



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

### RESOLUÇÃO TCE/TO Nº 416/2016 – Pleno

1. Processo nº:	13074/2016
2. Classe de Assunto:	3. Consulta
2.1. Assunto:	5. Consulta quanto a possibilidade de cumprir a exigência do art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei nº 8.666/93 com relatório analítico dos preços propostos para execução do objeto de modo a comprovar os custos/despesas incidentes.
3. Consulente:	César Roberto Simoni de Freitas CPF nº 270.200.450-49
4. Órgão:	Secretaria da Segurança Pública
5. Relator:	Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho
6. Representante do Ministério Público:	Procurador José Roberto Torres Gomes
7. Procurador constituído nos autos:	Não atuou

EMENTA: CONSULTA. PESQUISA DE PREÇOS. ART. 26, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO III DA LEI 8.666/93. CONHECIMENTO. RESPOSTA EM TESE. INSTRUIR O PROCESSO DE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM JUSTIFICATIVA DE PREÇO. DEMONSTRAR QUE FORAM ESGOTADAS TODAS AS FORMAS DE PESQUISA DE PREÇOS E COMPROVAR QUE NÃO FOI POSSÍVEL OBTER COTAÇÕES VÁLIDAS. EVIDENCIAR A RAZOABILIDADE DOS PREÇOS CONTRATADOS. DEMONSTRAR ANALITICAMENTE O PREÇO PROPOSTO PARA A EXECUÇÃO DO OBJETO, DE MODO A COMPROVAR OS CUSTOS/DESPESAS INCIDENTES, BEM COMO O LUCRO A SER OBTIDO. FAZER CONSTAR NESTES PROCESSOS AS RAZÕES DE ESCOLHA DO EXECUTANTE. PUBLICAÇÃO. CONHECIMENTO AO CONSULENTE. ENCAMINHAMENTO À COORDENADORIA DO PROTOCOLO GERAL DESTES TRIBUNAL.

#### 8. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes Autos de nº 13074/2016 que versam sobre consulta formulada a esta Corte de Contas pelo Secretário de Segurança Pública, objetivando esclarecer dúvidas quanto à possibilidade em se cumprir a exigência do art. 26, parágrafo único, inciso III da Lei 8.666/93 com relatório analítico dos preços proposto para execução do objeto, de modo a comprovar os custos/despesas incidentes, bem como o lucro a ser obtido, fato pela qual demonstrará a lisura do procedimento adotado pela Administração e por conseguinte a exequibilidade do preço proposto, e

Considerando que foram preenchidos as formalidades e os requisitos estabelecidos no artigo 1º, XIX, § 5º da Lei nº 1.284/2001 e nos artigos 150 a 155 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas para conhecimento da presente consulta;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Considerando que a matéria está contemplada no âmbito dos dispositivos legais e regimentais deste Tribunal de Contas, portanto, preenchendo os requisitos de admissibilidade;

Considerando que o Regimento Interno deste Tribunal de Contas estabelece no artigo 152 que as decisões prolatadas por este Tribunal de Contas em virtude de resposta às consultas terão caráter normativo e força obrigatória, resultando em prejulgado de tese e não do caso concreto;

Considerando o Parecer nº 2069/2016 do Corpo Especial de Auditores desta Corte de Contas;

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamentos no art. 1º inciso XIX da Lei 1.284/2001 c/c arts. 294, XV do Regimento Interno deste Tribunal em:

8.1 conhecer da presente consulta;

8.2 responder à consulta nos termos constantes deste Voto, o qual passa a fazer parte integrante da decisão;

8.3 determinar:

8.3.1 a publicação da decisão no Boletim do Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários;

8.3.2 o encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Resolução ao Consulente.

8.4 após cumpridas as formalidades legais e regimentais, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral, para providências de sua alçada.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 16 do mês de novembro de 2016.

1. Processo nº:	13074/2016
2. Classe de Assunto:	3. Consulta
2.1. Assunto:	5. Consulta quanto a possibilidade de cumprir a exigência do art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei nº 8.666/93 com relatório analítico dos preços propostos para execução do objeto de modo a comprovar os custos/despesas incidentes.
3. Consulente:	César Roberto Simoni de Freitas CPF nº 270.200.450-49
4. Órgão:	Secretaria da Segurança Pública
5. Relator:	Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

6. Representante do Ministério Público: Procurador José Roberto Torres Gomes
7. Procurador constituído nos autos: Não atuou

### 8. RELATÓRIO Nº 214/2016

8.1 Trata-se de Consulta formulada pelo Secretário de Segurança Pública, objetivando esclarecer a possibilidade em se cumprir a exigência do art. 26, parágrafo único, inciso III da Lei 8.666/93 com relatório analítico dos preços propostos para execução do objeto, de modo a comprovar os custos/despesas incidentes, bem como o lucro a ser obtido, fato pela qual demonstrará a lisura do procedimento adotado pela Administração e por conseguinte a exequibilidade do preço proposto, nos termos do quesito abaixo suscitado:

1) Na hipótese de não ser possível juntar 03 (três) orçamentos de empresas com características iguais ao objeto a ser contratado e também na hipótese da empresa a ser contratada diretamente nunca ter vendido objeto semelhante ao que se pretende firmar, é possível cumprir a exigência do art. 26, parágrafo único, inciso III da Lei 8.666/93 (justificativa do preço), com relatório analítico da empresa a ser contratada com o preço proposto para execução do objeto, de modo a comprovar os custos/despesas incidentes, bem como o lucro a ser obtido, para demonstrar a lisura do procedimento adotado pela Administração e por conseguinte a exequibilidade do preço proposto?

8.2 A consulta veio acompanhada do Parecer Jurídico do órgão consulente concluindo nos seguintes termos:

“[...]No entanto, se mesmo assim, na hipótese de uma empresa nunca ter executado objeto semelhante para órgãos públicos ou para particulares, entendo ser possível que a Administração solicite a empresa que demonstre analiticamente o preço proposto para a execução do objeto, de modo a comprovar os custos/despesas incidentes, bem como o lucro a ser obtido, o que demonstrará a lisura do procedimento adotado pela Administração e por conseguinte, a exequibilidade do preço proposto.”

8.3 A matéria foi examinada pela Quarta Diretoria de Controle Externo deste Tribunal que exarou o Parecer Técnico nº 01/2015, opinando no sentido de:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

4.3 Assim, esta unidade de controle se alinha ao entendimento do Tribunal de Contas da União quanto à necessidade de se consultar o maior número de fontes possíveis, de forma a possibilitar que a pesquisa de preços reflita o real comportamento do mercado, possibilitando ao órgão impedir a celebração de contratos com preços superiores aos praticados pelo mercado. Insta frisar que a impossibilidade de utilização de alguma das fontes especificadas nos itens 3.7 e 3.8, deve estar consignada nos autos do processo de contratação, de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não foi possível alcançar êxito na solicitação. Nestes casos o gestor deve:

- 1- Demonstrar que foram esgotadas todas as formas de pesquisa de preços supracitadas nos itens 3.7 e 3.8 e comprovar que não foi possível obter cotações válidas;
- 2- Instruir o processo de dispensa e inexigibilidade de licitação com justificativa de preço;
- 3- Evidenciar a razoabilidade dos preços contratados. Demonstrando analiticamente o preço proposto para a execução do objeto, de modo a comprovar os custos/despesas incidentes, bem como o lucro a ser obtido;
- 4- Fazer uma planilha com a composição de todos os custos unitários a serem contratados com as respectivas pesquisas de preços;
- 5- Fazer constar nestes processos as razões de escolha do executante.

8.4 O Corpo Especial de Auditores emitiu o Parecer de Auditoria n.º 2069/2016, subscrito pelo Conselheiro Substituto Márcio Aluísio Moreira Gomes, concluindo no sentido de:

“7.15. Diante do exposto, manifestamo-nos no sentido de que este Tribunal de Contas conheça e responda em tese à consulta formulada pelo consulente acima identificado, nos termos do Parecer Técnico n.º 01/2016, cabendo ao gestor, demonstrar que foram esgotadas todas as formas de pesquisa de preços e comprovar que não foi possível obter cotações válidas; instruir o processo de dispensa e inexigibilidade de licitação com justificativa de preço; evidenciar a razoabilidade dos preços contratados, demonstrando analiticamente o preço proposto para a execução do objeto, de modo a comprovar os custos/despesas incidentes, bem como o lucro a ser obtido; fazer uma planilha com a composição de todos os custos unitários a serem contratados com as respectivas pesquisas de preços; fazer constar nestes processos as razões de escolha do executante.”

8.5 O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se por meio do Parecer n.º 2983/2016, subscrito pelo Procurador de Contas José Roberto Torres Gomes, opinando para que a presente consulta seja conhecida e respondida de forma negativa à hipótese apresentada.

É o relatório.

## 9. VOTO



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.1 As consultas dirigidas a este Tribunal são reguladas pelo artigo 1º, XIX e § 5º da Lei nº 1.284/2001 c/c os artigos 150 a 155 do Regimento Interno deste Tribunal:

“Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei:

[...]

XIX – decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

(...)

§ 5º - A resposta à consulta, a que se refere o inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Art. 150 - A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades:

- I - ser subscrita por autoridade competente;
- II - referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas;
- III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos;
- IV - conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente;
- V - ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 1º - além dos presidentes dos partidos políticos, entende-se por autoridade competente de que trata o inciso I do *caput* deste artigo:

I - em âmbito estadual:

- a) o Governador do Estado;
- b) O Presidente da Assembleia Legislativa;
- c) o Presidente do Tribunal de Justiça;
- d) o Procurador-Geral de Justiça;
- e) os Secretários de Estado e dirigentes de órgãos da administração indireta;

II. em âmbito municipal:

- a) O Prefeito Municipal;
- b) O Presidente da Câmara.

§ 2º. O Tribunal de Contas não conhecerá de consulta que não atendam aos requisitos previstos neste artigo ou quando entender que está formulada de modo ininteligível ou capcioso.

§ 3º. A consulta poderá ser formulada em tese, ou versa sobre dúvidas quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

§ 4º. As consultas que versarem sobre matéria objeto de auditoria e inspeção em curso no órgão ou entidade consulente serão sobrestadas.

Art. 151. As consultas depois de autuadas, serão instruídas pelos órgãos técnicos que se pronunciarão sobre o atendimento das formalidades previstas no artigo anterior.

§ 1º. Concluída a instrução, o Relator emitirá relatório e voto, submetendo-os à deliberação do Tribunal Pleno.

§ 2º. O Tribunal Pleno, na apreciação da consulta deverá manifestar-se, em caráter preliminar, sobre o seu conhecimento, quando for o caso.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Art. 152. As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em virtude de consultas terão caráter normativo e força obrigatória. Importando em prejulgamento de tese e não do caso concreto.

Parágrafo único. Se do reexame, por proposta de Conselheiro ou de representante do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, de decisão do Tribunal de Contas, adotada em virtude de consulta, ocorrerem alterações no prejulgado, a orientação que vier a ser estabelecida terá força obrigatória a partir de sua publicação.

Art. 153. O consulente poderá, a qualquer tempo, repetir a consulta, desde que sobrevenham fatos que importem na modificação da decisão.

Art. 154. O Tribunal de Contas, verificando que a matéria a que se refere a consulta já foi objeto de deliberação, remeterá ao consulente cópia da decisão anterior.

Art. 155. Nas consultas será sempre ouvido o Ministério público Especial junto ao Tribunal de Contas.”

9.2 Assim, vislumbra-se que a consulta atende aos requisitos de admissibilidade, tendo em vista que o consulente é parte legítima para formulá-la, o objeto enquadra-se à matéria de competência desta Corte de Contas, e ainda, por tratar-se de dúvida quanto à aplicação de dispositivos legais ou regulamentares em tese.

9.3 Impende registrar que a resposta a esta consulta tem caráter normativo e força obrigatória, resultando em prejulgamento de tese e não do caso concreto, nos termos do artigo 152 do Regimento Interno deste Tribunal.

9.4 A Lei Nacional nº 8.666/93 determina que é exigível a realização de certame licitatório pela Administração Pública na aquisição de bens e serviços. A licitação, conforme art. 3º da mencionada lei, 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.

9.5 Assim, a regra é licitar quando tratar-se de produtos ou serviços ofertados no mercado.

9.6 Convém assinalar que qualquer que seja a modalidade de licitação, a definição do seu objeto é condição de legitimidade, porque sem ela torna-se inviável a formulação de ofertas, seu julgamento, e irrealizável o contrato subsequente. A Lei Nacional nº 8.666/93, dispõe em seus artigos 14, *caput* do 38 e 40, inciso I, que o objeto deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara, retratando a real necessidade da Administração Pública, evidenciando as características indispensáveis, que significa conter a especificação do bem a ser adquirido, sem indicação de marca; possuir a definição das unidades a serem adquiridas em função do consumo e sua utilização mediante adequadas técnicas.

9.7 Assim, devem ser afastadas as características irrelevantes, pois estas têm o condão de restringir a competição.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.8 Os objetos adquiridos devem estar compatíveis com especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas.

9.9 Antes de responder o questionamento entendendo necessário ressaltar, que o gestor tem o dever de escolher a proposta mais vantajosa para a administração e de justificar os preços contratados, fazendo uma exaustiva pesquisa de preço, conforme determina o parágrafo único, inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/93, que diz:

Art. 26 [...]

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

III - justificativa do preço.

9.10 Nessa mesma linha, o Tribunal de Contas da União, na decisão proferida no Acórdão nº 769/2013, entendeu:

(...) “A ausência da pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade, além de frustrar o caráter competitivo do certame, na medida em que a falta dessas informações prejudica a transparência do certame, pois dificulta a formulação das propostas pelos licitantes.” (Acórdão nº 769/2013, Plenário, TCU, Processo nº 032.966/2012-1, Relator: Marcos Bemquerer).

9.11 Neste sentido, também é o entendimento da Advocacia Geral da União, constante da Orientação Normativa nº 17:

“É obrigatório a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comprovação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas”. (Diário Oficial da União – Seção 1 – 07/04/09, p.14).

9.12 Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que é de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Dessa forma, a falta de uma pesquisa de preço consistente, além de ser uma infração a norma, fere o princípio da economicidade, pois o Órgão Público corre o risco de contratar serviço com um valor superior ao praticado pelo mercado, podendo assim, ocasionar prejuízos ao erário.

9.13 De acordo com o Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do STJ:

“A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação e estabelece o preço justo de referência que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.” (Secretaria de Controle Interno do STJ – Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do STJ).

9.14 Ainda segundo o Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do STJ, a pesquisa de preço poderá ser realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- I. Portal de Compras Governamentais -[www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br);
- II. pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
- III. contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou
- IV. pesquisa com os fornecedores.”

9.15 Na mesma corrente de pensamento, o TCU no Acórdão nº 2318/2014 – Plenário e Acórdão nº 2816/2014 – Plenário, entendeu que a realização de uma pesquisa de preço eficaz, deve ser feita da forma mais ampla possível, devendo levar em conta diversas origens, não se restringindo somente a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se outras fontes como parâmetros, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, valores registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg, nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, em mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos.

9.16 Insta frisar que a impossibilidade de utilização de alguma das fontes acima especificadas, deve estar consignada nos autos do processo de contratação, de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não foi possível alcançar êxito na solicitação.

9.17 Portanto, o art. 26, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93 estabelece algumas formalidades para que as contratações diretas sejam válidas, inclusive a motivação da dispensa ou inexigibilidade de licitação. Assim, mesmo que no caso de inexigibilidade, por exemplo, só haja um fornecedor, o mesmo não poderá contratar com o Órgão Público com o preço que quiser, pois, a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, deverá ser realizada mediante a comprovação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.

9.18 Esgotadas todas as formas de pesquisa de preços supracitadas neste Voto e que comprovadamente não foi possível obter cotações válidas, segundo jurisprudência do TCU será possível a utilização de um preço único como parâmetro. Entretanto, o TCU determinou que conste do processo de inexigibilidade e dispensa o orçamento detalhado em planilha com a composição de todos os custos unitários a serem contratados, que evidencie os critérios e valores que fundamentam o cálculo





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

do preço contratado, conforme determina o art. 7º, §2º, II, c/c §9º da lei nº 8666/93<sup>1</sup>. Devendo o gestor instruir o processo de dispensa e inexigibilidade de licitação com justificativa de preço que evidencie a razoabilidade dos preços contratados<sup>2</sup>, e que faça constar nestes processos as razões de escolha do executante e a justificativa para aceitação dos preços<sup>3</sup>.

9.19 Ainda sobre essa questão, em consulta formulada a NDJ<sup>4</sup>, a mesma entendeu:

“No entanto, diante da informação de que o particular nunca executou objeto semelhante para órgãos públicos ou para particulares, parece-nos possível que a Administração solicite ao particular que demonstre analiticamente o preço proposto para execução do objeto, de modo a comprovar os custos/despesas incidentes, bem como o lucro a ser obtido, o que demonstrará a lisura do procedimento adotado pela Administração e, por conseguinte, a exequibilidade do preço proposto.”

9.20 Dessa forma, anuo com o posicionamento do Corpo Técnico deste Tribunal, por entender que cabe a Administração Pública demonstrar que foram esgotadas todas as formas de pesquisa de preços e comprovar que não foi possível obter cotações válidas; instruir o processo de dispensa e inexigibilidade de licitação com justificativa de preço; evidenciar a razoabilidade dos preços contratados, demonstrando analiticamente o valor proposto para a execução do objeto, de modo a comprovar os custos/despesas incidentes, bem como o lucro a ser obtido; fazer uma planilha com a composição de todos os custos unitários a serem contratados com as respectivas pesquisas de preços; fazer constar nestes processos as razões de escolha do executante.

9.21 Feitas as considerações necessárias quanto aos questionamentos, VOTO para que este Tribunal acate as providências abaixo mencionadas, adotando a decisão sob a forma de Resolução que ora submeto a deliberação deste Colendo Pleno, no sentido de:

9.21.1 conhecer da presente consulta;

9.21.2 responder à consulta nos termos constantes deste Voto, o qual passa a fazer parte integrante da decisão;

9.21.3 determinar:

9.21.3.1 a publicação da decisão no Boletim do Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários;

<sup>1</sup> Tribunal de Contas da União (TCU), Processo nº TC-013.992/1996-1, Acórdão nº 103/1998 – Plenário.

<sup>2</sup> Tribunal de Contas da União (TCU), Processo nº TC-008.818/2003-0, Acórdão nº 838/2004 – Plenário.

<sup>3</sup> Tribunal de Contas da União (TCU), Processo nº TC-525.127/1996-8, Acórdão nº 820/1997 – Plenário.

<sup>4</sup> NDJ (Nova Dimensão Jurídica – Consulta /2799/2016/JF



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.21.3.2 o encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Resolução ao Consulente.

9.21.4 após cumpridas as formalidades legais e regimentais, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral, para providências de sua alçada.

GABINETE DA QUARTA RELATORIA, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 16 do mês de novembro de 2016.

NAPOLEÃO DE SOUZA LUZ SOBRINHO  
Relator

