

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA***Secretaria de Processamento e Julgamento**Departamento do Pleno*

**PROCESSO:** 01665/2007/TCE-RO  
**SUBCATEGORIA:** Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação  
**ASSUNTO:** Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação - PROC. 06-02065-00/2007  
**JURISDICIONADO:** Prefeitura Municipal de Porto Velho  
**INTERESSADO:** CRICELIA FROES SIMOES  
**RESPONSÁVEIS:** Míriam Saldaña Peres – CPF n.º 152.033.362-53;  
Roberto Eduardo Sobrinho – CPF n.º 006.661.088-54.  
**RELATOR:** Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO  
**IMPEDIMENTO:** Conselheiro Paulo Curi Neto  
**SESSÃO:** 16ª, de 15 de setembro de 2016

DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ANÁLISE DE LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA. NÃO FORA IDENTIFICADA TRANSGRESSÃO A NORMA LEGAL OU REGULAMENTAR. DECURSO DE QUASE DEZ ANOS. ARQUIVAMENTO.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam da verificação de regularidade dos atos administrativos que envolvem o procedimento de Inexigibilidade de Licitação, deflagrado para a contratação de empresa especializada em Automação, Manutenção e Gestão do Arquivo Geral da Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ, objeto do Processo Administrativo nº 06-02065-00/2007, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

I – Declarar que não foi apurada transgressão à norma legal ou regulamentar na contratação em apreço, que tem por objeto serviços de automação, manutenção e gestão do arquivo geral da Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ, no valor de R\$ 118.229,17 (cento e dezoito mil, duzentos e vinte e nove reais e dezessete centavos);

II – Determinar ao atual Secretário Municipal de Fazenda do Município de Porto Velho, com ciência por ofício, que, nas futuras contratações diretas, seja observado o correto processamento da modalidade licitatória, além de apontar corretamente o dispositivo em que se fundará o ato administrativo;

Acórdão APL-TC 00291/16 referente ao processo 01665/07

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

1 de 7

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA***Secretaria de Processamento e Julgamento**Departamento do Pleno*

III – Determinar o desapensamento dos Processos nº 1.585/2008, 43/2006, 2.203/2006 e 5.119/2005, para que prossigam em suas tramitações individuais, haja vista todos estes já terem ultrapassado a fase processual do contraditório, alguns já aptos à apreciação plenária;

IV – Após o desapensamento, encaminhar os processos indicados no item anterior ao gabinete do Conselheiro Relator;

V – Encaminhar os autos ao Departamento do Pleno para publicação do acórdão e intimação dos interessados nos termos do art. 22, IV, da Lei Complementar 154/96 e cumprimento dos itens III e IV deste acórdão; e

VI – Após, arquivar os autos.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO (Relator), VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS. O Conselheiro PAULO CURI NETO declarou-se impedido, nos termos do artigo 144 do Código de Processo Civil.

Porto Velho/RO, 15 de setembro de 2016.

(assinado eletronicamente)  
JOSÉ EULER POTYGUARA  
PEREIRA DE MELLO  
Conselheiro Relator  
Mat. 11

(assinado eletronicamente)  
EDILSON DE SOUSA SILVA  
Conselheiro Presidente  
Matrícula 299



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
*Departamento do Pleno*

**PROCESSO:** 01665/2007/TCE-RO.  
**SUBCATEGORIA:** Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação  
**ASSUNTO:** Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação - PROC. 06-02065-00/2007.  
**JURISDICIONADO:** Prefeitura Municipal de Porto Velho  
**INTERESSADO:** CRICELIA FROES SIMOES  
**RESPONSÁVEIS:** Míriam Saldaña Peres – CPF n.º 152.033.362-53;  
Roberto Eduardo Sobrinho – CPF n.º 006.661.088-54.  
**RELATOR:** JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO  
**IMPEDIMENTO:** Conselheiro Paulo Curi Neto  
**SESSÃO:** Nº 16ª de 15 de setembro de 2016.

**RELATÓRIO**

1. Cuidam os presentes autos da verificação de regularidade dos atos administrativos que envolvem o procedimento de Inexigibilidade de Licitação, deflagrado para a contratação de empresa especializada em Automação, Manutenção e Gestão do Arquivo Geral da Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ, objeto do Processo Administrativo nº 06-02065-00/2007.

2. A Procuradoria Geral do Município, por meio do Parecer nº 194/DA/PGM/2007 (fls. 65/67), posicionou-se pelo cabimento da inexigibilidade da licitação com base no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

3. A inexigibilidade da licitação foi ratificada pela Secretária Municipal de Fazenda, com fulcro no artigo 25, caput, da Lei Federal 8.666/93 (fl. 69). O termo de ratificação foi publicado no diário oficial em 11.04.2007 (fl. 70).

4. O Corpo Técnico, em análise exordial (fls. 78/87) entendeu que “os serviços de arquivo devem ser desempenhados pela própria Administração”, tendo em vista que, por constituírem serviços de natureza continuada, ensejaria reiteradas contratações da empresa R&A Treinamento e Consultoria Empresarial Ltda. Aduziu, ainda, que não constava dos autos comprovação de que o preço contratado estava compatível com o de mercado.

5. Manifestou-se o Ministério Público de Contas, na Cota Ministerial nº 56/07, pela oitiva dos envolvidos (fl.92).

6. Instados, o Senhor Roberto Eduardo Sobrinho, então Chefe do Executivo Municipal e a Senhora Míriam Saldaña Peres, então Secretária Municipal de Fazenda, apresentaram defesas de igual teor (fls. 101/123 e 196/218) e rol extenso de documentos.

7. No tocante à ausência de justificativa do preço, informou que a compatibilidade entre o preço contratado e o praticado pelo mercado pode ser constatada da pesquisa de preço juntada aos autos, em que constam os valores dos contratos realizados por outros órgãos públicos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

Departamento do Pleno

8. Em última análise (fls. 293A/300), ratificou o Corpo Instrutivo as irregularidades anteriormente ventiladas, alegando que o serviço objeto do presente processo não se caracteriza como atividade-meio.

9. Em relação à justificativa do preço, asseriu que os documentos acostados aos autos são insuficientes para demonstrar a compatibilidade do preço praticado com o de mercado.

10. A manifestação do Ministério Público de Contas de fls. 307/314 divergiu da conclusão técnica exordial, por não identificar óbice à implementação da dispensa licitatória, fundada no art. 25, inciso I, da Lei de Licitações, desde que restasse comprovada a “inviabilidade de competição”, uma vez que o objeto não coincide com a atividade-fim do órgão ao qual se destinam os serviços e por considerar que a natureza da atividade, se contínua ou temporária, não se constitui de fator impeditivo à terceirização. No tocante ao preço, considerou a pesquisa de preço juntada pela Administração à fl. 45, bem como a planilha de custo apresentada pela contratada às fls. 17/19 documentos suficientes para demonstrar a compatibilidade do preço praticado com o de mercado.

11. O Relator determinou à fl. 317 a realização de diligência junto à Secretaria Municipal de Fazenda, para que se coletassem documentos, informações e se procedesse às inspeções físicas *in loco*, com vistas a apurar a efetiva liquidação da despesa e a possível ocorrência de pagamentos irregulares.

12. A Empresa R&A Treinamento e Consultoria Empresarial Ltda apresentou o documento de fls. 327/341, em atendimento à solicitação do Conselheiro Relator à época, informando o quantitativo e as especificações dos documentos do Arquivo da SEMFAZ que foram recuperados e organizados pela Empresa.

13. Também a requerimento do Conselheiro Relator à época, a Municipalidade apresentou, por meio do Ofício n. 119/2008/Semfaz (fl. 342), relatórios técnicos da comissão para avaliação, acompanhamento da prestação do serviço e demonstrativo da evolução dos pagamentos efetuados, com base no valor inicialmente determinado.

14. Diante da diligência efetuada, dos documentos acostados e da conexão entre outros processos existentes na Corte de Contas, antes de emitir juízo de valor, o Relator determinou o apensamento dos autos de n. 1.585/2008, 43/2006, 2.203/2006, 5.119/2005 aos presentes autos, e os encaminhou para instrução técnica e manifestação do MPC (fls. 378/383).

15. O Corpo Técnico concluiu (fls. 391/393-v), em concordância com a ulterior manifestação do MPC, pela declaração da legalidade da contratação direta em apreço e recomendou o desfazimento da reunião de processos.

16. Assim, retornaram os autos para a manifestação do *Parquet* de Contas (fls. 398/399), opinando que fosse(m) (a) desapensados os presentes autos dos processos de n.

Acórdão APL-TC 00291/16 referente ao processo 01665/07

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

4 de 7



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
*Departamento do Pleno*

1.585/2008, 43/2006, 2.203/2006, 5.119/2005; (b) considerada legal a contratação direta em exame; e (c) determinado ao atual gestor da Secretaria Municipal de Fazenda, para que em futuras contratações diretas, por dispensa ou inexigibilidade licitatória, adote o correto apontamento do dispositivo em que se funda o ato administrativo.

17. É o suficiente relatório.

VOTO

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

DA INEXIGIBILIDADE

18. A análise técnica exordial pugnou pela irregularidade da contratação, em resumo, por se tratar de atividade-fim que deveria ser realizada pelos próprios servidores daquela secretaria, além de não ser cabível o embasamento no inciso I do artigo retro, por este destinar-se apenas à aquisição de bens.

19. Tais argumentos não prosperam, pois a) atividades de arquivologia são consideradas atividades-meio, que auxiliam a administração para que esta alcance a finalidade desejada; b) por ser atividade-meio, pode ser delegada a um terceiro, sobretudo se na administração não houver cargo para desempenhar tal função; c) o art. 25 da Lei 8.666/93 é exemplificativo, permitindo hipóteses que ali não encontram-se enunciadas, desde de que não seja viável a competição. Por este motivo, também é lícito ampliar a interpretação do inciso I, podendo alcançar não só as compras, mas também os serviços prestados em caráter de exclusividade. A fl. 23 fora juntado um atestado que comprova que a empresa contratada é a única no Estado de Rondônia a prestar serviços de arquivologia.

20. Nesse sentido, inclusive, foi a manifestação ministerial:

[...]

Impende dizer que o egrégio Tribunal de Contas da União decidiu mais de uma vez que a inexigibilidade fundada no inciso I do artigo 25 só pode ocorrer em relação à aquisição de bens, sendo defesa no caso de prestação de serviços.

Ousa-se divergir desta Corte que, em nosso ver, sucumbiu à interpretação literal desse preceito legal.

A doutrina é assente no seguinte entendimento: o rol do art. 24 é taxativo, somente pode ser alterado por lei e tem caráter excepcional, pois traz elenco de hipóteses em que a licitação, a despeito de possível, não é obrigatória, devendo receber interpretação restritiva. O rol do art. 25, por sua vez, é exemplificativo, permitindo que hipóteses que não se encontram ali enunciadas dêem margem, desde que inviável a competição, à contratação direta; na inexigibilidade a licitação é inviável.

Ora, se possível é admitir a inexigibilidade para situações sequer contempladas no art. 25, desde que comprovada a “inviabilidade de competição”, por maior motivo, é lícita a interpretação ampliativa do inciso I deste artigo, de modo a enlaçar também o serviço (e não apenas a compra) prestado em caráter de exclusividade.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

Departamento do Pleno

Sendo assim, comprovada a exclusividade da prestação de serviço na forma indicada no referido inciso, não se vislumbra óbice à invocação deste dispositivo como fundamento para a inexigibilidade.

**DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO**

21. Outra discussão versava sobre a insuficiência da justificativa de preços. O Corpo Instrutivo alegou a inexistência nos autos de demonstrativos capazes de comprovar a compatibilidade do preço apresentado, *in verbis*:

Conforme a proposta da Empresa R&A Treinamento e Consultoria, fls. 11/19 dos autos, para a prestação de serviços objeto da presente inexigibilidade, será cobrado o valor total de R\$ 118.229,17 pelo prazo de 12 meses de contratação.

O Corpo Técnico não pode aferir a regularidade do valor contratado, devido a impossibilidade de se fazer cotações externas.

22. *Data vênia*, constam nos autos que a Administração realizou pesquisa de preços (fl. 45), de modo a demonstrar o preço dos contratos de mesmo objeto realizados por outros órgãos públicos. Já a Contratada apresentou a planilha de custos, detalhando os preços para cada serviço (fls. 17/19), os quais considero, no presente caso, bastantes para justificar o preço desta contratação.

23. Do mesmo modo, opinou o Ministério Público de Contas às fls. 307/314, afirmando que *“no que concerne à exigência relativa à justificativa do preço, diversamente do aduzido pelo Corpo Instrutivo, temos que a pesquisa de preço juntada pela Administração (fl.45), a qual demonstra os preços dos contratos realizados por outros órgãos públicos, e a planilha de custo apresentada pela contratada (fls. 17/19), que enuncia os preços unitários dos serviços, são documentos bastantes para demonstrar a compatibilidade do preço praticado com o de mercado.”*

24. Ademais, é de se reconhecer que hodiernamente esta Corte vem empreendendo esforços a fim de aprimorar a metodologia empregada para aferir média de preço de mercado, pois, consabido, a mera pesquisa “de balcão” não constitui procedimento bastante. Ocorre que revolver a fase instrutória, neste momento, tornar-se-ia contraproducente, haja vista o transcurso de quase dez anos desde a autuação desse processo.

**DA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA**

25. Durante o andamento do processo, surgiram questões conflitantes, no que se refere à terceirização e ao preço contratado. Por este motivo, o conselheiro substituto Davi Dantas da Silva determinou (fl. 317) aos Auditores que realizassem diligências a fim de “formular seu livre convencimento sobre o caso em exame”.

26. Cumprida a diligência (fls. 318/325), surgiram dúvidas sobre a efetiva liquidação da despesa, bem como sobre a possível ocorrência de pagamentos irregulares, haja vista restarem em estoque uma quantidade de caixas-arquivo inferior a que havia sido objeto de contrato anterior com a mesma secretaria.

Acórdão APL-TC 00291/16 referente ao processo 01665/07

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

6 de 7



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria de Processamento e Julgamento*  
*Departamento do Pleno*

27. Sobre isso, manifestou-se o Conselheiro Edílson de Sousa Silva (fls. 377/383), opinando pelo apensamento dos autos n. 1.585/2008, 43/2006, 2.203/2006, 5.119/2005 a fim de comparar os dados dos referidos processos, por haver conexão entre eles.

28. O Corpo Técnico detalhou a situação dos aludidos processos (fls. 391/393), demonstrando estarem alguns já em fases processuais avançadas e, por essa razão, opinou pelo desapensamento dos autos n. 1.585/2008, 43/2006, 2.203/2006, 5.119/2005.

29. O Corpo Técnico manifestou-se, ainda, acerca da divergência apontada no relatório de diligência, o qual informava que na sede da empresa havia um montante de 3567 caixas-arquivo, quando no processo 5.119/2005 havia sido prevista a necessidade de 4410 caixas. Aponta que o déficit entre o previsto e o efetivamente encontrado representava um valor pouco vantajoso de ser perquirido, tendo em vista o decurso de tempo, perfazendo o importe de R\$9.694,50 (nove mil, seiscentos e noventa e quatro reais e cinquenta centavos). Os custos operacionais revelar-se-iam superiores a tal quantia. Corroboro o entendimento do Corpo Técnico, pois, da autuação até a presente data, passaram-se quase 10 anos.

1. À vista disso, submeto à deliberação deste Pleno o seguinte voto:

I – Declarar que não foi apurada transgressão à norma legal ou regulamentar na contratação em apreço, que tem por objeto serviços de automação, manutenção e gestão do arquivo geral da Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ, no valor de R\$ 118.229,17 (cento e dezoito mil, duzentos e vinte e nove reais e dezessete centavos);

II – Determinar ao atual Secretário Municipal de Fazenda do Município de Porto Velho, com ciência por ofício, que, nas futuras contratações diretas, seja observado o correto processamento da modalidade licitatória, além de apontar corretamente o dispositivo em que se fundará o ato administrativo;

III – Determinar o desapensamento dos Processos nº 1.585/2008, 43/2006, 2.203/2006 e 5.119/2005, para que prossigam em suas tramitações individuais, haja vista todos estes já terem ultrapassado a fase processual do contraditório, alguns já aptos à apreciação plenária;

IV – Após o desapensamento, encaminhar os processos indicados no item anterior ao gabinete do Conselheiro Relator;

V – Encaminhar os autos ao Departamento do Pleno para publicação do acórdão e intimação dos interessados nos termos do art. 22, IV, da Lei Complementar 154/96 e cumprimento dos itens III e IV deste acórdão;

VI – Após, arquivar os autos.

É como voto.



Em 15 de Setembro de 2016



EDILSON DE SOUSA SILVA  
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE  
RELATOR