ACÓRDÃO - AC02 - 471/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/6829/2019
PROTOCOLO	: 1983406
TIPO DE PROCESSO	: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAPUÃ
JURISDICIONADO	: DELANO DE OLIVEIRA HUBER
INTERESSADO	: EMPRESA BRASIL ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA
ADVOGADOS	: JULIANNA LOLLI GHETTI – OAB/MS 18.988; MÁRCIO LOLLI GHETTI – OAB/MS 5.450.
VALOR	: R$ 132.000,00
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM CONSULTORIA E ASSESSORIA TÉCNICA EM LICITAÇÃO – EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA – AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS – RESTRIÇÃO AOS POTENCIAIS FORNECEDORES – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – TERMO ADITIVO – REGULARIDADE.

1. Para a prestação de serviços intelectuais, como os licitados, que não executados na sede do ente, não é razoável a exigência de visita técnica para a mensuração do volume de trabalho, uma vez que desnecessária a avaliação de instalações, equipamentos, etc. Contudo, tratando-se de exigência de habilitação facultada à Administração pelo Estatuto das Licitações, sem comprovação de direcionamento do certame, é suficiente a recomendação.
2. Não obstante a apresentação de três orçamentos na fase interna do certame e a contratação em valor menor que o valor global estimado, de acordo com a Instrução Normativa n. 88/2018 e o entendimento desta Corte à época, é cabível a recomendação aos responsáveis para que busquem um quantitativo maior de orçamentos para traduzir melhor a real estimativa de preços de mercado.
3. É regular o procedimento licitatório na modalidade pregão presencial que demonstra o cumprimento dos dispositivos legais pertinentes, com ressalva e recomendação ao atual responsável para que proceda à realização de pesquisa de preços em fontes diversas e que se atente quanto à fixação da citada exigência nos futuros certames, possibilitando outras formas para que o licitante tenha conhecimento das condições necessárias à prestação dos serviços que possuam natureza intelectual.
4. A formalização do contrato administrativo e de seus termos aditivos é declarada regular haja vista que os atos praticados atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 28ª Sessão Ordinária Virtual

da Segunda Câmara, realizada de 19 a 22 de setembro de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **regularidade com ressalva** do **Procedimento Pregão Presencial 21/2019**, realizado pelo **Município de Camapuã**, haja vista que os atos praticados atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie, nos termo do art. 59, II da Lei Complementar n° 160/2012; pela **regularidade** da **formalização do Contrato Administrativo nº 130/2019/DL/PMC e dos 1° 2 ° termos Aditivos**, celebrado entre o **Município de Camapuã** e o escritório **Brasil Assessoria em Gestão Pública Ltda - ME,** haja vista que os atos praticados atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 59, I da Lei Complementar nº 160/2012; pela **recomendação** ao atual responsável para que em seus futuros certames, proceda à realização de pesquisa de preços em fontes diversas, e que observa a fixação da exigência nos futuros procedimentos licitatórios, possibilitando outras formas para que o licitante tenha conhecimento das condições necessárias à prestação dos serviços que possuam natureza intelectual.

Campo Grande, 22 de setembro de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

I – RELATÓRIO

Trata-se os autos do Pregão Presencial n.º 21/2019, do Contrato Administrativo n.º 130/2019/DL/PM e dos 1° e 2° Termos Aditivos, celebrado entre o **Município de Camapuã (CPNJ nº 03.501.517/0001-52) e a Empresa Brasil Assessoria em Gestão Pública LTDA (CNPJ nº 10.483.250/0001-83)**, tendo como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria, assessoramento técnico e apoio na elaboração de processos e procedimentos administrativos de licitação, contratos e prestação de contas, bem como, assessoramento técnico e apoio na elaboração de justificativas e respostas de diligências e/ou intimações, defesas e recursos perante o Tribunal de Contas do Estado de MS e TCU, no valor de R$ 132.000,00 (cento e trinta e dois mil reais).

A Divisão de Fiscalização de Contratação Pública e Parcerias, procedeu ao exame dos documentos que compõem os autos, manifestando-se pela intimação do gestor prestar esclarecimentos acerca das irregularidades detectadas por meio da **Solicitação de Providências SOL - DFLCP - 32/2020** ás fls. 399/405.

Intimado, o jurisdicionado prestou esclarecimento as fls. 437/441.

Analisando as razões apresentadas, a Divisão de Fiscalização de Contratação Pública e Parcerias manifestou-se pela **Irregularidade do Pregão Presencial n.º 21/2019**, em razão da condição restritiva prevista no certame, descrição genérica do objeto e ausência de planilha orçamentária; **Irregularidade Contrato Administrativo n.º 130/2019/DL/PM**, devido à contaminação, por estar amparado em procedimento licitatório irregular e **Irregularidade do 1° Termo Aditivo do Contrato 130/2019/DL/PM** em virtude da ausência de vantajosidade, consoante Análise Conclusiva **ANA - DFLCP - 672/2021,** ás fls. 869/877.

No mesmo sentido, opinou o douto Ministério Público de Contas por meio do Parecer **PAR - 2ª PRC - 2644/2021**, ás fls. 878/881.

Em seguida, foi encaminhada a documentação referente ao 2° Termo aditivo ao Contrato Administrativo n° 130/2019/DL/PM.

Intimado a prestar esclarecimento acerca das irregularidades levantadas, o gestor encaminhou nova documentação o que ensejou outra análise pelos órgãos técnicos.

Neste seguimento, a Divisão de Fiscalização de Contratação Pública e Parcerias, realizou análise dos documentos, ratificando a análise anterior, manifestando-se pela **Irregularidade da formalização do 2° Termos Aditivo**, consoante Análise Conclusiva **ANA - DFLCP - 9828/2021,** ás fls. 942/951.

O Ministério Público também ratificou os pareceres exarados até o momento, manifestando-se nesta oportunidade pela **irregularidade do 2° Termo Aditivo** em razão da ausência de vantajosidade, consoante parecer **PAR - 2ª PRC - 12681/2021**, fls. 952/957.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

II – FUNDAMENTAÇÃO

Mérito

A questão cinge-se no procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial n.º 21/2019, do Contrato Administrativo n.º 130/2019/DL/PM e dos 1° e 2° Termos Aditivos, celebrado entre o Município de Camapuã e a Empresa Brasil Assessoria em Gestão Pública LTDA.

Diante dos apontamentos da Unidade Técnica, da análise da defesa e documentação apresentada pelo defendente e, ainda, da manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, passo a fundamentar meu voto.

DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

CLÁUSULAS RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE

Exigência indevida de visita técnica

Quanto à exigência de visita técnica, o gestor defendeu (fls. 437/441), que:

> “Essa exigência não se afigura como ilegal, e serve para que a administração possa ter convicção de que todas as licitantes detém conhecimento do tipo de serviço a ser desempenhado”
>
> (...)
>
> ”Ademais, querer afirmar que esse fato restringe o caráter competitivo do certame é por demais exagerado, e a decisão em procedimentos administrativos deve ocorrer fulcrado nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade”.

Em análise, o Órgão Técnico concluiu que a previsão editalícia acerca da visita técnica é restritiva, já que além de prever o deslocamento prévio para a realização da visita técnica impõe empecilhos. (fls. 871).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer, fls. 953, corroborou a análise do Órgão Técnico.

A exigência de visita técnica no local de instalação da solução licitada, em tese, é compatível com o art. 30, III, da Lei de Licitações, por se configurar como forma de a Administração se resguardar, pois a contratada não poderá alegar a existência de impedimentos para a perfeita execução do objeto, amparada no desconhecimento das instalações onde realizará os serviços.

O objetivo da visita técnica é permitir que os licitantes verifiquem as reais condições em que serão prestados os serviços ou realizada a obra, de modo a aferir se possuem condições para a execução contratual, possibilitando a formulação de propostas realistas e concretas, evitando-se inadimplemento contratual.

A obrigatoriedade da visita técnica já foi pacificada pelo TCU como restritiva ao caráter competitivo. A visita técnica deve ser compreendida como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigatoriedade imposta pela Administração, conforme consta do seguinte julgado:

> Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator:
>
> (...)
>
> 9.7.5. Abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horário marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes. (Original com indicação dos nomes das partes envolvidas) (Acórdão n. 983/2008 – TCU – Plenário)

Assim, com fundamento na legislação, a Administração poderá exigir que o licitante tome conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, não estando previsto que seja, somente, por meio de visita técnica, admitindo-se, também, que por outros meios o licitante possa receber todas as informações.

Este vem sendo o posicionamento adotado por esta Relatoria, *in verbis*:

> EMENTA: DENÚNCIA – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO – SUPOSTAS IRREGULARIDADES – NÃO COMPROVAÇÃO – ATESTADOS DE VISITA TÉCNICA – IMPUGNAÇÃO DOS LICITANTES – PEDIDO DE LIMINAR INDEFERIDO – RECOMENDAÇÃO – IMPROCE-DÊNCIA – ARQUIVAMENTO.1.Nos casos em que houver impugnação dos licitantes, é imprescindível que a Administração, sem adiar a licitação, a aprecie sem demora, conferindo andamento normal ao procedimento, sem paralização; consideração esta que permite a recomendação ao atual gestor para que adote medidas a fim de dar maior agilidade nas respostas às impugnações realizadas e evitar suspensões do certame coadjuvadas com contratações diretas.2.**Em muitos casos, a exigência de visita técnica constitui elemento limitador, desestimulando, pela imposição de um ônus excessivo, a participação no certame de potenciais fornecedores sediados a maior distância do local onde deva se dar a vistoria, podendo Administração**, como alternativa,

> descrever no próprio Edital o local e seus equipamentos e possibilitar a apresentação de declaração da empresa licitante, sob pena de responsabilização, de que conhece o local do serviço. **Quanto a essa exigência é cabível a recomendação ao responsável para que, nas licitações deste tipo, possibilite como alternativa à visita técnica a apresentação de citada declaração**.3. Não comprovadas as irregularidades suscitadas, é julgada improcedente a denúncia, porém recomendando ao jurisdicionado que adote as condutas especificadas. (AC00 -542/2021. TC/23832/2017. Cons. Relator: Waldir Neves Barbosa. Data: 08/03/2021). (Grifo nosso).

Outrossim, pela impugnação ao edital é dado aos licitantes o direito de exigir da Administração a correção das ilegalidades verificadas no conteúdo das cláusulas editalícias.

Impugnar significa refutar, contestar, contrariar, resistir, opor-se aos termos do edital, dada a suposta ilegalidade apontada.

Ao impugnar o edital, o objetivo consiste, portanto, em alterar seus termos, de modo a adequá-los aos limites da Lei, em consonância com o que prevê o art. 5º, inciso LV, da Constituição da República, que assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Neste caso não houve impugnação do respectivo edital por nenhuma empresa interessada em habilitar-se, muito menos quanto à vencedora do certame.

Neste sentido, para a prestação de serviços intelectuais, como os ora licitados, que não seriam executados na sede da Prefeitura, não é razoável a exigência de visita técnica para a mensuração do volume de trabalho, sendo desnecessária a avaliação de instalações, equipamentos, etc.

Tratando-se de exigência de habilitação facultada à Administração pelo Estatuto das Licitações, não tendo sido confirmado o questionamento sobre direcionamento do certame, entendo suficiente recomendar à Administração maior cautela na fixação da exigência nos futuros procedimentos licitatórios, possibilitando outras formas para que o licitante tenha conhecimento das condições necessárias à prestação dos serviços que possuam natureza intelectual.

Exigências indevidas relativas à capacidade técnico-profissional

Nos termos do art. 3º e § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, a licitação dirige-se a garantir o cumprimento da isonomia e da proposta mais vantajosa, sendo vedado quaisquer atos que prejudiquem o caráter competitivo:

> Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

> § 1º É vedado aos agentes públicos:
>
> I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Não significa, contudo, que a ampliação do número de participantes pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, visto que pode gerar prejuízos ao erário.

Com efeito, a prática licitatória revela inúmeros casos de empresas que não lograram êxito em prestar adequadamente os serviços para os quais foram contratados.

Para salvaguardar o interesse público o art. 37, XXI, da Constituição Federal autorizou a Administração em processos de licitação pública, a estabelecer exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O comando constitucional foi corroborado pelo art. 30, caput, II, e § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, que estabeleceu a possibilidade de exigência de requisitos de qualificação técnica limitada a duas figuras: a comprovação da capacidade técnica operacional e da capacidade técnica profissional:

> Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
>
> (...)
>
> II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
>
> (...)
>
> § 1 A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
>
> I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

De modo geral, entende-se que a qualificação técnico-profissional diz respeito à comprovação pela licitante de que dispõe para a execução da obra ou serviço, de profissional especializado e com experiência anterior comprovada em objetos de características assemelhadas ao do que está sendo licitado.

Por sua vez, a qualificação técnico operacional se refere à capacidade da pessoa jurídica em desempenhar o objeto, demonstrando possuir aparelhagem, pessoal e demais elementos materiais para a execução da obra ou serviço.

No caso dos autos, irregularidade descrita pelo órgão técnico está na exigência de "Profissional com conhecimento e/ou experiência sobre o Manual de Peças Obrigatórias do Tribunal de Contas" e "Profissional com experiência e participação em Comissão Permanente de Licitação e como Pregoeiro de órgão Público". (Adendo n° 001/2019 - 10.3.2 "c" e" d", peça 15, fls. 161/162).

Sobre o assunto, o Informativo de licitações e Contratos n° 277 do TCU, destaca:

> 1. **É lícito a Administração exigir quantitativos para comprovação da capacidade técnico-profissional superiores àqueles exigidos para demonstração da capacidade técnico-operacional, uma vez que, embora a experiência da empresa, sua capacidade gerencial e seus equipamentos sejam fatores relevantes, profissionais qualificados são determinantes para o desempenho da contratada**. O Plenário do TCU apreciou Representação acerca de suposta irregularidade em edital de concorrência promovida por instituição federal de ensino superior para a contratação de empresa para construção de restaurante universitário e centro de convivência. A irregularidade dizia respeito a cláusula do edital que exigira comprovação de quantidades mínimas de serviços para comprovação da capacidade técnico-profissional.
>
> A unidade técnica entendeu que a exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos para comprovação de qualificação técnico profissional deve ser feita somente nos casos em que os serviços ou obras contratados envolvam alguma complexidade técnica, não sendo, mesmo nesses casos, razoável exigir quantitativos para comprovação da capacitação técnico-profissional superiores àqueles impostos para demonstração da capacidade técnico operacional. Pedindo vênias por discordar da unidade técnica, **a relatora ponderou que a jurisprudência do Tribunal evoluiu "para admitir ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-operacional e técnico-profissional", mencionando os Acórdãos 1.214/2013 e 3.070/2013, ambos do Plenário. Destacou que "é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com experiência comprovada na execução da obra que se irá executar.** A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados". Lembrou a relatora "que a representante se insurgiu contra o fato de ser exigida experiência técnico-profissional anterior, o que, entretanto, **tem sido admitido pelo TCU em jurisprudência mais recente, já que a administração pública tem o dever de**

> **buscar se resguardar de obras mal feitas". Por fim, em sua conclusão, asseverou: "Não vejo problemas em exigir do profissional mais do que se exigiu da firma, consoante apontado pela unidade técnica. A experiência da empresa na execução de obra é importante, mas não determinante. Sem profissional qualificado, a contratada não tem o mesmo desempenho, mesmo que tenha capacidade gerencial e equipamentos**". A relatora propôs o conhecimento da Representação e, no mérito, sua improcedência, sendo seguida pelo Plenário. Acórdão 534/2016 Plenário, Representação, Relatora Ministra Ana Arraes. (Grifo nosso)

Dessa forma, caberá ao gestor público motivar de maneira explícita na fase interna do processo licitatório, com base em razões de ordem técnica, as exigências que serão apostas no edital de licitação para o fim de qualificação técnica dos licitantes, demonstrando sua pertinência e proporcionalidade com a dimensão e a complexidade do objeto.

In casu, conforme já relatado, o objeto pretendido diz respeito a prestações de serviços específicos sob os quais se mostram atrelados às normas legais deste Tribunal, ao passo que possuir alguém habilitado para tanto, face às dificuldades salientadas pelo gestor, garante a máxima eficiência do serviço contratado.

Especificadamente no caso dos autos, considerando a natureza do objeto da licitação, a contratação de empresa especializada na elaboração de processos e procedimentos administrativos de licitação, contratos e prestação de contas, bem como consultoria, assessoramento técnico e apoio na elaboração de justificativas e respostas de diligências e/ou intimações, defesas e recursos perante o Tribunal de Contas do Estado do MS e TCU, afasta-se o apontamento da irregularidade, uma vez que a exigência contida nos subitens 10.3.2 "c" e" d", ao exigirem a apresentação de atestados que demonstrassem a experiência anterior dos licitantes se limitaram ás parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, conforme previsão no art. 30, §1º, I, da Lei n. 8.666/93.

Do Preço

O Órgão Técnico, em análise do instrumento convocatório (fls. 869/877,) apontou como irregularidades a ausência do orçamento detalhado em planilhas dos serviços licitados que expresse a composição dos custos unitários, como anexo do edital, em afronta ao inciso II do § 2º do art. 40 da Lei n. 8.666/93.

Discorreu que, na fase interna dos procedimentos licitatórios destinados à contratação de serviços, a existência do orçamento detalhado em planilhas é condição essencial para a formalização do certame, nos termos do inciso II do § 2º do art. 7º da mesma Lei.

Pois bem, a regra insculpida nos artigos acima mencionados, dizem respeito à necessidade de a Administração proceder à decomposição dos custos que incidem sobre a execução.

Assim, o assentamento de padrões claros e objetivos de julgamento, que apresentem aos licitantes toda a composição do objeto é rotina da Lei n° 8666/93, tanto que estabelecem a necessidade de decompor o objeto em itens unitários em uma planilha que espelhe a totalidade a partir de insumos ou serviços.

Todavia, devemos nos atentar ao fato de que o mercado tem soluções que eventualmente não admitem, ou que tornam dispensável, a separação dos custos de execução sem que isso cause prejuízo ao julgamento adequado das propostas e ao acompanhamento correto das obrigações contratuais.

Neste sentido, cumpre apontar o entendimento do TCU, ao reconhecer que algumas circunstâncias não aditem a identificação de custos unitários incidentes na execução de determinados objetos. Vejamos:

> 9.4.1. elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, **de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade, somente dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento**; (TCU, Acórdão nº 1.750/2014, Plenário, grifamos.)

No caso, reveste-se o objeto na contratação em serviços de Assessoria e Consultoria técnica, que não permite a sua decomposição em quantitativos e preços unitários.

Além disso, na análise do Termo de Referência (fls.188) houve a especificação pormenorizada dos serviços a serem prestados, bem como, uma pesquisa de mercado realizado de acordo com a norma em voga.

Portanto, em que pese a regra geral impor à Administração que deva detalhar, com o maior grau possível, a composição dos serviços que contratará junto a particulares, descrevendo seus componentes e insumos unitários e, a partir deles, definir proporcionalmente o valor total do encargo, essa regra não pode ser vista de forma absoluta, mas conforme regras e preceitos que regulamentam o mercado.

Havendo soluções que são ofertados sem considerar os custos das unidades que compõem o serviço como no caso dos autos, essa obrigação não persistirá.

Sendo assim, neste caso em particular, considero dispensável a realização de planilha orçamentária diante a natureza do objeto contratado.

Quanto à pesquisa de mercado pertinente tecer as seguintes considerações.

O Ministério Público de Contas apontou ausência de ampla pesquisa de preços, pois não foram apresentas as pesquisas de mercado, justificativa de preços e razão de escolha do fornecedor, em contradição ao disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

No entanto, às fls. 5/8 consta a apresentação de três orçamentos para embasar a pesquisa de preços de mercado, sendo que à época da contratação maio/2019 (peça 33), o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União era de que somente quando houvesse preços díspares entre as cotações, seria viável realizar uma pesquisa de mercado ampliada.

Neste sentido, destaco a decisão da Segunda Câmara, proferida na sessão do dia 07/06/2018, nos autos da Representação n. 959061, in verbis:

> Coaduno-me ao entendimento do Representante no sentido de que **nem sempre a consulta a três fornecedores é capaz de demonstrar o preço médio praticado no mercado**.
>
> **Essa situação ocorre, sobretudo, quando a pesquisa afere preços díspares.** Evidente que uma pesquisa que apresenta grande variação entre os preços deve ser ampliada, haja vista que uma diferença percentual representativa não pode expressar corretamente o preço médio praticado no mercado. O resultado, nesses casos, é a estimativa do valor da contratação superestimado, antieconômico, ferindo o princípio da vantajosidade.
>
> **Mas, por que a praxe é a pesquisa de preços junto a, no mínimo, três fornecedores?**
>
> A Lei de Licitações e, também a Lei do Pregão, não trazem previsão nesse sentido, ou seja, quantos orçamentos devem compor a pesquisa de preços. Mas, pela **praxe administrativa, acatada pelos órgãos de controle, admite-se o mínimo de três preços.**
>
> Essa posição, aliás, é pacífica na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consoante se vislumbra do Acórdão n. 2531/2011, do qual transcrevo excerto:
>
> No caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos em processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo **o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos**, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. (Grifo nosso).

Assim, verifica-se que aquela Corte aceita o mínimo de três preços na composição da pesquisa. Destarte, atualmente, vem recomendando a ampliação das formas de pesquisa, não devendo restringir, apenas, aos potenciais fornecedores.

Acrescento ainda, que observando as disposições trazidas pela resolução n° 88/2018, prevê a obrigatoriedade de um mínimo de três preços, consonante redação dada pelo item 2.2, B, 2 do anexo VI[1].

Nesta Corte de Contas, foram no mesmo sentido as seguintes decisões:

[1] Indicação do objeto e do valor estimado, acompanhado da pesquisa de mercado, contemplando no mínimo três cotações, salvo limitação de mercado devidamente justificada;

> EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – FORMALIZAÇÃO – AUSÊNCIA DE AMPLAPESQUISA DE PREÇO – RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO – DESREPEITO AO PRINCÍPIO
>
> MERCADO –COTAÇÃO COM TRÊS EMPRESAS –IRREGULARIDADE. A pesquisa de preços inapropriada evidencia o não atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade, cabendo observar que, a legislação aplicável trata a ampla pesquisa de preço como importantíssima ferramenta nas licitações públicas, sendo sua principal função garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado, pois, quanto maior o número de propostas na pesquisa, mais fiel ao mercado será o preço médio aplicado como referência nos certames**. A partir de jurisprudência** DA ECONOMICIDADE– IRREGULARIDADE – MULTA. **Obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços**, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. O procedimento licitatório na modalidade pregão presencial e a formalização da ata de registro de preço são irregulares em razão da ausência de ampla pesquisa de mercado, que frustra caráter competitivo do procedimento licitatório e desrespeita o princípio da economicidade. A irregularidade constatada enseja a aplicação de multa ao responsável (AC02 -1823/2018. TC/9631/2016. Cons. Relator: Márcio Campos Monteiro. Data: 16/10/2018) (grifo nosso)
>
> EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO –PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS–ATA DE REGISTRO DE PREÇO – FORMALIZAÇÃO –PESQUISA DE **do TCU, convencionou-se como suficiente a apresentação de, no mínimo, três orçamentos realizados junto a fornecedores, sendo necessária uma estimativa prévia, com fontes diversificadas que permita verificar se os preços propostos são exequíveis e compatíveis com o mercado**. O procedimento licitatório e a formalização da ata de registro de preços são irregulares em razão da inapropriada pesquisa de mercado. A impropriedade no procedimento deflagrado motiva a aplicação de multa ao responsável. (AC02 -AC02 -1727/2018. TC/25751/2016. Cons. Relator: Márcio Campos Monteiro. Data: 11/09/2018) (grifo nosso)

No caso, como foram apresentados três orçamentos na fase interna do certame, houve o cumprimento da Instrução Normativa n. 88/2018 e, também, foi observada a jurisprudência desta Corte acima destacada.

Para mais, verifica-se que, embora tenham sido consultados somente três fornecedores, o valor global estimado da contratação foi de R$ 154.999,92 (peça 4), e a contratação ocorreu no valor de R$ 132.000,00.

Não obstante, recomento aos responsáveis que, em futuros procedimentos licitatórios, busquem um quantitativo maior de orçamentos para traduzir melhor a real estimativa de preços de mercado.

Documentos Solicitados

E relação à impropriedade arguida pelos Órgãos técnicos quanto à ausência de relatórios de prestação de serviço, às fls. 463/482, 523/542, 543/562, 563/582, 806/825, 826/845 e 846/863 dos autos há uma gama de documentos capazes de auferir que o serviço vinha sendo prestado de forma permanente e consistente.

Neste sentido, entendo elidida o presente apontamento.

DA FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO

Da formalização do Contrato Administrativo n° 130/2019/DL/PMC

O Contrato Administrativo nº 130/2019/DL/PMC (peça 33) encontra-se de acordo com a legislação vigente no nosso ordenamento jurídico em observância aos art. 61 e 67 da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações, bem como com as normas regentes deste Tribunal de Contas, com cláusulas definidoras dos direitos, obrigações e responsabilidades das partes.

No tocante à publicidade do extrato do contrato, a Administração observou a regra de publicação contida no parágrafo único do art. 61, da Lei nº 8.666/1993, tendo sido publicado em 23/5/2019 (fls. 367).

A Nota de Empenho 891/2019 (peça 35) foi emitida em 21/5/2019, obedecendo às formalidades legais consubstanciadas na Lei 4.320/1964.

Nessas condições, e considerando que foram atendidas as exigências contidas nas Leis n. 8.666/93, bem como as normas regimentais estabelecidas por esta Corte de Contas, constata-se que a Formalização do Contrato Administrativo nº 130/2019/DL/PMC, encontram-se em correta.

Dos Termos Aditivos

O **1° Termo Aditivo** (fls. 409/411) foi firmado em 21/05/2020 tendo como objeto a prorrogação contratual por mais 12 (doze) meses, com término da vigência em 21/05/2021, mantendo-se o valor anteriormente acordado.

O **2° Termo Aditivo** (fls. 885/887) foi firmado em 21/05/2021 tendo como objeto a prorrogação contratual por mais 12 (doze) meses, com término da vigência em 21/05/2022, sendo utilizado para a correção do valor do contrato o índice IPCA-15-IBGE do período, nos termos da cláusula quarta do termo aumentando o valor contratado no montante de R$ 8.883,60.

Ambos os Termos Aditivos precedem de parecer jurídico, autorização, justificativa, publicação tempestiva, notas de empenho e Certidões de Regularidade Fiscal e Trabalhista, demonstrando perfeita consonância com a legislação em vigor.

Entretanto, o Corpo Técnico concluiu pela irregularidade, da formalização dos feridos termos tendo em vista a ausência de vantajosidade nas prorrogações.

Citado, o responsável defendeu-se (fls.963/975) alegando que não foi levado em consideração o termo de justificativa (peça 46) onde o secretário Municipal de Administração afirmou que houve a consulta a outras 2 empresas do ramo para a verificação sobre a manutenção da vantajosidade da proposta ofertada.

Segundo o disposto no inc. II do art. 57 da Lei de Licitações, os contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua "poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses".

Com efeito, toda e qualquer prorrogação contratual, em regra, exige, dentre outros requisitos, a comprovação de que a vantajosidade da contratação se mantém, já que este é o motivo de se permitir que um contrato se prolongue no tempo. E isso, como regra, se constata através de ampla e diversificada pesquisa de mercado.

Às fls. 414/415, há a Justificativa para a Celebração do 1° Aditivo, constando que a prorrogação contratual pautou-se na relevância dos serviços contratados e que houve a manutenção do valor inicial do contrato, o que demonstra vantajosidade à administração pública.

Quanto ao 2° Termo Aditivo, a licitante informou ter interesse na prorrogação desde que houvesse um reajuste indicando para tanto a aplicação do índice IPCA-15-IBGE – 6.73%, por se tratar do **menor índice do mercado**.

Informa ainda, que o preço cobrado continua sendo equivalente ao praticado no mercando, destacando contratações similares cujos valores apresentavam-se em maior vulto.

Nesse contexto, diante dos fatos elencados, entendo que restou caracterizada a vantajosidade na prorrogação dos aditivos, uma vez que a Administração assumiu o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular obrigou-se a realizar a melhor e mais complete prestação.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando a análise elaborada pela equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias, e pelo douto Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I - Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** do **Procedimento Pregão Presencial 21/2019**, realizado pelo Município de Camapuã (CNPJ 03.501.517/0001-52), haja vista que os atos praticados atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie, nos termo do art. 59, II da Lei Complementar n° 160/2012;

II - Pela **REGULARIDADE** da **formalização do Contrato Administrativo nº 130/2019/DL/PMC e dos 1° 2 ° termos Aditivos**, celebrado entre o Município de Camapuã (CNPJ 03.501.517/0001-52) e o escritório Brasil Assessoria em Gestão Pública Ltda - ME (CNPJ 10.483.250/0001-83)**,** haja vista que os atos praticados atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 59, I da Lei Complementar nº 160/2012;

III - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual responsável para que em seus futuros certames, proceda à realização de pesquisa de preços em fontes diversas, e que observa a fixação da exigência nos futuros procedimentos licitatórios, possibilitando outras formas para que o licitante tenha conhecimento das condições necessárias à prestação dos serviços que possuam natureza intelectual;

IV – pelo **RETORNO** dos autos à **Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias** para que promova o acompanhamento da execução financeira, nos termos regimentais;

V – pela **INTIMAÇÂO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva do procedimento licitatório, regularidade da formalização do Contrato Administrativo e dos seus termos aditivos, com recomendação ao atual responsável.

Presidência e Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel (em Substituição Legal do Conselheiro Marcio Campos Monteiro).

Presente o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 22 de setembro de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

CESB/KBV/MSS/ARP