



## Número 223

Sessões: 11 e 12 de novembro 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. Não existe percentual tolerável de sobrepreço global, de forma que somente é admissível contratar empreendimento por valores superiores aos de sistemas referencias de preço oficiais se presentes condições extraordinárias, devidamente justificadas no procedimento administrativo.
2. A locação de equipamentos de informática deve ser precedida de estudos de viabilidade que comprovem vantagem para a Administração quando comparada com a aquisição.
3. A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexecuibilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa. A desclassificação por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, após dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.
4. O procedimento de adesão de órgão não participante a ata de registro de preços depende de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida e de demonstração formal da vantajosidade da contratação.

## PLENÁRIO

### **1. Não existe percentual tolerável de sobrepreço global, de forma que somente é admissível contratar empreendimento por valores superiores aos de sistemas referencias de preço oficiais se presentes condições extraordinárias, devidamente justificadas no procedimento administrativo.**

Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT com o objetivo de fiscalizar as obras de construção do trecho rodoviário Manaus – Divisa AM/RO, na BR-319, apontara, dentre outras ocorrências, sobrepreço de R\$ 6.571.165,21, correspondente a 7,97% do valor global do contrato, calculado com base nas composições do Sicro. Em etapa processual posterior, a unidade técnica, em exame de mérito, concluiu pela insubsistência do referido sobrepreço “*uma vez que tal percentual encontra-se na faixa de precisão esperada do custo global estimado de uma obra em relação ao seu custo global final*”. Analisando o ponto, o relator opinou pela improcedência do “*raciocínio utilizado pela unidade técnica especializada para relevar o sobrepreço apurado*”. Reproduzindo excerto da Orientação Técnica OT-IBR 004/2012, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), que prevê faixa de precisão de 10%, concluiu o relator que aquela norma “*não diz respeito à margem aceitável de sobrepreço ou superfaturamento, mas ao desvio máximo esperado entre o orçamento de uma obra e o orçamento elaborado após a conclusão da obra, com base nos preços, consumos e produtividades efetivamente incorridos, sem significativas alterações de escopo*”. Nesse sentido, afirmou que “*Não existe percentual tolerável de sobrepreço global. Os valores pagos pelas compras e contratações da Administração não podem exceder os preços de mercado, cujos valores máximos, no caso da contratação de obras e serviços de engenharia, estão indicados no SICRO e no SINAPI*”. E que “*Somente é admissível que um empreendimento seja contratado por valores superiores aos obtidos a partir da utilização dos sistemas referencias de preço oficiais ante a presença de condições extraordinárias*”.

*que assim justifiquem, o que não está demonstrado nestes autos*”. Acolhendo a proposta do relator, o Plenário determinou, dentre outras medidas, a conversão dos autos em tomada de contas especial, com a promoção das citações e audiências alvitradas. **Acórdão 3095/2014 Plenário, TC 012.121/2007-6, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 12.11.2014.**

**2. A locação de equipamentos de informática deve ser precedida de estudos de viabilidade que comprovem vantagem para a Administração quando comparada com a aquisição.**

Em Auditoria realizada no Ministério da Fazenda com o objetivo de examinar a legalidade e a legitimidade de contratos de locação de microcomputadores e de serviços de impressão, firmados pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Spoa/MF), fora apontado, dentre outras irregularidades, prejuízo decorrente da opção antieconômica pela locação de microcomputadores em detrimento de sua aquisição. Conforme o relatório da equipe de auditoria, os contratos de locações de computadores analisados não foram precedidos de estudos de viabilidade que comprovassem a economicidade das locações. Registrou ainda a equipe de fiscalização *“que, em comparação com preços médios de aquisição praticados à época de celebração dos contratos, as locações foram antieconômicas, causando prejuízos à Administração”*. O relator, endossando o exame da unidade técnica, acrescentou que *“está assente na jurisprudência deste Tribunal a necessidade de comprovar a vantagem da locação de equipamentos de informática quando confrontados seus custos com os de aquisição dos mesmos equipamentos ...”*. Configurado o prejuízo aos cofres públicos, o Tribunal, acolhendo o voto da relatoria, determinou, dentre outras medidas, a autuação de processo de tomada de contas especial para fins de citação dos responsáveis. **Acórdão 3091/2014-Plenário, TC 001.806/2012-2, relator Ministro Bruno Dantas, 12.11.2014.**

**3. A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexequibilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa. A desclassificação por inexequibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, após dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.**

Representação de empresa participante de pregão eletrônico conduzido pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), destinado à contratação de serviços terceirizados e continuados de limpeza, asseio e conservação, apontara a desclassificação indevida da proposta da representante, sob alegação de inexequibilidade de preços, fundamentada *“apenas na informação de que a sua margem de lucro seria de 0,1%”*. Realizadas as oitivas regimentais após a suspensão cautelar do certame, o relator, alinhado à unidade técnica, rejeitou as justificativas apresentadas, destacando a Súmula-TCU 262 segundo a qual *“o critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta”*. Mencionou ainda outras deliberações do Tribunal no sentido de que *“a desclassificação de proposta por inexequibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados”* (grifos do relator). Sobre a questão da margem de lucro, o relator lembrou o Acórdão 325/2007-Plenário que, no seu entendimento, poderia ser aplicado para a contratação de serviços continuados: *“Dependendo da escolha da estratégia comercial, a empresa pode ser bem agressiva na proposta de preços, relegando a segundo plano o retorno do investimento considerado para o contrato ... As motivações para perseguir o sucesso em uma licitação em detrimento da remuneração possível pela execução da obra variam: a empresa pode estar interessada na obra específica por sinergia com suas atuais atividades; pode haver interesse em quebrar barreiras impostas pelos concorrentes no mercado ...; pode haver interesse em incrementar o portfólio de execução de obras da empresa; pode haver interesse na formação de um novo fluxo de caixa advindo do contrato ... Esses exemplos podem traduzir ganhos indiretos atuais para empresa ou mesmo ganho futuro, na ótica de longo prazo para o mercado. Assim, é possível que empresas atuem com margem de lucro mínima em propostas para concorrer nas contratações ..., desde que bem estimados os custos diretos e indiretos.”*. Por fim, destacou o relator, *“não há norma que fixe ou limite o percentual de lucro das empresas”*, de forma que *“atuar sem margem de lucro ou com margem mínima não encontra vedação legal, depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta”*. O Tribunal, seguindo o voto da relatoria, considerou procedente a Representação e fixou prazo para a anulação do ato de desclassificação da proposta da representante. **Acórdão 3092/2014-Plenário, TC 020.363/2014-1, relator Ministro Bruno Dantas, 12.11.2014.**

**4. O procedimento de adesão de órgão não participante a ata de registro de preços depende de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida e de demonstração formal da vantajosidade da contratação.**

Auditoria realizada para avaliar a gestão de contratos de tecnologia da informação no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (Into) apontara, dentre outros achados, a adesão irregular da entidade a atas de registros de preços de outros órgãos e entidades. No entendimento do relator, “*não foram estabelecidas as reais demandas do órgão nem foi possível avaliar a compatibilidade das necessidades do Into com as licitações promovidas pelo Inpe e pelo MME. Tal situação evidencia que a adesão às atas de registros de preços ocorreu sem a efetiva observância dos critérios definidos nos normativos e na jurisprudência deste Tribunal*”. Segundo o relator, ao aderir às atas como órgão não participante, sem qualquer atuação nos procedimentos iniciais dos certames, deveria o Into justificar obrigatoriamente as vantagens da adesão (art. 22 do Decreto 7.892/2013). Tal pressuposto ademais já fora objeto de orientação expedida pelo TCU (Acórdão 1233/2012), no sentido de que, ao aderirem a atas de registro de preço, os órgãos e entidades da Administração devem atentar para: a) obrigatoriedade do planejamento da contratação; b) demonstração formal da vantajosidade da adesão; e c) compatibilidade das regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços com as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação. Assim, o Plenário, em linha com a proposta da relatoria, cientificou o Into, dentre outros comandos, que a adesão a ata de registro de preços sem a efetiva demonstração da vantajosidade da contratação e da compatibilidade às reais necessidades do órgão, não se coaduna com o art. 22 do Decreto 7.892/2013 nem com o item 9.3.3 do Acórdão 1233/2012 – Plenário. ***Acórdão 3137/2014-Plenário, TC 017.208/2014-9, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 12.11.2014.***

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