



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

**Processo Administrativo nº 058/2016**

Origem:	<b>CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES</b>
Destinatário:	<b>CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES</b>
Órgão:	<b>PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE CÁCERES</b>
Assunto:	<b>CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ASSESSORIA CONTÁBIL MEDIANTE LICITAÇÃO</b>

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
CÁCERES ESTADO DE MATO GROSSO**

Em pauta, análise de processo administrativo nº 482/2017, originado através do pedido subscrito pelo Presidente desta Câmara Municipal, **Domingos Oliveira dos Santos**, o qual solicita a análise quanto a viabilidade da contratação de empresa especializada em serviços de consultoria contábil.

*É o relatório.*

**1. Da análise da documentação juntada aos autos:**

Pois bem.

Analisando a documentação juntada aos autos, verifica-se que o Termo de Referência tem como objeto a contratação de empresa de consultoria e contabilidade pública, bem como consultoria administrativa e financeira, consultoria



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

legislativa em projetos de cunho orçamentário e consultoria legislativa em projetos de cunho orçamentário e contábil e consultoria no preenchimento e envio do Siconfi.

O preço médio encontrado pela Assessoria de Compras foi expresso em valor médio praticado no mercado.

A cesta de preços pesquisada pelo Setor de Compras teve como parâmetro os preços apresentados pelas empresas Facilita, que apresentou orçamento no valor de R\$ 103.200,00 (cento e três mil e duzentos reais); Etca Consultoria e Assessoria Ltda, que apresentou preço no valor de R\$ 100.800,00 (cem mil e oitocentos reais); Global Gestão Pública, que apresentou orçamento no valor de R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais) e a empresa Fassil Assessoria e Consultoria que apresentou preço no valor de R\$ 94.200,00 (noventa e quatro mil e duzentos reais) (fls. 02/05).

Fora juntado ainda nos autos informe do Setor Financeiro desta Câmara Municipal, informando que o saldo existente em caixa para a contratação desta modalidade de serviço é no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), através da rubrica 01.031.1001.1001.0000 3.3.90.35.00 (fls. 21).

Pretende-se adotar no presente caso a licitação na modalidade pregão presencial, regido pela Lei 10.520/2002.

O TCU, em decisão publicada no informativo n. 20/2010, ressaltou que *não deve prosperar o entendimento de que nenhum serviço de consultoria possa, a priori, 'ser classificado como comum'. Diversos serviços enquadráveis em tal categoria, assim entendidos aqueles em que se espera a realização do estudo de determinada situação e a subsequente proposta de solução para os problemas aí identificados, têm sido considerados, por este Tribunal, como perfeitamente licitáveis mediante pregão, bastando, para tanto, que seja possível sua definição objetiva no edital, por meio de especificações usuais de mercado, não havendo necessidade, nem mesmo, de que eles sejam simples. O entendimento desta Corte, ademais, para tais casos, é de que a adoção do Pregão é obrigatória, presentes as disposições da Lei 10.520/2003*". Senão vejamos:



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁ CERES**

*“INFO 29/TCU - Uso do pregão para contratação de serviços de consultoria*

**Auditoria em licitações e contratos: 1 - Uso do pregão para contratação de serviços de consultoria**

Em auditoria realizada no município de Goiânia, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos públicos federais transferidos à municipalidade por intermédio de convênios e contratos de repasse, equipe de auditoria do Tribunal apontou possível irregularidade **no uso do pregão para contratação de serviços de consultoria**. Em sua opinião, o pregão não serviria a tal situação, uma vez que “... *os serviços de consultoria, por sua natureza, não devem ser classificados como comuns, isso porque não possuem padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado, consoante exige o comando contido no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002*”. O relator, ao divergir da unidade técnica, ressaltou que “... **não deve prosperar o entendimento de que nenhum serviço de consultoria possa, a priori, ‘ser classificado como comum’. Diversos serviços enquadráveis em tal categoria, assim entendidos aqueles em que se espera a realização do estudo de determinada situação e a subsequente proposta de solução para os problemas aí identificados, têm sido considerados, por este Tribunal, como perfeitamente licitáveis mediante pregão, bastando, para tanto, que seja possível sua definição objetiva no edital, por meio de especificações usuais de mercado, não havendo necessidade, nem mesmo, de que eles sejam simples. O entendimento desta Corte, ademais, para tais casos, é de que a adoção do Pregão é obrigatória, presentes as disposições da Lei 10.520/2003**”. Assim, o relator, no ponto, e em razão da divergência, deixou de acompanhar o entendimento da unidade técnica quanto à inadequação do uso do pregão para se contratar serviços de consultoria, no que foi acompanhado pelo Plenário. Precedente citado: Acórdão nº 2285/2009, do Plenário do TCU. **Acórdão n.º 1.989/2010-Plenário, TC-006.206/2010-7, Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 11.08.2010.**

Assim, segundo esse entendimento é possível a realização do pregão para a contratação de empresa de consultoria.

A Lei 10.520/2002, prevê em seu artigo 3º, inciso I, que a fase preparatória do pregão observará o seguinte:



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

*“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:  
I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;”*

As justificativas, portanto, devem contemplar as razões de fato e de direito que fundamentam a demanda dos produtos ou do serviço que se pretende contratar.

Acerca dessa questão, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes observa que<sup>1</sup>:

*“O primeiro passo de qualquer procedimento licitatório é a requisição do objeto. É sempre a partir da necessidade, manifestada por agente público, que a Administração inicia o processo com vistas à futura contratação.*

*Mesmo parecendo óbvio, a experiência na ação de controle tem demonstrado que não são raras as aquisições de objetos supérfluos, incompatíveis com a finalidade pretendida, ultrapassados, superdimensionados e até mesmo inúteis.*

*O atendimento desse requisito se faz pela resposta às seguintes quatro perguntas:*

- b) Por que precisa?*
- c) Qual o consumo previsto?*
- d) Que quantidade precisa?*
- e) Como vai utilizar? “*

É cediço que o termo de referência equivale ao projeto básico exigido para as modalidades de licitação estabelecidas na Lei nº 8.666/93, devendo conter, em regra, os seguintes elementos:

*“Descrição do objeto de forma precisa, suficiente e clara, indicando, para o caso de serviços, o regime de execução;*

<sup>1</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 3ª ed. rev., atualiz. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009. pp. 449/450.

4



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

*Especificações técnicas do objeto, vedadas as que limitem ou frustrem a competitividade;*

*Orçamento estimativo e metodologia para a sua obtenção;*

*Planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;*

*Indicação, se for o caso, de que será adotado o Sistema de Registro de Preços, a qual deve estar acompanhada das justificativas para a sua utilização;*

*Admissão ou vedação à participação de consórcios, acompanhada das justificativas;*

*Admissão ou vedação à participação de cooperativas de mão de obra, somente para o caso de contratação de serviços;*

*Necessidade ou não de vistoria do local de entrega dos bens ou da prestação dos serviços, indicando, caso esta seja necessária, se será obrigatória ou facultativa, acompanhada das devidas justificativas;*

*Forma de adjudicação do objeto, a qual, conforme o caso, deverá estar acompanhada das razões para a sua adoção;*

*Documentos que serão exigidos juntamente à proposta;*

*Critérios de aceitabilidade da proposta;*

*Exigências para habilitação dos licitantes;*

*Necessidade ou não de apresentação de amostras ou de demonstração dos serviços, indicando, caso esta seja necessária, o prazo para apresentação, bem como as condições e critérios de avaliação e julgamento;*

*Prazos de execução do serviço ou entrega dos bens;*

*Cronograma físico-financeiro, se for o caso;*

*Vigência do contrato, se for o caso;*

*Exigência e condições de prestação de garantia ou validade do objeto, se for o caso;*

*Indicação quanto à exigência ou não de prestação de garantia de execução do contrato;*

*Encargos das partes – contratado e contratante;*

*Admissão ou não de subcontratação parcial e fixação de seus limites;*

*Condições de recebimento dos bens ou serviços;*

*Indicação do setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do objeto;*



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

*Procedimentos relativos ao pagamento, quando este for efetuado com base em medições, por aferição de resultados ou por intervalo de tempo (e.g. mensal);*

*Condições de reajustamento de preços, se for o caso;*

*Sanções por inadimplemento;*

*Demais itens necessários à elaboração do edital.<sup>2</sup>*

A Lei nº 8.666/93, prevê em seu artigo 6º, inciso VIII, que execução indireta é a forma em que órgão ou entidade contrata com terceiros, sob qualquer dos seguintes regimes:

*“Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*(...)*

*VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;*

*b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;*

*c) (Vetado)*

*c) (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;*

*e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;”*

Quanto a esses requisitos legais, verifica-se que a justificativa da necessidade de contratação está elencada no ofício subscrito pelo Presidente desta Câmara Municipal, bem como descrita no Termo de Referência de fls. 16/20.

<sup>2</sup> Fonte: Manual do Pregão Eletrônico, disponível no endereço eletrônico: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RNEZ1W3zXnkJ:portal.tcu.gov.br/iumis/porta/l/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A24D6E86A4014D71A8CC475F20+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

O objeto do certame também se encontra detalhado no Termo de Referência.

As exigências de habilitação estão descritas no item 12.2, do Termo de Referência.

O critério de aceitação das propostas será adotado, segundo o item 12.3., do Termo de Referência o menor preço global.

As sanções por inadimplemento e as cláusulas com fixação da fiscalização e os prazos para o fornecimento estão previstas nos itens 09, 10 e 11, do Termo de Referência em questão.

Segundo a orientação trazida pelo TCU<sup>3</sup>, verifica-se as seguintes vantagens sobre a adoção da empreitada por preço global:

*“A empreitada por preço global tem como característica a contratação do serviço por preço certo e total, ou seja, independentemente da quantidade efetivamente executada, conforme levantamentos e medições efetuadas.*

*Nesse regime de execução, os pagamentos estão vinculados à conclusão de etapas previstas no cronograma de execução dos serviços, o que força o contratado a cumprir os prazos previamente definidos, pois nada recebe até que uma etapa esteja finalizada.*

*A fiscalização é facilitada e mais segura quanto a medições não precisas, uma vez que o foco está voltado para a conclusão de etapas.*

*A empreitada por preço global se aplica, portanto, à contratação de serviços que contenham um projeto completo, com quantitativos confiáveis, pequena margem de erro e orçamento estimativo preciso.”*  
*(endereço eletrônico idem, pág. 20)*

Verifica-se ainda que o orçamento estimativo para a aquisição ou contratação é elemento essencial e obrigatório no processo licitatório.

A Lei 8.666/93 e o Decreto 5.450/05, expressam esses requisitos:

<sup>3</sup> Manual do Pregão Eletrônico

7



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

**“Lei 8.666/93**

Art. 7º, § 2º *As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:*

(...)

*II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;*

**Decreto 5.450/05**

Art. 9º, § 2º *O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar **avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado**, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (sem grifos no original)*

Assim, pelo que consta do Termo de Referência, os serviços de consultoria ficaram orçados dentro do valor médio de mercado, não tendo os valores ultrapassado os preços médios praticados pela Administração Pública (*vide Termo de Referência*).

Vale ressaltar que o caráter essencial da estimativa de custos ocorre em função de o valor estimado pela Administração servir de parâmetro para: 1) a **verificação da adequação orçamentária** e 2) **de critério de aceitabilidade de propostas**.

Essa estimativa deve ser fundamentada em preços praticados pelas empresas do ramo do objeto licitado e, sempre que possível, em preços praticados no âmbito de órgãos e entidades da Administração Pública:

**“Lei 8.666/93**

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

**V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.**” (gf)

Nesse sentido:

8





**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

***Jurisprudência do TCU:***

*Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado. Acórdão 1108/2007 Plenário (Sumário)*

Registra-se por oportuno, que foram utilizados na cesta de produto de preços, referências aos preços praticados pela Administração Pública cujo objetos contratados foram:

1. *Conselho Federal de Medicina: **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA EXTERNA INDEPENDENTE, COM ESCOPO FISCAL E CONTÁBIL**, devendo ser atendidas as normas e procedimentos de auditoria, conforme legislação do Conselho Federal de Contabilidade e de acordo com as seguintes características: **PREÇOS MÉDIO R\$ 141.750,00;***

2. *Companhia de Águas e Esgoto de Rondônia: **OBJETO** – Constitui objeto desta licitação, contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos profissionais de auditoria independente para realização de auditoria Contábil e Tributária, incluída as análises das mutações orçamentárias, financeira e patrimoniais, quadro de pessoal, procedimento licitatório e contratações ocorridas nos períodos, a qual deverá ser conduzida de acordo com as “**NORMAS DE AUDITORIA INDEPENDENTE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS – NBC-T-11**”, aprovada pelo conselho federal de contabilidade, conforme Especificações contidas no Termo de Referência do anexo I do Edital. **VALOR ESTIMADO – R\$ 75.420,50 (SETENTA E CINCO MIL E QUATROCENTOS E VINTE REAIS E CINQUENTA CENTAVOS).***

Assim, verifica-se, que os valores praticados nos presentes autos não fogem àqueles praticados pela administração pública, demonstrando que a constatação dos preços pesquisados realmente refletem o preço praticado no mercado.

**CONCLUSÃO:**

Assim, esta assessoria jurídica **manifesta-se:**

9



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

- a) **Pela regularidade** do Termo de Referência e demais atos já praticados no presente processo licitatório, razão pela qual opinamos pelo prosseguimento do presente processo licitatório nos seus ulteriores termos.

É o parecer, S.M.J., desta Presidência.

Cáceres, MT, 28 de março de 2017.

  
**EMERSON PINHEIRO LEITE**

Advogado da Câmara Municipal

OAB – MT nº 19.744/O