 819,00	192	R\$ 15.724,80	R\$ 55.036,80	R\$ 86.486,40	R\$ 157.248,00
Coordenador Executivo - Dimensão Contábil	R\$ 819,00	180	R\$ 14.742,00	R\$ 51.597,00	R\$ 81.081,00	R\$ 147.420,00
Gerente Sênior - Dimensão Financeira	R\$ 568,00	384	R\$ 21.811,20	R\$ 76.339,20	R\$ 119.961,60	R\$ 218.112,00
Gerente Sênior - Dimensão Operacional	R\$ 568,00	384	R\$ 21.811,20	R\$ 76.339,20	R\$ 119.961,60	R\$ 218.112,00
Gerente Sênior - Dimensão Fiscal	R\$ 568,00	384	R\$ 21.811,20	R\$ 76.339,20	R\$ 119.961,60	R\$ 218.112,00
Gerente Sênior - Dimensão Contábil	R\$ 568,00	96	R\$ 5.452,80	R\$ 19.084,80	R\$ 29.990,40	R\$ 54.528,00
Especialista Sênior - Dimensão Financeira	R\$ 350,00	970	-	R\$ 203.700,00	R\$ 135.800,00	R\$ 339.500,00
Especialista Sênior - Dimensão Operacional	R\$ 350,00	970	-	R\$ 203.700,00	R\$ 135.800,00	R\$ 339.500,00
Especialista Sênior - Dimensão Fiscal	R\$ 350,00	970	-	R\$ 203.700,00	R\$ 135.800,00	R\$ 339.500,00
Especialista Sênior - Dimensão Contábil	R\$ 350,00	146	-	R\$ 30.660,00	R\$ 20.440,00	R\$ 51.100,00
Especialista Pleno - Dimensão Financeira	R\$ 189,00	1.600	-	R\$ 181.440,00	R\$ 120.960,00	R\$ 302.400,00
Especialista Pleno - Dimensão Operacional	R\$ 189,00	1.920	-	R\$ 217.728,00	R\$ 145.152,00	R\$ 362.880,00
Especialista Pleno - Dimensão Fiscal	R\$ 189,00	1.600	-	R\$ 151.200,00	R\$ 151.200,00	R\$ 302.400,00
Especialista Pleno - Dimensão Contábil	R\$ 189,00	480	-	R\$ 54.432,00	R\$ 36.288,00	R\$ 90.720,00
<b>Valor Médio HT</b>	<b>R\$ 337,92</b>	<b>10964</b>				<b>R\$ 3.705.004,00</b>
<b>II. Despesas na execução dos serviços</b>			<b>R\$ 32.100,0</b>	<b>R\$ 96.300,0</b>	<b>R\$ 123.596,0</b>	<b>R\$ 251.996,0</b>
1. Despesas de Viagem	R\$ 1.200,00	88	R\$ 18.000,00	R\$ 38.400,00	R\$ 50.400,00	R\$ 106.800,00
2. Despesas com Diárias	R\$ 300,00	440	R\$ 14.100,00	R\$ 57.900,00	R\$ 60.000,00	R\$ 132.000,00
3. Comunicação	R\$ 1.000,00	Vb			R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00
4. Reprodução	R\$ 3.500,00	Vb			R\$ 3.500,00	R\$ 3.500,00
5. Vouchers de deslocamento interno	R\$ 50,00	174			R\$ 8.696,00	R\$ 8.696,00
<b>TOTAL DE CUSTOS NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS</b>			<b>R\$ 236.974,8</b>	<b>R\$ 1.871.224,2</b>	<b>R\$ 1.848.801,0</b>	<b>R\$ 3.957.000,0</b>

173. De mesmo modo, o já citado edital do BNDES 57/2016<sup>17</sup> demonstra o dimensionamento do custo de serviço com base em seus respectivos níveis de complexidade e na extensão e quantidade de processos, ações ou programas a serem trabalhados:

Serviços	USTs de Referência
S0* – Planejamento da Demanda	20
S1 – Modelagem da situação atual dos processos ("AS IS")	25
S2 – Análise de melhorias na execução dos processos	40
S3 – Desenho da situação futura dos processos, incorporando os resultados identificados durante a Análise de Processos ("TO BE")	40
S4 – Benchmarking de processos	40
S5 – Estruturação do monitoramento de desempenho de processos	20
S6 – Gestão de Mudança Organizacional	20
S7 – Elaboração de Plano de Implementação de novo processo	20

(\*) Atividades que não sofrem ajuste na quantidade de USTs.



**3.6.1 Plataforma de Referência (PR)** – A Plataforma de Referência<sup>1</sup> de Processos à qual o processo está vinculado, dentro da cadeia de valor do **BNDES**, impacta diretamente na complexidade do serviço e está dividida em 3 níveis, conforme a tabela abaixo.

Plataforma de Referência	Complexidade	PESO
Suporte	Baixa	1
Gestão Integrada	Média	2
Negócio	Alta	3

**3.6.2 Extensão (E)** – Considera-se extensão a quantidade de processos das unidades, ações ou programas a serem trabalhados. Foram estabelecidos 5 níveis, conforme tabela abaixo.

EXTENSAO (E)	PESO
1 a 2 processos	1
3 a 6 processos	2
7 a 9 processos	3
10 a 12 processos	4
13 a 15 processos	5

**3.6.3** O tamanho T de uma OS será calculado através da fórmula:

$$T = (\text{USTs de Referência}) * \text{Peso(PR)} * \text{Peso(E)}$$

174. Em contrapartida, no presente caso, como destacado pela Equipe Técnica, não houve tal detalhamento quanto ao perfil dos profissionais e tampouco das atividades a serem implementadas em cada um dos treze projetos das Secretarias, a fim de que o preço fosse fixado conforme tais variáveis.

175. Ao contrário, o Termo de Referência limita-se a listar os treze projetos abaixo elencados, constando apenas o órgão demandante, o nome do projeto e a quantidade de horas estimadas:<sup>18</sup>

1. Verificador independente dos contratos de concessão vigentes da AGER.
2. Centro Integrado Escola Comunidade (CIEC)
3. Sede Administrativa CPA.
4. Rede Cidade Saúde (Hospitais Regionais)
5. Sede Administrativa CPA da SES
6. Infovia.
7. Ganha Tempo
8. Centro Cultural do Quartel.
9. Sede Administrativa CPA da PGE
10. Pavilhões da CEASA

<sup>18</sup> Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 77023/2019, pág. 11)



11. VLT
12. Arena Pantanal
13. Penitenciárias

176. Saliento que deixar tal detalhamento para fase pós-contrato inviabiliza a formulação da proposta pelos licitantes, visto que essas dependem do estágio e das atividades a serem demandas em cada projeto.

177. Portanto, ao não mensurar o grau de complexidade das atividades e a quantidade e o perfil dos profissionais a serem demandados em cada atividade/projeto, a Gestão prejudicou a ampla concorrência do certame.

178. Essa assertiva pode ser confirmada, por exemplo, com a justificativa apresentada por um dos fornecedores consultados na fase de cotação de preço<sup>19</sup>, o qual declinou de apresentar a cotação em razão da ausência de especificações e descrições claras do objeto:

### Cotação de preço

Arq. Hildebrando | Díedro Arq. Eng. <santana@diedro.com.br>  
Para: "Gabriel S. Costa" <gabrielcosta@gestao.mt.gov.br>

19 de junho de 2018 09:57

Bom dia Gabriel.

Declino de apresentar cotação, por não conter nas especificações descrições claras quanto ao objeto, e assim ser possível mensurar valores, mesmo que por hora trabalhada.

179. Do mesmo modo, tal ausência de detalhamento pode levar a Administração a pagar o mesmo valor de hora para serviços e atividades de diferentes complexidades e que demandem profissionais cujo os honorários são distintos. O que significa dizer, pagar mais por menos.

180. Irregularidade dessa natureza já foi apurada pelo Tribunal de Contas de União, que a qualificou como fragilidade no planejamento:



[...] 7. A fase de planejamento da licitação, também conhecida como fase interna ou preparatória, constitui condição prévia essencial à contratação. Nessa etapa está compreendida a identificação da necessidade do bem ou serviço que se pretende contratar, a elaboração do projeto básico (ou termo referencial) e de orçamento detalhado, a estimativa do preço, a fixação de todas as condições do ato convocatório, etc.

**8. Quaisquer descuidos na fase interna da licitação podem comprometer a seleção da proposta mais vantajosa** para a entidade contratante, ferindo, assim, disposição tanto do art. 2º como também do art. 13 do Regulamento de Licitações e Contratos – RLC do Sesi/Senai. Daí a importância de conferir a essa fase preparatória da licitação atenção redobrada.

9. Eis o caso da contratação conjunta pelo Sesi/Senai de serviços de consultoria (Processos ns. 10.491/2009, 11.014/2011 e 15.668/2011), nos quais o único parâmetro adotado para a estimativa de preços foi com base na Pesquisa de Honorários e Tendências da Consultoria no Brasil, feita pelo Instituto Brasileiro dos Consultores de Organização (IBCO).

10. Nos três processos indicados, adotou-se o preço médio do consultor sênior prestando serviços fora da cidade de residência, ou seja, não se levou em conta o custo de outros profissionais que iriam compor a equipe a ser contratada com estimativa de horários menores aos de um consultor sênior. Sem um orçamento detalhado dos serviços que se pretende contratar, a capacidade de averiguar a compatibilidade dos preços fica seriamente comprometida. [...] (TCU-Plenário. Acórdão 1770/2013. Data da Sessão 13/03/2013. Relator Ministro Marcos Bemquerer)

181. Do mesmo modo, o Tribunal de Contas da União tem considerado a ausência de projeção da quantidade e do perfil de cada profissional para fins de mensuração do preço final como falha no detalhamento dos custos, a contrariar o art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, que se aplica subsidiariamente aos pregões:

37. Outro problema encontrado na elaboração do orçamento diz respeito ao detalhamento dos custos em planilha. O único custo efetivamente considerado pela SEP/PR foi o valor da hora-homem. Não houve o detalhamento de suas componentes e nem se levou em consideração os diferentes atributos que seriam esperados dos consultores.

[...]

40. O orçamento elaborado pela SEP/PR pode ser comparado com outro apresentado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) no Edital 551/2011-00 (peça 25, 109-132), que teve como objeto atividades de planejamento, programação, reestruturação e fortalecimento de uma unidade interna daquela Autarquia (peça 25, p. 1), guardando semelhança, portanto, à contratação da SEP/PR.

41. Nota-se que, não obstante se tratar de atividade de assessoria e consultoria, **a Autarquia apresentou orçamento detalhado em planilhas, contendo a descrição dos custos para cada uma das atividades previstas, inclusive discriminando os tipos de profissionais, encargos e despesas com os materiais necessários (carros, viagens etc.).**



42. Portanto, embora haja subjetividade na definição das composições das equipes consultivas e das respectivas exigências quantitativas e qualitativas, a depender das avaliações do gestor, vê-se, pelo exemplo apresentado, que **nas contratações de consultoria também é possível a elaboração de orçamento com um nível maior de detalhes, apresentando a composição de todos os seus custos unitários, inclusive com a diferenciação dos profissionais que comporão a equipe e a correlação de cada item do custo com os produtos a ele associados.**

[ ... ]

44. Não se considera adequada, assim, a orçamentação elaborada pela SEP/PR, na qual o único item de custo é a rubrica genérica hora-homem. Como salientado pela Exm<sup>a</sup> Ministra Relatora (peça 24, p. 2):

Concordo com a importância da orçamentação detalhada, já que dela dependem a verificação da adequação da proposta vencedora, o acompanhamento dos custos da contratada e a avaliação da correlação entre o cronograma físico e o financeiro da execução do objeto, como bem apontado pela unidade técnica. (grifei) (TCU-Segunda Câmara. Acórdão 2205/2014. Trechos do Voto da Ministra Relatora Ana Ares. Data da sessão 25/05/2014

182. Esclareço, ainda, que postergar o planejamento da fase pré-edital, sob a alegação de que, na fase da execução, a contratada elaborará plano de ação, não encontra respaldo no guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, citado de forma analóga pela defesa<sup>20</sup>.

183. Isso porque, como consta do índice do referido guia, o plano de ação é um dos componentes da **fase de planejamento** da contratação, assim como o são os Estudos Técnicos preliminares e o Termo de Referência, ou seja, deve ser **elaborado antes do edital** e não pós contratação. *In verbis*:

6. Artefatos gerados no processo de planejamento da contratação de soluções de TI

6.1 Estudos técnicos Preliminares

6.2 Plano de trabalho

6.3 Termo de referência ou projeto básico

6.4 Mapeamento entre os artefatos expostos no presente guia e a IN-SLTI 4/2020 e vice-versa

184. Aliás, ao tratar do plano de ação, o referido guia expressamente dispõe que a contratação de serviços deverá ser **precedida e instruída com**

<sup>20</sup> Defesa do Gestor (Doc. Digital 112452/2019, pág.44)



plano de ação e ainda pondera que se os estudos técnicos preliminares tiverem sido elaborados adequadamente a elaboração torna-se bastante simples<sup>21</sup>.

185. Todavia, por se tratar de contratação de consultoria em que se justifica a necessidade de se formular um planejamento mais detalhado na fase executiva do contrato, propiciado por uma análise mais próxima da realidade de cada órgão e de cada projeto, nada obsta tal encaminhamento.

De fato, a administração não tem condições de predefinir à exaustão, todas as características do serviço que pretende contratar. É um serviço de natureza intelectual, o que impossibilita comparar as várias ofertas de serviços apenas pelo critério de menor preço. **A qualificação técnica da equipe e as variações técnicas na execução do trabalho influem de forma determinante em qualquer comparação que se possa fazer.**<sup>22</sup>

186. No entanto, saliento que esse maior detalhamento pós-contrato não exime o gestor de mensurar devidamente o objeto no que tange ao detalhamento de cada serviço para que o preço dado seja de acordo com a complexidade da atividade e com o perfil e quantidade de profissionais a serem demandados:

É importante que, quando da contratação de consultores externos, **o poder concedente consiga delimitar plenamente os produtos que serão entregues a as atividades que serão desempenhadas durante o contrato por meio da elaboração de Termos de Referência de qualidade.** Isso trará um retorno **não somente do ponto de vista financeiro**, mas de eficiência (porque as consultorias saberão, de antemão e com clareza, as aptidões de **quais profissionais serão necessárias para conduzir o projeto** e porque as entregas tenderão a cumprir as expectativas com menos devolutivas e correções).<sup>23</sup>

187. Tanto é que o Guia prático para estruturação de programa e projeto de PPP, formulado pela empresa RADARPPP<sup>24</sup>, enfatiza que esse nível de detalhamento do Termo do Referência faz de sua elaboração uma atividade desafiadora:

21 Defesa do Gestor (Doc. Digital 112452/2019, pág.167)

22 IFC – International Finance Corporation. World Bank Group. Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil: Diagnóstico do modelo brasileiro e proposta de aperfeiçoamento. p.210. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>>. Acesso em 29/10/2020.

23 RADARPPP. Guia Prático para estruturação de programas e projetos de PPP. p.60. Disponível em:<<https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201408-guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp.pdf>>. Acesso em 29/10/2020

24 Idem. p.57



O processo de especificação, seleção, contratação e gestão de consultores externos não é trivial e não deve ser tratado como uma atividade simples. Definir um bom termo de referência, estabelecer regras de qualificação e estimar valores teto para os editais de seleção de consultores são atividades desafiadoras. A seguir, apresentaremos outras considerações sobre a contratação de consultores.

188. Dessa forma, é imprescindível que o termo de referência descreva os padrões mínimos de qualidade, bem como as condições necessárias de uso ou outros elementos que impeçam a aquisição de bens e serviços de má qualidade ou com preço maior que o de mercado.

189. Ocorrendo a descrição suficiente e o devido detalhamento do orçamento, o fornecedor estará vinculado ao fiel cumprimento das condições editalícias, impedindo-o de uma possível prestação do objeto em condição inferior ou com preço superfaturado.

190. Especificamente na contratação de Consultorias, a Controladoria Geral da União<sup>25</sup>, ao citar a Portaria MRE 717/2006<sup>26</sup>, esclarece que para fins de seleção dos serviços técnicos de consultoria deverá ser previamente elaborado o termo de referência que contemplará **o produto e eventuais etapas, bem como os valores estimados da consultoria.**

191. Cita, ainda, o Decreto Federal 5.151/2004<sup>27</sup>, que estabelece a necessidade de que sejam **determinados previamente os critérios e a forma como o produto deve ser apresentado**, sendo esses os requisitos definidos previamente, que devem servir como base para a aprovação dos produtos.

192. Ademais, vale observar que a omissão editalícia, quanto ao detalhamento de cada serviço de modo a possibilitar que o preço fosse fixado

25 CGU. Contratação de Consultorias: Perguntas e Respostas relativas a gestão de projetos de Cooperação Técnica Internacional. 2013. Disponível em:<  
[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42062/1/contratacao\\_consultoria.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42062/1/contratacao_consultoria.pdf)>

26 A portaria 717 de 9/12/2006 aprova normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.

27 O Decreto Federal 5.151 de 22/07/2014 dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.



de acordo com a complexidade da atividade e com os perfis dos profissionais a serem demandadas, resultou na contratação de serviços diferentes pelo mesmo valor da hora.

193. Portanto, concluo que o ex-Secretário, Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca, ao autorizar o prosseguimento do certame e a Engenheira Civil, Senhora Alessandra Xavier da Costa, ao formular o Termo de Referência, cometeram a irregularidade atinente ao não detalhamento de cada tipo de serviço de modo que o preço dado a cada um fosse de acordo com a sua complexidade e com a quantidade e perfis dos profissionais, resultando na contratação por preço inadequado.

194. Diante do exposto, no meu entendimento, verifico o cometimento de erro grosseiro<sup>28</sup> pelos referidos responsáveis, a ensejar a responsabilização pessoal dos agentes públicos por esta Corte de Contas, nos termos do artigo 28 da LINDB, porquanto atribuiu mesmo valor pela hora de serviço técnico para todos os serviços, sendo que o correto seria atribuir valores de acordo com o cada tipo de serviço.

195. Observo, também, que o fato constatado nesta irregularidade é grave por ter exposto a Administração à contratação por preço inadequado, ou seja, por valores acima dos devidos para cada tipo de serviço.

196. Por isso, entendo por aplicar a pena de multa, a fim de instrumentalizar o caráter educativo desta Corte de Contas, externada na aplicação da sanção aos gestores de modo a prevenir a indesejada reiteração das irregularidades assunto do controle externo.

197. Dessa forma, em consonância com os entendimentos técnico e ministerial, mantenho o achado (subitem 2.1.) da irregularidade **GB04**, de natureza grave, com aplicação de multa de **6 UPFs-MT, em patamar mínimo, individualmente**, ao Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca, ex-Secretário de

<sup>28</sup> O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdão 2.391/2018 do TCU).



Estado de Planejamento e Gestão, e a Senhora Alessandra Xavier da Costa, responsável pela elaboração do Termo de Referência, nos termos do artigo 286, II do RITCE-MT c/c artigo 3º, II, "a" da Resolução Normativa 17/2016 do TCE-MT.

### 2.1.3 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.**

#### a) Análise da Relatora

198. Em relação ao achado de auditoria **3.1** da irregularidade **GB15**, a SECEX detectou que houve a utilização da métrica hora de serviço técnico (HST), sendo que não houve referência de quantas horas técnicas seriam utilizadas em média para cada tipo de serviço e tampouco de quais profissionais seriam necessários.

199. Como esclareceu a SECEX, a falta de clareza e detalhamento na descrição dificultou a formação do preço de referência e a comparação de preços, além de gerar risco de pagamento indevido por HST não utilizada.

200. Assim, concluiu que a **remuneração por resultado seria uma melhor opção**, e que não consta dos autos justificativa para a adoção da contratação por hora trabalhada.

201. Pois bem.

202. Ao analisar os autos, verifico que de fato não consta do Edital ou do Termo de Referência um detalhamento quanto as horas técnicas que seriam utilizadas em cada atividade vinculada a cada serviço<sup>29</sup>. Para demonstrar, colaciono o quadro de apenas duas das atividades de um dos subprocessos de projetos:

<sup>29</sup> Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 77023/2019, págs.52-59)



SUBPROCESSO: Gerenciamento de Projetos	
Atividade:	Propor metodologias de gestão
Descrição:	Apoio na proposição de novas metodologias de gestão para o CONTRATANTE e confecção de todos os instrumentos de apoio: documentos, processos, fluxos, artefatos, descrição das atividades e guias operacionais.
Produto:	Minuta de plano de gestão; Diagrama de processos da metodologia; Descrição de processos da metodologia; Minuta de guias operacionais; Templates; Documentos complementares.
Atividade:	Apoiar a gestão de riscos de projetos
Descrição:	Proposição de ações para eliminação ou mitigação dos riscos específicos associados aos projetos, subsidiando a execução de um processo sistemático de planejamento, identificação, análise, resposta, monitoramento e controle associado à gestão de riscos.
Produto:	Riscos identificados e registrados; Minuta de plano de contingência para os riscos identificados.

Fonte: Termo de Referência (Doc. Digital 77023/2019, pág. 52)

203. Outrossim, conforme consta do item 7.4. do Termo de Referência, compete à contratada realizar tal quantificação de acordo com o plano de trabalho elaborado após a contratação:

7.4. As demandas apresentadas por ordem de serviço deverão ser quantificadas pela CONTRATADA de acordo com Plano de Trabalho apresentado referente ao dimensionamento de HST e aprovado pelo CONTRATANTE.

204. Portanto, verifico que a ausência de tal detalhamento prévio pode, de fato, gerar pagamento a maior, pois inexistem parâmetros para que o fiscal do contrato afira se as horas quantificadas pela contratada são de fato as necessárias para a entrega de determinado produto.

205. Ademais, como asseverou a Equipe técnica, no presente caso, por se tratar de serviços complexos desenvolvidos por equipes multidisciplinares em que envolve entrega de produtos, aplica-se analogamente a Súmula 269/2012 do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Súmula 269/2012. Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a



resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos. (grifei)

206. Consoante a citada súmula, para serviços complexos, tais como Tecnologia da Informação e Contratações de Consultoria, a melhor opção seria a remuneração por resultados ou por níveis de atendimento de serviços e não pela métrica de hora trabalhada, devendo esta última opção ser sempre adequadamente justificada, o que não ocorreu no presente caso.

207. Como consta do inteiro teor do Acórdão 509/2015 do TCU-Plenário, a métrica adequada para remunerar os serviços por resultado seria a Unidade de Serviço Técnico (UST), mas para tanto deve-se mensurar as atividades e seus níveis de complexidade, a fim de que haja correlação entre as atividades e a quantidade de UST:

12. A métrica UST começou a ser utilizada recentemente por órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) com o intuito de contratar serviços de TI e **remunerá-los por resultado**, em consonância com o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em diversos acórdãos e consolidado na Súmula - TCU 269/2012:

[ ... ]

33. **A métrica Unidade de Serviço Técnico (UST) remunera os serviços por resultado.** Para a sua utilização, é necessária a elaboração de diversos artefatos a fim de viabilizar a mensuração dos serviços, tais como: relação contendo a **descrição detalhada das tarefas** a serem realizadas, enumeração dos **níveis de complexidade** das atividades, **quantificação de UST, correlação entre as atividades e a quantidade de UST e discriminação dos níveis de serviços** (grifei).

208. Portanto, ao optar pela métrica HST ao invés da UST, os gestores expuseram a Administração ao risco de pagar por horas não prestadas e por valor a maior do que o serviço custaria no mercado em razão dos seus distintos níveis de complexidades.

209. A título de exemplo, colocinou item do já citado edital 8/2019 do BNDES juntado pela defesa<sup>30</sup> em que constou a preocupação em se fixar valor máximo a ser pago para cada produto, conforme tabela abaixo colacionada:

30 Defesa do Gestor (Doc. Digital 112451/2019, p. 838)



VALORES MÁXIMOS PARA A CONTRATAÇÃO				
ITEM	Subitens relacionados	Quantidade de produtos ou horas	Valores unitários máximos	Valores totais máximos
P1 – Relatório de Segunda Opinião da Avaliação Atuarial	2.4.1, 3.1.1	1 (produto)	R\$ 125.387	R\$ 125.387
P2 – Relatório de Segunda Opinião dos Estudos de Aderência de Hipóteses Atuariais	2.4.2, 3.1.2	1 (produto)	R\$ 22.434	R\$ 22.434
P3 – Relatório de Simulações Atuariais (Cenários)	2.4.3, 3.1.3	1 (produto)	R\$ 10.573	R\$ 10.573
P4 – Relatório de Pesquisa sobre melhores práticas em previdência complementar	2.4.4, 3.1.4	1 (produto)	R\$ 37.996	R\$ 37.996
P5 – Relatório de Pesquisa específica de benchmark específico sobre empresas e/ou planos selecionados pelo BNDES	2.4.5, 3.1.5	1 (produto)	R\$ 35.022	R\$ 35.022
P6 – Relatório de Avaliação de estratégias para Reestruturação do benefício de previdência complementar oferecido pelas empresas do Sistema BNDES	2.4.6, 3.1.6	1 (produto)	R\$ 17.842	R\$ 17.842
P7 – Relatório dos Estudos para Reestruturação de planos existentes, com minuta de alterações de regulamento	2.4.7, 3.1.7	1 (produto)	R\$ 123.900	R\$ 123.900
P8 – Relatório dos Estudos para criação de novo plano, na modalidade CD ou CV com minuta de regulamento	2.4.8, 3.1.8	1 (produto)	R\$ 84.252	R\$ 84.252
P9 – Relatório de Recomendações para Suporte ao pleno cumprimento das obrigações legais, em especial das determinações da Resolução CGPAR 9/2016 e suas alterações	2.4.9, 3.1.9	1 (produto)	R\$ 135.464	R\$ 135.464
P10 – Relatórios de Assessoria atuarial (A10.X) – sob demanda – 12 meses	2.4.10, 3.1.10	200 (horas)	R\$ 396,48	R\$ 79.296
<b>VALOR GLOBAL (P1 + P2 + P3 + P4 +P5 +P6 + P7 + P8 + P9 + P10):</b>				<b>R\$ 672.166</b>

210. Ademais, a métrica adotada no Pregão Presencial em análise dificulta o processo de liquidação das despesas em razão da ausência de parâmetros para se aferir se os produtos entregues correspondiam de fato às horas quantificadas e se garantir a proporcionalidade entre a execução dos serviços e os respectivos pagamentos.



211. Essa preocupação já foi objeto de análise em diversos acórdão do Tribunal de Contas da União. *In litteris*:

ACÓRDÃO 526/2013 – PLENÁRIO:

14. No Processo n. 15.668/2011 (contratação de consultoria para reposicionamento estratégico do Sistema Indústria), embora o serviço a ser prestado estivesse dividido em atividades preparatórias, gestão tático-operacional e gestão político-estratégia, e estas por sua vez, subdivididas em dezessete atividades mais específicas ainda, a previsão do pagamento era de seis parcelas, das quais cinco estavam vinculadas à conclusão de apenas cinco das dezessete atividades específicas.

15. **A falta de vinculação e proporcionalidade entre as atividades efetivamente desempenhadas e os pagamentos efetuados potencializa riscos de eventual inadimplemento da obrigação contratual, podendo causar prejuízos à contratante nos casos em que ocorrer pagamentos anteriores à efetiva prestação do serviço.**

[ ... ]

Da mesma forma, é de fundamental importância que haja compatibilidade e proporcionalidade entre a execução dos serviços e os respectivos pagamentos. Essa prática visa a possibilitar a correta liquidação da despesa e a resguardar a Administração em casos de descumprimento parcial do contrato, evitando que situações de pagamento anterior à prestação dos serviços ocasionem prejuízos às entidades. Esse aspecto foi abordado pelo Acórdão 3.319/2010-TCU-1ª Câmara, que alertou o Sesc/SP sobre a necessidade de vincular: ‘as parcelas de obras/serviços/fornecimento aos efetivos pagamentos a serem promovidos, permitindo a adequada fiscalização da execução contratual e liquidação da despesa, nos termos do art. 62 da Lei 4.320, de 1964, e posterior pagamento’.

[ ... ]

Outro ponto a ser aprimorado é a **compatibilização e proporcionalidade entre a execução dos serviços e os respectivos pagamentos, de forma a possibilitar a fiscalização do contrato e a correta liquidação de despesa**, nos termos do art. 62 da Lei 4.320/1964, além de resguardar as entidades em casos de descumprimento parcial do contrato.

[ ... ]

b) termo de referência ou projeto básico capaz de propiciar a definição, de forma precisa, suficiente e clara do objeto a ser contratado, a definição dos métodos executivos, a estimativa dos prazos de execução, a vinculação dos pagamentos aos serviços efetivamente executados, as obrigações do contratado, de forma a permitir a comparabilidade das propostas e a fiscalização da execução contratual [ ... ] (grifei) (TCU-Plenário. Acórdão 526/2013.Relator Ministro Marcos Bemquerer. Data da sessão 13/03/2013)



ACÓRDÃO 608/2011-PLENÁRIO:

4.1. previsão de contratação de serviços baseada em critério de remuneração por hora-homem, em detrimento da remuneração por resultados ou produtos obtidos, em afronta ao disposto no art. 11 da Instrução Normativa nº 2, de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP;

[ ... ]

10. Quanto à fragilidade detectada em relação ao critério de remuneração adotado (homem-hora), a entidade adotou medidas com vistas a equacioná-la, visto que já promoveu alteração nos contratos de prestação de serviços assinados com as vencedoras do certame, inserindo cláusula que obriga à emissão das ordens de serviço, nos seguintes termos:

[ ... ]

9.2.1. adote providências, na execução dos contratos celebrados a partir da Concorrência nº 1/2010, com vistas a alterar o modelo de ordem de serviço, de forma que sejam incluídos todos os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN-SLTI/MP nº 2, de 2008, em especial os referentes ao **detalhamento do grau de qualidade exigido em relação aos serviços e à prévia estimativa da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessária a inclusão de algum desses campos;** (TCU-Plenário. Acórdão 608/2011. Relator Ministro-substituto André Luis Carvalho. Data da sessão 16/3/2011)

212. Aliás, conforme consta do item 16.8. do Termo de Referência do Pregão 43/2018-SEGES em análise, o pagamento seria realizado mensalmente e não conforme cronograma de entrega de produto, confirmando a possibilidade de ocorrer pagamento de horas sem a entrega proporcional dos produtos.

213. Com relação a essa preocupação, cito como exemplo o edital da SEPLAG-MG<sup>31</sup> também juntado pela defesa, em que consta um cronograma financeiro:

**CRONOGRAMA FINANCEIRO**

<b>Produtos</b>	<b>Desembolso (%)</b>
Plano de Trabalho dos Serviços da Consultoria	06%
Diagnóstico da Situação Atual e Oportunidades de Desenvolvimento	47%
Plano Estratégico de Recuperação Fiscal e Orçamentária do Estado	47%

31 Defesa do Gestor (Doc. Digital 112452/2019, pág. 24)



214. Portanto, concluo que o ex-Secretário, Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca, ao autorizar o prosseguimento do certame e a Engenheira civil, Senhora Alessandra Xavier da Costa, ao elaborar o Termo de Referência, cometeram irregularidade ao optar pela métrica hora de serviço técnico em detrimento da remuneração por resultado.

215. Diante do exposto, no meu entendimento, verifico o cometimento de erro grosseiro<sup>32</sup> pelos referidos responsáveis, a ensejar a responsabilização pessoal dos agentes públicos por esta Corte de Contas, nos termos do artigo 28 da LINDB, porquanto optou por métrica inadequada ao tipo de serviço contratado.

216. Observo, também, que o fato constatado nesta irregularidade é grave por ter exposto a Administração ao risco de pagar por horas não utilizadas ou com valor a maior, bem como de efetuar pagamento sem a entrega proporcional dos produtos.

217. Por isso, entendo por aplicar a pena de multa, a fim de instrumentalizar o caráter educativo desta Corte de Contas, externada na aplicação da sanção aos gestores de modo a prevenir a indesejada reiteração das irregularidades assunto do controle externo.

218. Dessa forma, em consonância com os entendimentos técnico e ministerial, mantenho o achado (subitem 3.1.) da irregularidade **GB15**, de natureza grave, com aplicação de multa de **6 UPFs-MT, em patamar mínimo, individualmente**, ao Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca, ex-Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, e a Senhora Alessandra Xavier da Costa, responsável pela elaboração do Termo de Referência, nos termos do artigo 286, II do RITCE-MT c/c artigo 3º, II, "a" da Resolução Normativa 17/2016 do TCE-MT.

<sup>32</sup> O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdão 2.391/2018 do TCU).



### 3. DISPOSITIVO DA PROPOSTA DE VOTO

219. Diante do exposto, **ACOLHO** o Parecer Ministerial 3.855/2019, ratificado pelo Parecer 2701/2019, ambos de autoria do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, e proponho o VOTO no sentido de:

II) **JULGÁ-LA** procedente, com aplicação de multa de:

a) **24 UPFs-MT, ao Senhor Ruy Carlos Castrillon da Fonseca**, Responsável pelo prosseguimento do certame, que corresponde a soma das multas de 6 UPFs, em patamar mínimo, aplicada pelos 4 achados atinentes às irregularidades **GB13, itens 1.1 e 1.2, GB04, item 2.1 e GB15, item 3.1**, de natureza grave, nos termos do artigo 75, III da Lei Orgânica do TCE-MT c/c artigo 286, II, do RITCE-MT e artigo 3º, II, "a", da Resolução Normativa 17/2016.

b) **12 UPFs-MT, em patamar mínimo, à Senhora Alessandra Xavier da Costa**, Engenheira responsável pela elaboração do Termo de Referência, que corresponde a soma das multas de 6 UPFs, em patamar mínimo, aplicada pelos 2 achados atinentes às irregularidades **GB04, item 2.1 e GB15, item 3.1** nos termos do artigo 286, II do RITCE-MT c/c artigo 3º, II, "a" da Resolução Normativa 17/2016 do TCE-MT.

III) **DETERMINAR** à gestão da Secretaria de Estado de Gestão para que adote providências visando à anulação do Pregão Presencial nº. 043/2018/SEGES, com a consequente anulação da Ata de Registro de Preços nº 037/2018/SEGES, comprovando o seu atendimento no prazo de 30 dias;

IV) **DAR CIÊNCIA** do teor dos presentes autos aos órgãos aderentes da Ata de Registro de Preços nº. 037/2018/SEGES e aos respectivos Tribunais de Contas.

220. É a proposta de Voto.

Cuiabá, 12 de novembro de 2020.



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

(assinatura digital)

**Jaqueline Jacobsen Marques**

Conselheira Substituta

Relatora