

**Processo:** 1012312

**Natureza:** LICITAÇÃO

**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Manhumirim

**Responsáveis:** Darci Maria Braga da Cruz e Luciano Portilho Borchio

**Procuradores:** Luiz Gonzaga Amorim – OAB/MG 41.717; Henrique César de Oliveira – OAB/MG 163.184

**MPTC:** Procuradora Cristina Andrade Melo

**RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

### **PRIMEIRA CÂMARA – 25/8/2020**

LICITAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS. PROVIMENTO DE CARGOS EFETIVOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO QUANTITATIVO. COMPROVAÇÃO DOCUMENTAL. FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO. NECESSIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Para efeitos do inciso III, do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93, não basta a comprovação ulterior de que os preços praticados na dispensa de licitação são compatíveis com os preços praticados pelo mercado, é necessário que se faça constar a comprovação documental da justificativa do preço no processo de dispensa de licitação devidamente formalizado.
2. A justificativa dos quantitativos para a contratação é condição legal imposta pelo art. 7º, § 2º, II e §4º, da Lei n. 8.666/93 e não está dispensada da instrução do processo de dispensa de licitação, senso, inclusive, essencial para a correta justificativa do preço.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar irregular a ausência de justificativa do preço e a ausência de justificativa do quantitativo inicialmente estimado na instrução do Processo de Dispensa de Licitação n. 004/2016 do Município de Manhumirim;
- II) aplicar, por cada uma dessas irregularidades, multa de R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais) aos responsáveis, Sr. Luciano Portilho Borchio e Sra. Darci Maria Braga, totalizando R\$ 3.000,00 (três mil reais) para cada um;
- III) determinar a intimação dos responsáveis e de seu procurador;

IV) determinar, cumpridas as disposições regimentais e certificado o trânsito em julgado, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de agosto de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA  
Presidente

DURVAL ÂNGELO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



## PRIMEIRA CÂMARA – 25/8/2020

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de processo autuado sob a modalidade “Licitação” tendo por objeto a Dispensa de Licitação n. 004/2016, realizada pela Prefeitura Municipal de Manhumirim, visando a contratação de empresa para a prestação de serviços de planejamento, organização, operacionalização e execução de concurso público de provas e títulos para provimento de cargos efetivos constante do plano de carreiras daquele Município.

Os presentes autos tiveram por origem a decisão da Segunda Câmara no Processo n. 987.391, fls. 273 a 276, em sessão do dia 25/05/2017, que determinou o desentranhamento da documentação relativa à contratação da empresa responsável por organizar o concurso público, cujo edital foi objeto daqueles autos, para a formação de autos apartados.

Por meio da Dispensa de Licitação n. 004/2016 foi contratado o Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional – IDECAN para o planejamento, organização, operacionalização e execução do concurso público de provimento de cargos efetivos, por R\$ 103.980,00 (cento e três mil, novecentos e oitenta reais) para um número estimado de 2.000 (dois mil) candidatos, prevendo-se um preço unitário de R\$ 50,34 (cinquenta reais e trinta e quatro centavos) por inscrição que excedesse o número de candidatos inicialmente previsto.

A Unidade Técnica, em sua análise do Edital de Licitação n. 004/2016 às fls. 283 a 288, sugeriu a citação da Sra. Darci Maria Braga da Cruz, Prefeita do Município, para “*se manifestar sobre a ausência de elementos que justifiquem adequadamente os preços praticados no mercado, a fim de comprovar a coerência do preço da contratação ora examinada, conforme disposição expressa do inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei Federal n. 8.666/1993*”.

O Ministério Público, fls. 291 a 292v, corroborou o entendimento da Unidade Técnica e apresentou aditamento nos seguintes termos:

15. Contudo, não constam dos autos os estudos preliminares que fundamentam o número estimado de inscritos. Frise-se que tal estimativa deve ser fundamentada para evitar tanto o excesso quanto a carência dos serviços necessários à satisfação da necessidade da Administração.

16. Ainda, em conformidade com o estudo técnico de fls. 283/288, que apontou como irregular a “*ausência de elementos (...) a fim de comprovar a coerência do preço da contratação ora examinada*”, é também irregular a ausência de estudos ou pesquisas que amparem o valor de R\$ 50,34 (cinquenta reais e trinta e quatro centavos), previsto no item 11, “e”, a ser pago para cada inscrição excedente ao número estimado de dois mil inscritos.

Requeru, assim, o *Parquet*, a citação do Sr. Luciano Portilho Borchio, então Secretário Municipal de Administração e Planejamento Estratégico e autoridade requisitante e da Sra. Darci Maria Braga da Cruz, então prefeita e autoridade responsável pela ratificação da Dispensa n. 004/2016.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta às fls. 308 a 311, acompanhada da documentação de fls. 312 a 361, alegando, em síntese, que: 1) a estimativa do quantitativo de 2000 (duas mil) inscrições se deu com base no número de inscritos em outro concurso do município que havia sido realizado a poucos meses, aliado à grave crise pela qual passava o país à época o que provocaria uma demanda maior; 2) houve pesquisa realizada por telefone para estimar o preço da contratação e, além disso, a compatibilidade do preço com os

praticados pelo mercado poderia ser comprovada pelo edital de concurso do Município de Fervedouro, no qual os preços e serviços estariam dentro de parâmetros comparáveis.

Com estes fundamentos, pugnam pela improcedência dos apontamentos e pelo arquivamento do processo.

A Unidade Técnica, às fls. 367 a 373, entendeu que os argumentos e as documentações apresentadas não foram capazes de infirmar as irregularidades apontadas.

O Ministério Público, em parecer conclusivo de fls. 375 a 376v, acompanhou o entendimento da Unidade Técnica e opinou pela aplicação de multa aos responsáveis por cada uma das irregularidades apontadas.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

As duas irregularidades apontadas dizem respeito à ausência de devida justificativa para o preço praticado e os quantitativos estimados na contratação objeto dos autos do processo de Dispensa de Licitação n. 004/2016.

Em que pese a defesa ter apresentado justificativas para os preços praticados e para a estimativa do quantitativo da contratação, a questão em exame deve ser analisada sob o ponto de vista da necessária instrução processual com os elementos determinados pela Lei de Licitações, especialmente porque os apontamentos foram neste sentido, não tendo havido apontamento quanto a eventual dano ao erário, mesmo que tais requisitos legais tenham por objetivo, justamente, aferir a compatibilidade do preço praticado com os preços de mercado.

De fato, após a análise da Unidade Técnica quanto à defesa apresentada, fls. 367 a 373, não se apontou qualquer dano ao erário, concluindo-se pela insuficiência das alegações para afastar os apontamentos quanto à devida instrução do processo de dispensa de licitação, no que foi integralmente acompanhada pelo Ministério Público, que opinou por aplicação de multa aos responsáveis.

Com essas premissas, passo à análise das irregularidades apontadas.

O artigo 26 da Lei n. 8.666/93 estabelece os requisitos para a formalização dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, apresentando especial interesse, para os fins destes autos, o inciso III e seu Parágrafo Único:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

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

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

**III - justificativa do preço.**

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. **(negrito à parte)**

Como se vê, a justificativa do preço é requisito essencial que deve integrar a instrução do processo de dispensa de licitação.

A defesa, às fls. 308 a 310, se limitou a alegar que fora realizada uma pesquisa de preços via telefone, juntando, ainda, um edital do Município de Fervedouro que visava contratação semelhante e que demonstraria a compatibilidade dos preços praticados com os preços de mercado.

A mera alegação de que houve uma pesquisa de preços por telefone não atende ao requisito da justificativa do preço, sob o aspecto formal, que deve ser documentada na fase interna, como condição para a devida instrução processual, consoante disposto no parágrafo único, III, do art. 26 da Lei n. 8.666/93.

Neste sentido, elucidativo trecho da análise da Unidade Técnica às fls. 369v e 370, *litteris*:

Ainda que se trate de contratação envolvendo concurso público, necessário justificar **documentalmente** o preço e demonstrar a razoabilidade do valor contratado, **na fase interna do procedimento da dispensa de licitação**, evitando-se prejuízos ao erário em razão de superfaturamento.

Para instruir o procedimento de dispensa com dados adequados, é fundamental que a Administração apresente as cotações junto ao mercado, podendo se valer, ainda, de outros meios como, por exemplo, contratos de outros órgãos e entidades da Administração Pública e até mesmo a comparação com as propostas oferecidas para o contrato anterior e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor atual de mercado da contratação, que, obviamente, constassem dos autos da dispensa de licitação sob análise.

Ou seja, o Administrador tem o dever de observar todas as formalidades legais exigidas para que a contratação direta seja considerada regular.

Nesse viés, transcrevem-se trechos do entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>1</sup>:

*[...] a necessária justificativa de preço não será atendida com qualquer declaração, mesmo que o administrador esteja sinceramente convencido de estar preenchendo o requisito previsto no Estatuto das Licitações. Afirmações como aquela constante da manifestação do Diretor de Administração e Planejamento Substituto, se não comprovadas documentalmente, de nada contribuem para preencher o requisito do art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/93. Uma simples afirmação em sentido contrário, ou seja, de que o preço oferecido pelo proponente não é razoável, é o bastante para colocá-la em xeque.*

*[...]*

*Por essas razões, a presença dos demonstrativos ou outros documentos que comprovem a razoabilidade do preço nos processos de contratação direta é indispensável.*

Assim, não obstante não ter havido, nos autos, comprovação de que, materialmente, tenha havido sobrepreços na contratação, entendo que, sob o aspecto formal, o requisito da justificativa de preço preconizado pelo inciso III, do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93 não foi atendido.

Intrinsecamente relacionada à justificativa de preços está a justificativa do quantitativo, pois a correta formulação do preço depende diretamente da correta estimativa do quantitativo, especialmente no tipo de contratação em análise, na qual se estabelece um preço fixo para o atendimento da demanda inicialmente prevista acrescido de um preço unitário por inscrição que exceda essa demanda.

---

<sup>1</sup> Relator Min. Augusto Sherman Cavalcanti - Consulta n. 714113. Rel. Cons. Simão Pedro Toledo. Sessão do dia 11/10/2006.

O artigo 26 da Lei das Licitações estabelece os elementos essenciais à instrução do processo de dispensa de licitação, entretanto, há outros comandos na própria legislação de regência da matéria que devem ser observados, sendo, como lembrado pelo Ministério Público, alguns deles, aqueles que exigem a correta quantificação do objeto:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Nesse contexto, corroboro o entendimento do Ministério Público de que houve, também, irregularidade na não formalização da justificativa da estimativa inicial de 2000 (dois mil) candidatos, o que se revelou bastante impreciso, face à informação da Unidade Técnica, fl. 372, de que, ao final, chegou-se a um total de 4003 inscritos.

Pelo exposto, considero irregular a ausência de justificativa do preço e a ausência de justificativa do quantitativo inicialmente estimado na instrução do Processo de Dispensa de Licitação n. 004/2016 do Município de Manhumirim e aplico, por cada uma dessas irregularidades, multa de R\$ 1500,00 (hum mil e quinhentos reais) aos responsáveis, Sr. Luciano Portilho Borchio e Sra. Darci Maria Braga, totalizando R\$ 3.000,00 (três reais) para cada um.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, julgo irregular a ausência de justificativa do preço e a ausência de justificativa do quantitativo inicialmente estimado na instrução do Processo de Dispensa de Licitação n. 004/2016 do Município de Manhumirim e aplico, por cada uma dessas irregularidades, multa de R\$ 1500,00 (hum mil e quinhentos reais) aos responsáveis, Sr. Luciano Portilho Borchio e Sra. Darci Maria Braga, totalizando R\$ 3.000,00 (três mil reais) para cada um.

Intimem-se os responsáveis e seu procurador.

Cumpridas as disposições regimentais e certificado o trânsito em julgado, arquivem-se os autos.

\* \* \* \* \*