Jurisprudência - Informativo de Licitações e Contratos

Número 220

Sessões: 21 e 22 de outubro de 2014

Este Informativo, elaborado a partir das deliberações tomadas pelo Tribunal nas sessões de julgamento das Câmaras e do Plenário, contém resumos de algumas decisões proferidas nas datas acima indicadas, relativas a licitações e contratos, e tem por finalidade facilitar o acompanhamento, pelo leitor, dos aspectos relevantes que envolvem o tema. A seleção das decisões que constam do Informativo é feita pela Secretaria das Sessões, levando em consideração ao menos um dos seguintes fatores: ineditismo da deliberação, discussão no colegiado ou reiteração de entendimento importante. Os resumos apresentados no Informativo não são repositórios oficiais de jurisprudência. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor da deliberação, bastando clicar no número do Acórdão (ou pressione a tecla CTRL e, simultaneamente, clique no número do Acórdão).

SUMÁRIO

Plenário

1. Na contratação de serviços advocatícios, a regra geral do dever de licitar é afastada na hipótese de estarem presentes, simultaneamente, a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto. Singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

2. É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

3. A exigência de visita técnica antes da licitação é admitida, desde que atendidos os seguintes requisitos: (i) demonstração da imprescindibilidade da visita; (ii) não imposição de que a visita seja realizada pelo engenheiro responsável pela obra; e (iii) não seja estabelecido prazo exíguo para os licitantes vistoriarem os diversos locais onde os serviços serão executados.

4. A Administração está obrigada a adotar, desde o projeto básico, planilhas orçamentárias que expressem a composição dos custos unitários dos itens de serviço, com detalhamento suficiente à sua precisa identificação, abstendo-se de utilizar grandes "grupos funcionais" para mão de obra ou outras unidades genéricas do tipo "quantia fixa" ou “verba”.

Segunda Câmara

5. Na aquisição de imóvel mediante dispensa de licitação (art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93) faz-se necessária a conjugação de três requisitos: (i) comprovação de que o imóvel se destina ao atendimento das finalidades precípuas da Administração; (ii) escolha condicionada a necessidades de instalação e de localização; e (iii) compatibilidade do preço com o valor de mercado, aferida em avaliação prévia. É inaplicável a contratação direta se há mais de um imóvel que atende o interesse da Administração.

PLENÁRIO

1. Na contratação de serviços advocatícios, a regra geral do dever de licitar é afastada na hipótese de estarem presentes, simultaneamente, a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto. Singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

Pedido de Reexame interposto pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM) questionara deliberação do TCU pela qual foram expedidas determinações que, no entendimento da recorrente, eram incabíveis. Dentre elas, opôs-se a recorrente a *“determinações relacionadas à necessidade de observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia e publicidade e de realização de pesquisas de preços nas contratações de serviços advocatícios”*. No entendimento da SPDM, seria

"impossível aferir o trabalho intelectual do advogado em processo licitatório, impondo-se a contratação desse serviço pela via da inexigibilidade de licitação". Analisando o ponto, o relator relembrou ser firme *"a jurisprudência do Tribunal no sentido de que a regra para contratação de serviços técnicos especializados, entre os quais os advocatícios, é a licitação"*. A regra geral só é afastada *"na hipótese de estarem presentes, simultaneamente, a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto"*. Continuou o relator: *"singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação (verbete 39 da Súmula da jurisprudência predominante no Tribunal, na redação aprovada na Sessão Plenária de 1/6/2011)"*. Assim, e com alicerce na própria jurisprudência colacionada pelo recorrente, o relator afastou a tese da impossibilidade jurídica de contratação de serviços advocatícios mediante licitação. Nesse passo, o Plenário acolheu a tese da relatoria, negando, no ponto, os argumentos da recorrente e julgando parcialmente procedente o recurso, em face de outros elementos colacionados na peça recursal. ***Acórdão 2832/2014-Plenário, TC 021.606/2010-2, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 22/10/2014.***

2. É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

Representação formulada por sociedade empresária apontara indícios de conluio em licitações realizadas no âmbito da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. O relator, alinhado à análise da unidade técnica, concluiu pela improcedência da Representação tendo em vista que os questionamentos levantados pela representante não teriam se confirmado. Contudo, considerando a significativa redução observada nos valores contratados em relação aos valores estimados, "*o que, por um lado, denotaria grande economia de recursos para a Administração Pública, mas, por outro, poderia indicar uma estimativa irreal ou mesmo uma contratação por quantia inexequível*", determinou o relator a realização de diligência junto aos órgãos envolvidos a fim de obter justificativas para as estimativas realizadas. Ao analisar as informações apresentadas, observou o relator que a diferença acentuada entre o valor estimado e o contratado é uma questão recorrente na Administração Pública. Destacou a inadequação e a inconsistência das pesquisas de preços examinadas, que "*não refletem a realidade praticada no mercado, sendo, pois, inadequadas para delimitar as licitações*". Constatou ainda que, em muitos casos, a diferença entre a menor e a maior cotação se mostrou desarrazoada, e que, nas pesquisas realizadas pela Administração Pública, as empresas "*tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária*". Por fim, considerando a necessidade de aperfeiçoamento do processo de pesquisa de preços das contratações públicas, propôs o relator recomendar aos agentes públicos a observância do disposto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MP, que *"dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços",* em conjunto com "*ações efetivas de treinamento em formação e estimativa de preços"* O Tribunal, nos termos propostos pelo relator, julgou a Representação improcedente e expediu recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União para que: a*) "orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações (...), de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993";* e b*) "promovam ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos, como forma de aperfeiçoar as diretrizes estabelecidas na IN 5/2014 da SLTI/MP e no 'Caderno de Logística - Pesquisa de Preços', publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal 'Comprasgovernamentais.gov.br'".* ***Acórdão 2816/2014-Plenário, TC 000.258/2014-8, relator Ministro José Múcio Monteiro, 22/10/2014.***

3. A exigência de visita técnica antes da licitação é admitida, desde que atendidos os seguintes requisitos: (i) demonstração da imprescindibilidade da visita; (ii) não imposição de que a visita seja realizada pelo engenheiro responsável pela obra; e (iii) não seja estabelecido prazo exíguo para os licitantes vistoriarem os diversos locais onde os serviços serão executados.

Pedidos de Reexame interpostos por prefeito municipal e membros de comissão de licitação requereram a reforma de deliberação do TCU pela qual os responsáveis foram condenados ao pagamento de multa em razão de irregularidades em concorrência pública, dentre elas a "*exigência de visita prévia ao local da obra pelo engenheiro responsável por sua execução em datas pré-definidas, sem demonstração da imprescindibilidade do procedimento, em desconformidade com os arts. 3º, caput, e § 1º, inciso I, e 30, inciso III, da Lei 8.666/1993*". Os recorrentes arguiram, em síntese, que a exigência não ocasionara dano, sendo "*indispensável à boa execução da obra*". Alegaram, ainda, que "*havia previsão expressa no edital das datas em que ocorreriam tais visitas, o que propiciou às empresas tempo hábil para agendamento*". Ao analisar o ponto, o relator, alinhado à análise da unidade técnica, rejeitou os argumentos apresentados, destacando que "*os recorrentes nem sequer tentaram demonstrar a imprescindibilidade do procedimento*". Em seguida, reiterando o exame realizado pelo relator *a quo*, ressaltou que a exigência de visita técnica é admitida, "*desde que atendidos três requisitos: (i) demonstração da imprescindibilidade da visita, cuja falta de comprovação fere outros valores legais que necessitam ser preservados, como a competitividade, a moralidade e a isonomia; (ii) não imposição de que a visita seja realizada pelo engenheiro responsável pela obra, por ser essa incompatível com a legislação, além de impor ônus desnecessário aos licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame (acórdãos 2.543/2011, 2.583/2010 e 1.264/2010, todos do Plenário); e (iii) não seja estabelecido prazo exíguo para os licitantes vistoriarem os diversos locais onde os serviços serão executados, pois isso importa em restrição ao caráter competitivo do certame (acórdão 890/2008-Plenário)*". Considerando que os recorrentes não comprovaram o atendimento de tais requisitos para a exigibilidade da visita, cujo prazo fixado foi de apenas dois dias, o Tribunal, seguindo o voto da relatoria, em razão dessa e de outras irregularidades, manteve a sanção imposta aos responsáveis. ***Acórdão 2826/2014-Plenário, TC 008.674/2012-4, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 22/10/2014.***

4. A Administração está obrigada a adotar, desde o projeto básico, planilhas orçamentárias que expressem a composição dos custos unitários dos itens de serviço, com detalhamento suficiente à sua precisa identificação, abstendo-se de utilizar grandes "grupos funcionais" para mão de obra ou outras unidades genéricas do tipo "quantia fixa" ou "verba".

Auditoria realizada nas obras das usinas nucleares de Angra I e II, de responsabilidade da Eletrobrás Termonuclear S.A., apontara possíveis irregularidades em contrato de prestação de serviços de natureza continuada, relacionados à área de engenharia e à manutenção de equipamentos e edificações. Dentre outros aspectos, foram evidenciadas (i) a ausência de discriminação dos quantitativos de mão de obra em nível de categoria profissional e (ii) a existência de item contratual, materialmente relevante, sem qualquer detalhamento e remunerado como verba. Em exame de mérito, anotou o relator que o orçamento aposto ao contrato *"não foi detalhadamente discriminado, nos termos exigidos pelo art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/1993 e pela jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada na Súmula 258. Limitou-se a quantificar relevante parcela de mão de obra em valores globais, discriminados por grupo funcional, sem estabelecer detalhamento de serviços e de categorias profissionais"*. Embora afastada a hipótese de superfaturamento, *"o agrupamento de variadas classes de profissionais em um mesmo item de orçamento, ou a adoção de parcela genérica como a denominada 'quantia fixa', não se apoiam em preceitos da boa engenharia de custos*". Eventuais empecilhos ao levantamento dos custos individuais, face a inexistência de paradigmas para comparação, ponderou o relator, *"poderiam ter sido resolvidos pontualmente, com a adoção de valores de atividade similar em itens específicos, com a devida justificação"*. Nesse sentido, a consolidação de numerosos itens em um só, concluiu o relator, *"leva a uma simplificação que, muitas vezes, depõe contra a competitividade, a economicidade e transparência do certame"*, razão pela qual o *"orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para escolha da proposta mais vantajosa"*. Além disso, anotou, é firme a jurisprudência do TCU no sentido de *"não ser admitida discriminação de quantitativos nas planilhas orçamentárias sob a unidade 'verba', 'grupo' ou similar sem que exista detalhamento da exata grandeza de cada item"* (Súmula 258). Com tais premissas, e inexistindo superfaturamento, o Plenário, acolhendo a proposta da relatoria, cientificou a Eletrobrás Termonuclear S.A. *"da obrigatoriedade de adotar, desde o projeto básico, planilhas orçamentárias que expressem a composição dos custos unitários dos itens de serviço com detalhamento suficiente à sua precisa identificação, abstendo-se, por conseguinte, de utilizar-se de grandes 'grupos funcionais' para mão de obra ou de outras unidades genéricas do tipo 'quantia fixa'"*. ***Acórdão 2827/2014 Plenário, TC 009.182/2012-8, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 22/10/2014.***

5. Na aquisição de imóvel mediante dispensa de licitação (art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93) faz-se necessária a conjugação de três requisitos: (i) comprovação de que o imóvel se destina ao atendimento das finalidades precípuas da Administração; (ii) escolha condicionada a necessidades de instalação e de localização; e (iii) compatibilidade do preço com o valor de mercado, aferida em avaliação prévia. É inaplicável a contratação direta se há mais de um imóvel que atende o interesse da Administração.

Pedidos de Reexame interpostos por ex-presidente e ex-conselheiro do Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 2ª Região (Creci/SP) requereram a reforma de deliberação do TCU pela qual foram, em sede de representação, condenados ao pagamento de multa em face de dispensa indevida de licitação na aquisição de imóvel destinado a abrigar a sede da entidade. Analisando o mérito recursal, anotou o relator que os recorrentes *"não trouxeram, contudo, nenhum motivo capaz de amparar as condutas irregulares a eles imputadas"*. A propósito, destacou que o parecer conclusivo da unidade instrutiva já apontara que, nos termos do art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, *"para que se possa adquirir imóvel mediante dispensa de licitação, faz-se necessária a conjugação de três requisitos: a comprovação de que o imóvel se destina ao atendimento das finalidades precípuas da administração; a escolha condicionada a necessidades de instalação e de localização; e a compatibilidade do preço com o valor de mercado, aferida em avaliação prévia"*. No caso concreto, anotou, *"Nenhum dos aludidos requisitos (...) foi atendido, mesmo porque não demonstraram os recorrentes que somente o imóvel adquirido atenderia ao interesse da administração"*. Como destacado pela unidade instrutiva, *"o próprio recorrente (...) confirma a existência de quatro imóveis selecionados pela Comissão 'por atenderem aos requisitos exigidos pelo Conselho', o que corrobora a tese exposta de que havia possibilidade de competição, o que torna inaplicável a contratação direta"*. Ademais, segue o relator, *"a entidade não promoveu a avaliação prévia exigida pela lei, sendo que os laudos de avaliação emitidos pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil demonstram unicamente a ausência de dano, mas não elidem a irregularidade afeta à dispensa de licitação"*. Nesses termos, o Colegiado, acolhendo a proposta do relator, negou provimento aos recursos. ***Acórdão 5948/2014-Segunda Câmara, TC 000.218/2011-1, relator Ministro Raimundo Carreiro, 21/10/2014.***

Elaboração: Secretaria das Sessões
Contato: infojuris@tcu.gov.br