

Processo: 1121034
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda.
Órgão: Prefeitura Municipal de Amparo da Serra
Processo referente: Representação n. 1084279
Procuradores: Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira, OAB/MG 139.385; André Luz Pinheiro, OAB/MG 93.901; Bruno Costa de Menezes, OAB/MG 111.785; Guilherme Silveira Diniz Machado, OAB/MG 67.408; Tógo Menezes, OAB/MG 28.043; Viviane Pâmela Romano Silva, OAB/MG 108.781
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

TRIBUNAL PLENO – 12/7/2023

RECURSO ORDINÁRIO. ADMISSIBILIDADE. INTERESSE RECURSAL. CONHECIMENTO. MÉRITO. CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE. SERVIÇOS TÉCNICOS DE AUDITORIA E CONSULTORIA EM ÁREA CONTÁBIL, ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E DE GESTÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS. JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. PROVIMENTO. REFORMA PARCIAL DA DECISÃO.

Não sendo possível realizar o confronto de preços em contratações de outros profissionais devido à singularidade do objeto, a razoabilidade do valor poderá ser aferida por meio da comparação com o preço praticado pelo contratado em outros órgãos para a prestação de serviços equivalentes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, do recurso ordinário interposto;
- II) dar provimento ao recurso ordinário, no mérito, a fim de reformar a decisão prolatada pela Primeira Câmara na sessão de 31/3/22, nos autos da Representação n. 1084279, considerando improcedente o apontamento de ausência de orçamento detalhado em planilhas no âmbito do Procedimento de Inexigibilidade n. 08/14, e, por conseguinte, afastar a recomendação contida no item IV daquele acórdão, relativa ao mesmo apontamento;
- III) determinar a intimação da recorrente acerca do teor desta decisão;

IV) determinar o arquivamento dos autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.
Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de julho de 2023.

GILBERTO DINIZ
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 12/7/2023

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pela empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., na pessoa de seu procurador, Senhor Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira, em face da decisão proferida em 31/3/22 pela Segunda Câmara, nos autos da Representação nº 1.084.279.

Naquela oportunidade, considerou-se parcialmente procedente a representação, porquanto irregular a ausência de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários dos serviços, no Processo Licitatório nº 63/14 (Inexigibilidade nº 08/14), deflagrado pela Prefeitura de Amparo da Serra, relativo à contratação da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., para a prestação de serviço técnico especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública.

Deixou-se de penalizar os responsáveis, com fundamento no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sendo expedidas duas recomendações ao prefeito do Município de Amparo da Serra, Senhor José Eduardo Barbosa Couto, para que instrísse os procedimentos de objeto similar com a planilha de custos dos itens unitários, conforme previsto nos art. 7º, §2º, II e §9º, da Lei 8.666/93, e observasse a nova orientação fixada por este Tribunal quanto à possibilidade de contratação de serviços advocatícios e de contabilidade mediante inexigibilidade de licitação, à luz da Lei de Introdução do Código Civil e da Lei Federal nº 14.039/20.

Conforme certidão recursal acostada à peça nº 6, a decisão exarada no Processo nº 1.084.279 foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas (DOC) do dia 14/6/22, tendo a contagem do prazo se iniciado em 21/6/22, e o presente recurso sido protocolizado nesta Corte em 15/7/22.

A empresa recorrente apresentou à peça nº 2 suas razões, alegando, preliminarmente, interesse recursal, na medida em que o provimento do recurso acarretaria em reconhecimento da plena regularidade de sua contratação e, no mérito, a reforma da decisão pela improcedência total da representação, alegando a dispensabilidade de orçamento detalhado em planilha, nos casos de contratação direta por inexigibilidade, sendo bastante a apresentação de justificativa de preço, mediante a comprovação da razoabilidade dos valores através de contratações semelhantes da empresa, o que cumpriria o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93 e as decisões deste Tribunal.

O recurso foi distribuído à minha relatoria em 20/7/22 (peça nº 5), em conformidade com o art. 335 do Regimento Interno.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (2ª CFM) opinou pelo provimento do recurso (peça nº 8), entendendo que o caso se assemelhava a outros julgados recentes do Tribunal Pleno.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) emitiu parecer à peça nº 11, opinando em preliminar, pela ausência de interesse recursal da empresa recorrente, e, no mérito, pela manutenção da decisão recorrida.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Em seu parecer, o Ministério Público junto ao Tribunal entendeu que o recurso não deveria ser conhecido em função de não ter sido atribuída à empresa recorrente nenhuma irregularidade, tampouco ter sido imputada sanção.

Entretanto, em suas razões recursais, a ADPM sustenta que o apontamento relativo à ausência de orçamento detalhado em planilhas, ainda que não tenha ensejado a aplicação de sanções ao gestor ou à contratada, teria ocasionado a expedição de recomendações ao prefeito de Amparo da Serra, Senhor José Eduardo Barbosa Couto, assim, o provimento deste recurso reconheceria a plena regularidade da contratação da empresa recorrente, elucidando a existência de interesse recursal na demanda.

Acerca do tema, disserta o processualista Vicente Greco Filho¹:

É pressuposto subjetivo dos recursos a sucumbência. A sucumbência, que se identifica com o interesse de recorrer, é a situação de prejuízo causada pela decisão. Não, porém, no sentido material de dano, mesmo porque, como o direito de ação é abstrato, para demandar e para recorrer não se exige que alguém esteja realmente prejudicado, porque é a própria decisão jurisdicional que vai definir quem tem razão; prejuízo, para fins de recurso, tem um sentido comparativo, de relação entre a expectativa da parte e o que foi decidido. Não apenas é sucumbente aquele que pediu e não foi atendido integralmente; é também aquele que poderia esperar algo explícita ou implicitamente da decisão e não obteve. Basta para que haja sucumbência e, portanto, interesse em recorrer que a decisão não tenha atendido a uma expectativa, explícita ou implícita, justa ou injusta. Assim, é sucumbente aquele que teve ganho parcial na causa (...)

E por fim, conclui:

Como se vê, para fins de recurso a sucumbência tem um significado bastante amplo, não exigindo nenhuma análise externa sobre o direito que cada parte tenha, mas simplesmente uma relação desfavorável entre o que podia ser obtido e o que foi decidido. A sucumbência pois, decorre do desatendimento de uma expectativa juridicamente possível.

Nesse sentido, em consonância com as razões trazidas pela recorrente, entendo que o acórdão vergastado decidiu de forma desfavorável à pretensão da parte, haja vista a Representação nº 1.084.279 ter sido julgada parcialmente procedente, exatamente em razão da ausência de orçamento detalhado em planilhas na contratação por inexigibilidade da ADPM. Considero, ainda, que o fato de não ter sido aplicada multa à empresa contratada, não retiraria dela a legitimidade para insurgir-se contra a deliberação, pois, parte interessada no pleito.

Por este motivo, diferentemente do *Parquet* de Contas, entendo que há sim interesse recursal da empresa ADPM ao propor a reforma da decisão, a fim de que seja reconhecida a total improcedência da representação e, por conseguinte, a regularidade da contratação havida de forma cabal.

Diante do exposto, considerando que a recorrente possui legitimidade recursal, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais, conheço do presente recurso ordinário.

¹ GRECO FILHO, Vicente. Direito Processual Civil Brasileiro, Editora Saraiva, 13aed., vol. II; p. 279/280.

Conforme relatado, a Segunda Câmara, em 31/3/22, nos autos da Representação nº 1.084.279 considerou irregular a ausência de orçamento detalhado em planilhas, no Processo Licitatório nº 63/14 – Inexigibilidade nº 08/14, destinado à contratação da empresa recorrente para a prestação de serviço técnico especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) rejeitar, por unanimidade, a preliminar de inépcia da representação, bem como a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelos Srs. José Eduardo Barbosa Couto e Talita Cristina Ribeiro, pelas razões constantes da fundamentação desta decisão;
- II) julgar **parcialmente procedente a representação**, por maioria, no mérito, **tendo em vista a irregularidade referente à ausência de orçamento detalhado em planilhas (Item II.2.a da inicial do *Parquet*), em contrariedade ao que dispõe o art. 7º, e §2º, II e §9º, ambos da Lei 8.666/93;**
- III) deixar de penalizar os responsáveis, com fundamento, no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), o qual exige maior atenção às circunstâncias que impactam a atuação administrativa e o resultado prático da conduta dos agentes públicos, uma vez que os responsáveis demonstram em defesa a sua boa-fé na condução do procedimento, tendo sido o objeto executado a contento e pelo preço mais vantajoso para a Administração;
- IV) recomendar ao atual prefeito de Amparo da Serra que, nas futuras contratações de prestação de serviço técnico profissional especializado em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, instrua o procedimento com a planilha de custos dos itens unitários, conforme previsto nos art. 7º, e §2º, II e §9º, ambos da Lei 8.666/93;
- V) recomendar também ao atual gestor que atente-se para a nova orientação fixada por este Tribunal quanto à possibilidade de contratação de serviços advocatícios e de contabilidade mediante a inexigibilidade de licitação, eis que a luz da Lei de Introdução ao Código Civil e da Lei Federal nº 14.039/2020, reconheceu-se a singularidade dos serviços de profissionais de advocacia e de contabilidade (vide processos n. 987411, de 7/1/2021; n. 986740, de 13/1/21; n. 1072531, de 20/1/21; n. 105584, de 11/2/2021; n. 1076932, de 4/3/2021; n. 1031497, de 22/4/2021 e n. 1015625, de 30/4/2021 e Consulta n. 1054024, de 10/2/2021; determinar o arquivamento dos autos após o trânsito em julgado da decisão e a adoção das medidas cabíveis.

As razões recursais assentam-se, resumidamente, no argumento de que, em procedimentos de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços singulares, desnecessária a exigência da apresentação de orçamento detalhado em planilha, bastando a apresentação de justificativa de preço, mediante a comparação dos preços praticados pela recorrente em contratações semelhantes, satisfazendo ao que preconiza o art. 26 da lei nº 8.666/93 e à jurisprudência deste Tribunal.

A empresa recorrente destacou que a inexigibilidade de licitação, por sua própria natureza, impossibilita a adoção integral dos mesmos procedimentos adotados para as licitações competitivas.

A 2ª CFM (peça nº 8), opinou pelo provimento do recurso ordinário, por entender que o caso em análise se amoldava às decisões do Tribunal do Pleno que considerou suficiente a justificativa de preços nos casos de inexigibilidade, em razão da notória especialização da contratada, não cabendo comparação de valores com outros prestadores de serviço bastando que os valores praticados sejam compatíveis com valores cobrados em contratos semelhantes.

O MPC (peça nº 11), por sua vez, divergiu do entendimento técnico, manifestando pela manutenção da decisão, por entender que a justificativa de preço não prescinde de consulta a mais de um fornecedor e de comparativo de valores em sistemas de registros de preços como forma garantidora do interesse público primário.

Acerca deste item, impende registrar, de início, que a situação ora examinada diz respeito ao Procedimento de Inexigibilidade nº 08/14, o qual foi pautado na singularidade do objeto, sendo, portanto, modelo de contratação incompatível com a comparação objetiva com outros serviços. Ora, se o objeto da contratação é singular, não faz sentido detalhar em planilhas algo que não pode ser objetivamente cotejado.

Com o mesmo raciocínio, recentemente decidiu o Tribunal de Contas da União que a realização de cotação de preços junto a potenciais prestadores dos serviços demandados, a fim de justificar que os preços contratados estão compatíveis com os praticados no mercado, afasta a hipótese de inexigibilidade de licitação, por restar caracterizada a viabilidade de competição, consoante consta do Acórdão nº 2280/2019².

Sob tal perspectiva, há de se reconhecer que aos procedimentos de inexigibilidade não se aplica o disposto no art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, tanto que o que exige o art. 26, III, da mesma norma, é a justificativa de preço e não orçamento detalhado em planilhas.

Assim, a despeito da dificuldade derivada da inviabilidade de competição, no bojo dos procedimentos de contratação direta, a contraprestação a ser paga deve ser justificada, de modo a demonstrar a sua razoabilidade diante das circunstâncias concretas.

Embora não haja a discriminação legal dos atos necessários à justificativa do preço nessas hipóteses, a doutrina e a jurisprudência vêm levantando, a partir de casos hipotéticos e concretos, as alternativas para demonstração da adequação do preço, quando não seja possível a realização de orçamentos.

Nessa linha, há muito já prelecionava Marçal Justen Filho que, em face da ausência de competição, a razoabilidade do preço fosse avaliada sob a ótica do próprio prestador do serviço, senão vejamos:

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais.³

Tal orientação é também adotada em inúmeros precedentes do TCU, fazendo referência, inclusive, à Orientação Normativa emitida pela Advocacia-Geral da União, *in verbis*:

[...]

30. Ainda no tocante à seleção das consultorias, resta analisar a questão dos preços contratados. Quanto a isso, verifico que alguns precedentes desta Corte reconheceram a dificuldade de justificar o preço nos casos de inexigibilidade à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores, razão pela qual foi nascendo o entendimento de que a razoabilidade do preço poderia ser verificada em função da atividade anterior do próprio particular contratado (nessa linha, item 9.1.3 do Acórdão 819/2005-TCU-Plenário).

31. Tal situação culminou na expedição, pela Advocacia-Geral da União (AGU), da Orientação Normativa 17/2009, inicialmente com a seguinte redação: "*É obrigatória a*

² Tribunal de Conta da União. Acórdão nº 2280/2019. Primeira Câmara. Rel. Min. Benjamin Zymler. Sessão de 12/03/19.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 370.

justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas".

32. Esta linha de raciocínio vem evoluindo no seio da Administração Pública (vide Portaria-AGU 572/2011) e sendo convalidada pelo Tribunal, como nos Acórdãos 1.565/2015, 2.616/2015 e 2.931/2016, todos do Plenário.

33. No presente caso, verifico que a ECT logrou demonstrar a adequação dos preços contratados levando em conta os valores praticados pelas empresas em outros contratos por elas mantidos, ou seja, foi demonstrada a equivalência dos valores cobrados da Administração com os valores praticados pelas contratadas em outros ajustes contemplando o mesmo objeto ou objeto similar.

34. Com isso em mente, enfatizo que a justificativa dos preços contratados observou o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 e seguiu a jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema.

35. Não obstante esteja propondo, até o momento, a convalidação das contratações em análise, reconheço estar presente o risco de que a ECT tenha empregado (ou venha empregando) de forma indevidamente generalizada a prerrogativa da inexigibilidade de licitações para a contratação de consultorias. Todavia, creio que tal risco pode (e deve) ser mitigado, conforme considerações que tecerei nas seções seguintes deste voto.

Acórdão:

9.5. recomendar à Segecex que avalie a oportunidade e conveniência de incluir em seu plano de fiscalização uma ação de controle externo sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços de consultoria, envolvendo a Administração Pública de uma forma geral, ocasião em que poderão ser propostas premissas para a caracterização dos requisitos de natureza singular do objeto e notória especialização da empresa executante, para a adequada justificativa dos valores contratados, para a implementação, avaliação e apropriação dos resultados dos serviços contratados e para a prevenção da sobreposição dos objetos contratados;⁴

Também nesta Corte verifica-se que foi encampada a tese de justificativa de preços por meio da averiguação dos preços praticados pelo contratado:

Não sendo possível realizar a comparação de preços em contratações de outros profissionais devido às particularidades do futuro contrato, a razoabilidade do valor a ser cobrado poderá ser aferida por meio do cotejo de sua proposta com os preços por ele praticados junto a outros entes públicos e/ou privados.⁵

Nesse contexto, a meu ver, afigura-se suficiente, amparada pelo entendimento doutrinário e jurisprudencial, a justificativa de preço constante do procedimento de Inexigibilidade nº 8/14 (Processo Licitatório nº 63/14) realizado pelo Município de Amparo da Serra, considerando que foram indicados contratos de prestação de serviços equivalentes, em municípios de porte similar e valores compatíveis, executados pela mesma empresa, ora recorrente (fls. 3, volume 1 da peça nº 92 do processo em apenso nº 1.084.279)⁶.

Cumprido anotar, inclusive, que em quatro dos cinco dos contratos indicados, celebrado com os municípios de São José do Alegre, Silvianópolis, Varjão de Minas e Wenceslau Braz, o valor ajustado era superior ao analisado nestes autos, o que, em plano geral demonstra que o preço fixado no Procedimento de Inexigibilidade nº 8/14 ficou próximo da média com os demais instrumentos.

⁴ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2993/2018. Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. Sessão de 12/12/18. Itálicos do original. Grifos aditados.

⁵ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação nº 932.751. Primeira Câmara. Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro. Sessão de 29/01/19.

⁶ Tabela seguindo Orientação Normativa nº 17, de 1º de abril de 2009 da Advocacia Geral da União.

Com efeito, tendo em vista que as justificativas de preços avaliaram os valores propostos por meio de comparação com os praticados pela mesma empresa em outros órgãos públicos para a prestação de serviços similares, considero atendida a exigência do art. 26, III, da Lei nº 8.666/93, sendo inaplicável para a hipótese a disposição do art. 7º, § 2º, II, do mesmo diploma.

Diante dessas ponderações, acolho as razões recursais para reformar o acórdão recorrido, e julgar improcedente a alegação de ausência de orçamento detalhado em planilhas no Procedimento de Inexigibilidade nº 8/14, pois, no caso concreto, as informações e os documentos que acompanharam a proposta de serviço continham elementos suficientes para oferecer um referencial de preços válido para a modalidade.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, dou provimento ao recurso ordinário, a fim de reformar a decisão prolatada pela Primeira Câmara na sessão de 31/3/22, nos autos da Representação nº 1.084.279, considerando improcedente o apontamento de ausência de orçamento detalhado em planilhas no âmbito do Procedimento de Inexigibilidade nº 08/14, e, por conseguinte, afastando a recomendação contida no item IV daquele acórdão, relativa ao mesmo apontamento.

Intime-se a recorrente acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *

