

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE MATA DE SÃO JOÃO

PROCESSO Nº 13815e19

PARECER Nº 01820-19

EMENTA: CONSULTA. LICITAÇÃO. ORÇAMENTO. DETALHAMENTO DE PREÇOS UNITÁRIOS. COMPOSIÇÃO DE CUSTOS. OBRIGATORIEDADE. Diante de todo o exposto, pontua-se que, dos termos dos artigos 7º, §2º, inciso II e 40, §2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/1993 e artigo 3º, inciso III da Lei nº 10.520/2002, independentemente da modalidade licitatória adotada e do objeto a ser licitado, é indispensável que seja elaborado pela Administração, ainda na fase de planejamento do certame, o orçamento estimado da futura contratação, detalhado através da planilha de quantitativos e preços unitários, seja como documento anexo ao instrumento convocatório ou documento presente no bojo dos autos do procedimento. Por fim, no que pertine a extensão do detalhamento na composição dos custos unitários, entende-se que a discriminação dos elementos que os compõem dependerão das características e peculiaridades do objeto que será contratado pela Administração. Todavia, recomenda esta Unidade Jurídica, que a descrição do objeto nos procedimentos licitatórios seja sempre clara, precisa e suficiente e o orçamento estimado, detalhado em planilhas de quantitativos e custos unitários seja o mais objetivo e esmiuçado possível, para que seja selecionada pela Administração a proposta mais vantajosa e que melhor atenda ao interesse público.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Otávio Marcelo Matos de Oliveira, Prefeito do Município de Mata de São João/BA, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio de expediente, aqui protocolado sob o nº 13815e19, solicitando informações sobre:

“(...) extensão da exigência do detalhamento de preços unitários para composição de custos em serviços comuns, conforme previsão do artigo 7º, §2º, II e art. 40, §2º, II da Lei 8.666/93.” (destaques no original)

Questiona-nos:

“Há necessidade de maior destrinchamento na composição de custos individuais planilhados para contratação de serviços comuns, principalmente naqueles em que a Administração pagará diárias fixas de gandulas, árbitros, coordenadores técnicos, assistentes, e premiações de acordo com a modalidade esportiva e quantidade estabelecida pela Administração em edital?” (destaques no original)

Antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Cabe-nos ainda registrar que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Inicialmente, cumpre pontuar que, de acordo com o quanto disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública:

“que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

A regra da obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório comporta exceções, as quais, por sua vez, segundo o referido artigo, deverão estar expressamente previstas na legislação. Neste sentido, citamos o quanto disposto no *caput* do artigo 2º da Lei nº 8.666/93:

“Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

Como se vê, a legislação consagra a licitação como o procedimento administrativo pelo qual o Ente Público, de acordo com as condições assentadas em convocação própria, aliena, adquire ou loca bens e realiza obras ou serviços, escolhendo, dentre as propostas apresentadas, a mais vantajosa ou conveniente em função de critérios previamente instituídos.

No que diz respeito a Licitação, Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua Obra “Curso de Direito Administrativo”, 34ª edição, Malheiros, página 537, leciona que:

“(…) é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travas determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.”

Com intuito de regulamentar o quanto disposto na Constituição Federal, o Legislador Infraconstitucional editou a Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Tratando-se de contratação de serviço comum, ou seja, aquele “*cujo padrão de desempenho e possibilidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado*” (artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002), recomenda-se a utilização da modalidade de licitação denominada Pregão (presencial ou eletrônico).

Sobre a referida modalidade, ensina o doutrinador Jorge Jacoby, em sua Obra “Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico”, 6ª edição, Fórum, página 353, que o Pregão seria um “procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à **execução de objeto comum no mercado**, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos”.

Impende esclarecer, também, que o Pregão Presencial é aquele desenvolvido em sessão pública, contando com a participação física dos licitantes, em que a disputa ocorre por meio de propostas escritas e lances verbais. Já o Pregão Eletrônico é aquele em que a disputa desenvolve-se à distância, por meio de sistema que promove a comunicação entre a Administração licitadora e os licitantes pela *internet*.

A União, no intuito de redisciplinar o Pregão Eletrônico, editou o Decreto Regulamentador nº 5.450/2005, com o objetivo de proporcionar maior eficiência, agilidade, economicidade e transparência às compras governamentais de bens e serviços comuns.

Observe-se que o artigo 4º do supracitado Decreto estabelece que:

“Art.4º - Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.
§1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.”

Portanto, na esfera federal, o Pregão Eletrônico é a forma preferencial para aquisição de bens e serviços comuns, podendo somente ser afastado mediante justificativa da inviabilidade de sua escolha, situação na qual a entidade poderá adotar a forma presencial.

Nesse sentido, este TCM, em 19.08.2015, publicou a Instrução Cameral nº 001/2015, sugerindo a todos os jurisdicionados a adoção, preferencial, do Pregão Eletrônico, consoante dispõe o seu artigo 1º: **“As Prefeituras e Câmaras Municipais deverão priorizar a adoção do Pregão Eletrônico nas licitações realizadas no âmbito dos municípios”** (destaques adotados).

Fixadas tais premissas, cumpre-nos pontuar que o processo de contratação pública é dividido em três grandes fases bem definidas e estruturadas, todas de grande relevância e com finalidades específicas para a adequada realização da contratação. Assim, tal procedimento possui uma fase interna ou de planejamento, uma fase externa ou de processamento da licitação propriamente dita e a fase contratual.

Tendo em vista o teor dos questionamentos apresentados pelo Consultante, necessário se faz uma análise acerca da fase interna do procedimento licitatório. Assim, tem-se que na fase de planejamento, cumpre à Administração identificar suas necessidades para, a partir do levantamento das condicionantes a serem atendidas pela futura contratação, reunir os meios de planejar a solução capaz de satisfazê-las com o melhor custo-benefício.

Em suma, a fase interna ou de planejamento é considerada a mais importante do processo de contratação pública, tendo em vista que é nessa fase que a licitação é pensada, planejada e estruturada sob o ponto de vista das condições e exigências que serão estabelecidas. Nenhum procedimento licitatório pode ser instaurado sem que a Administração tenha conhecimento do que pretende contratar.

Nessa oportunidade, a autoridade competente, primeiramente, justificará a necessidade da contratação e, ao fazê-lo, deverá definir o objeto da competição, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento.

Ainda na fase interna, chama-se atenção para o fato de que a **definição do objeto deve ser precisa, suficiente e clara, a fim de se evitar especificações ou exigências que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, acabam direcionando o resultado do certame a determinado licitante, limitando, desta forma, a competição entre os candidatos.**

Sobre o princípio da competitividade, o Professor José dos Santos Carvalho Filho, na sua Obra “Manual de Direito Administrativo”, 17ª edição, página 218, ensina o seguinte:

“Significa que a Administração não pode adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Em outras palavras, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se faça da melhor forma possível.”

Nesta senda, ressalta-se porque necessário, que a definição do objeto a ser licitado deve ser: precisa, de forma a delimitar exatamente as características que atendam as necessidades da Administração, permitindo ainda aos licitantes a apresentação de alternativas, desde que atendam as especificações do objeto; suficiente, de modo a impedir qualquer definição restritiva, excessiva ou irrelevante no ato convocatório; e, clara, no sentido de não deixar dúvidas quanto o que se pretende contratar, garantindo, dessa forma, que os licitantes ofereçam propostas que melhor atendam às necessidades da Administração e, por consequência, o interesse público envolvido.

Assim sendo, compete à Administração conhecer a necessidade que pretende satisfazer e fazer constar nos documentos do processo licitatório, as especificações e exigências (em relação ao objeto e ao contrato) mínimas e indispensáveis para assegurar a satisfação da mesma por intermédio da formação da melhor relação custo-benefício.

É vedado, portanto, o estabelecimento de condições irrelevantes que podem provocar o afastamento da disputa de particulares que, muito embora pudessem satisfazer a necessidade da Administração por outros meios, não conseguem atender ao quanto disposto nas aludidas cláusulas impertinentes.

Impende esclarecer que quanto mais clara e precisa for a discriminação do objeto da contratação maior a chance da Administração selecionar a melhor oferta, capaz de satisfazer a necessidade pública. Ademais, a definição clara, precisa e suficiente do objeto é premissa imprescindível para que a Administração possa conhecer o custo estimado da futura contratação e, com isso, elaborar o orçamento detalhado de tais custos.

No que pertine a exigência do orçamento elaborado pela Administração nos procedimentos licitatórios e o seu detalhamento em planilhas que demonstrem a composição de todos os custos unitários, os artigos 7º, §2º, inciso II e 40, §2º, II da Lei nº 8.666/93, prescrevem, respectivamente:

"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;**

Art. 40 O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

§2º Constituem anexo do edital, dele fazendo parte integrante:

II - **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;**" (grifos nossos)

Assim, depreende-se dos dispositivos supramencionados, quanto a obrigatoriedade de ser elaborado pela Administração, ainda na fase de planejamento do certame, o orçamento estimado da futura contratação, detalhado através da planilha de quantitativos e preços unitários, devendo tal documento constar como anexo e parte integrante do instrumento convocatório.

Impende esclarecer, ainda, que a Seção da Lei nº 8.666/1993, na qual encontra-se o artigo 7º, trata "Das Obras e Serviços", de modo que não estaria fazendo referência apenas a obras e serviços de engenharia, mas a serviços de qualquer natureza, inclusive aqueles passíveis de serem considerados como serviços comuns, estando tal interpretação em consonância com o entendimento perfilhado pela Consultoria Zênite, "Divulgação do Preço Estimado no Edital do Pregão – Dever ou Faculdade?", Ricardo Alexandre Sampaio.

Consoante as disposições contidas na Lei Federal nº 8.666/1993, especialmente no seu artigo 3º, tem-se que os procedimentos licitatórios tem como propósito selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e que melhor atenda ao interesse público, assegurando a ampla participação de interessados e o seu tratamento isônomico. Assim, necessário se faz, ainda na fase de planejamento, que seja elaborado o orçamento daquilo que se pretende contratar, a fim de que seja estabelecido um parâmetro para o julgamento objetivo das propostas (artigo 40, VII da Lei nº 8.666/1993), bem como critérios de aceitabilidade de preços unitários (artigo 40, X da Lei nº 8.666/1993).

Sobre o Princípio do Julgamento Objetivo, considerado como norteador e fundamental a todo e qualquer procedimento licitatório, define José Carvalho dos Santos Filhos, em sua obra "Manual de Direito Administrativo", 17ª edição, página 254: "[...] é corolário ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Consiste em que os critérios e fatores seletivos previstos no edital devem ser adotados inafastavelmente para o julgamento, evitando-se, assim, qualquer surpresa para os participantes da competição."

Assim, com a descrição clara, suficiente e precisa do objeto, em consonância com o orçamento estimado em planilhas detalhadas apresentadas pela Administração, garante-se aos licitantes que formulem suas propostas, melhor adequando-as ao interesse público pleiteado.

Quanto ao certame realizado sob a modalidade Pregão, o artigo 3º, inciso III da Lei 10.520/2002, dispõe:

"Art. 3º A fase preparatória do Pregão observará o seguinte:
III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o **orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação**, dos bens ou serviços a serem licitados;" (grifos nossos)

Nesse sentido, examinando o dispositivo acima mencionado, conclui-se que para a realização da licitação sob a modalidade Pregão, também há a obrigatoriedade da elaboração, por parte da Administração, do orçamento do objeto da futura contratação. Ademais, ressalta-se que, em atendimento ao disposto no artigo 9º da Lei nº 10.520/2002, aplica-se supletivamente ao Pregão as normas contidas na Lei Federal nº 8.666/1993, nos casos de omissão e desde que haja compatibilidade.

Logo, reitera-se quanto a importância e obrigatoriedade do orçamento estimado, e, em análise aos dispositivos supracitados, depreende-se que, independentemente da modalidade licitatória adotada e do objeto a ser licitado, é imprescindível que seja elaborado pela Administração, ainda na fase de planejamento do certame, o orçamento estimado da futura contratação, detalhado através da planilha de quantitativos e preços unitários, seja como documento anexo ao instrumento convocatório ou documento presente no bojo dos autos do procedimento.

Sobre a exigência da elaboração das planilhas de custos unitários, entende o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.038/2011, Plenário, Rel. Min. André Luís de Carvalho):

"(...) não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso (...)"

No entendimento de Marçal Justen Filho, na sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 18ª edição, página 226/227, a planilha com a estimativa dos custos unitários que compõem o orçamento necessário à execução do objeto, possui as seguintes finalidades:

"Em primeiro lugar, trata-se de assegurar a seriedade do planejamento administrativo. Se a Administração desconhecer os custos, será inviável programar a execução do objeto. Sem estimar os custos, é inviável determinar a existência de recursos orçamentários, a modalidade cabível de licitação, o prazo necessário para executar o objeto e assim por diante.

Depois, a Administração não disporá de condições para avaliar a seriedade das propostas apresentadas. Será inviável identificar as ofertas despropositadas e destituídas de consistência. A Administração correrá o risco de contratar com um licitante destituído das condições mínimas de executar o objeto.

Ainda sob o prisma da avaliação das propostas, a existência de uma planilha de custos – a qual deverá balizar a proposta apresentada pelo licitante – permite à Administração identificar os próprios equívocos. Tal como se apontará avante, existe o risco de que a Administração formule um projeto equivocado, o que usualmente será identificado pelos licitantes. Quando isso ocorre, é usual que as planilhas que acompanham a proposta apresentem notáveis desconformidades com os dados contidos na estimativa de custo elaborada pela Administração. Tais anomalias são um forte indicativo de que a Administração incorreu em equívoco, o que impõe a revisão de suas próprias estimativas.

Enfim, o orçamento permite aos licitantes estimarem os seus custos e formularem a sua proposta."

No que pertine a pesquisa de preços para elaboração da planilha de custos unitários, cumpre pontuar o quanto disposto na Instrução Normativa 05/2014-SLTI (alterações introduzidas pela IN 03/2017) que, no âmbito federal, determinou regras para a realização da pesquisa dos custos na aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Nessa linha, entende o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.567/2018, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes):

"28. (...) a realização da pesquisa de preços **condizente com o objeto licitado** deve observar a Instrução Normativa MPOG/SLTI 05, de 27/06/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, com as alterações introduzidas pela Instrução Normativa 03, de 20/4/2017, para a qual deverá ser obrigatoriamente juntada aos autos a análise crítica dos preços coletados, em atendimento ao estabelecido no § 4º do art. 2º dessa IN."

Pois bem. Feitas tais considerações e tendo em vista que o questionamento do Consultante perpassa pela extensão do destrinchamento na composição da planilha de custos individuais para contratação de serviço comum, reitera-se que tal documento é de extrema relevância para o aperfeiçoamento das contratações.

Por outro lado, o destrinchamento dos elementos que compõem o orçamento dependerão do caso concreto, tendo em vista que a composição de preços envolve uma pluralidade de fatores a depender do objeto que se pretende contratar.

Logo, em regra, compreende-se que os elementos que compõem os preços unitários, bem como a extensão desse detalhamento, dependerão das características e peculiaridades do objeto que será contratado pela Administração.

No âmbito da dúvida do Consultante, em uma contratação que envolva o pagamento de diárias fixas para gandulas, árbitros, coordenadores técnicos, assistentes e premiações de acordo com a modalidade esportiva, entende-se que a planilha deve englobar os preços e quantidades de mão de obra, insumos e materiais necessários à devida execução do que se pretende contratar, detalhando ao máximo a prestação do serviço a ser executado. Deve indicar, por exemplo, os valores das diárias e o que contemplam; o tipo de premiação que será ofertada para cada modalidade esportiva e se levará em consideração a colocação dos vencedores; a quantidade de eventos que serão realizados e as modalidades esportivas; a quantidade de profissionais necessários para realização de cada evento e materiais necessários a depender da modalidade.

Registra-se, porque necessário, que o Executivo Municipal na promoção de eventos esportivos locais, deve se atentar para a persecução do interesse público e garantir que não sejam vulnerados recursos públicos nem as diretrizes administrativas, de onde se depreende que não há guarida para o pagamento de premiações em dinheiro nas competições ou custeio de salários, sendo, por sua vez, permitido incentivos de prêmios simbólicos, como aquisição de medalhas e troféus, intrínsecos ao *modus operandi* da prática esportiva.

Diante de todo o exposto, pontua-se que, dos termos dos artigos 7º, §2º, inciso II e 40, §2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/1993 e artigo 3º, inciso III da Lei nº 10.520/2002, independentemente da modalidade licitatória adotada e do objeto a ser licitado, é indispensável que seja elaborado pela Administração, ainda na fase de planejamento do certame, o orçamento estimado da futura contratação, detalhado através da planilha de quantitativos e preços unitários, seja como documento anexo ao instrumento convocatório ou documento presente no bojo dos autos do procedimento.

Por fim, no que pertine a extensão do detalhamento na composição dos custos unitários, entende-se que a discriminação dos elementos que os compõem dependerão das características e peculiaridades do objeto que será contratado pela Administração. Todavia, recomenda esta Unidade Jurídica, que a descrição do objeto nos procedimentos licitatórios seja sempre clara, precisa e suficiente e que o orçamento estimado, detalhado em planilhas de quantitativos e custos unitários seja o mais objetivo e esmiuçado possível,



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

para que seja permitido a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e que melhor atenda ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Em, 26 de Setembro de 2019.

Flavia Scolese Ribeiro
Assessora Jurídica