

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 027.311/2016-3.

Natureza: Representação.

Órgão: Prefeitura Municipal de Natal/RN.

Representante: José Alexandre dos Reis Cardozo (618.176.517-49).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR SUSPENDENDO O CERTAME. OITIVA DO ÓRGÃO PROMOTOR DA LICITAÇÃO. JUSTIFICATIVAS SUFICIENTES PARA ELIDIR APENAS PARTE DAS IRREGULARIDADES SUSCITADAS. USO INDEVIDO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ATA JÁ CONSTITUÍDA. CONTRATO FIRMADO PELO ÓRGÃO GERENCIADOR ENVOLVENDO A INTEGRALIDADE DO OBJETO REGISTRADO. ENCERRAMENTO DA ATA CONFORME A JURISPRUDÊNCIA DO TCU. DÚVIDAS ACERCA DA ECONOMICIDADE DA CONTRATAÇÃO REALIZADA. IMPOSSIBILIDADE DE NOVAS CONTRATAÇÕES PELO GERENCIADOR BEM COMO DE ADESÕES À ATA. PREJUÍZO MAIOR EM CASO DE ANULAÇÃO DO CONTRATO JÁ CELEBRADO. PRORROGAÇÃO CONDICIONADA À DEMONSTRAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DOS PREÇOS À ÉPOCA DA RENOVAÇÃO CONTRATUAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Natal/RN – Secretaria Municipal de Saúde (SMS), relacionadas ao Pregão Eletrônico 20.062/2016, que tinha por objeto o registro de preços para contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, de apoio operacional e administrativo, visando suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Natal, referente ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192 Natal.

2. Adoto, como parte integrante deste relatório, a instrução produzida na Secex-PE, pelo Auditor Henrique da Fonseca Carvalho, vazada nos seguintes termos:

### INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Natal/RN – Secretaria Municipal de Saúde (SMS), relacionadas ao Pregão Eletrônico 20.062/2016, cujo objeto é o registro de preços para eventual contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, de apoio operacional e administrativo, visando suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Natal, referente ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192 Natal.

2. Há previsão de que 50% das despesas da execução do objeto do pregão sejam custeadas com recursos do Fundo Nacional de Saúde, conforme Despacho juntado à peça 4, p. 3 e previsão constante do art. 4º da Portaria - GM/MS 1.864/2003 (peça 28, p. 2).

### ANTECEDENTES

3. O objeto do pregão ora em análise vem suprir, em parte, o objeto do Contrato 67/2016 (peça 29), advindo da Coleta de Preços 21/2016, realizada pela Prefeitura de Natal/RN, cuja finalidade é a contratação emergencial, por um período de seis meses, de empresa especializada na operacionalização das atividades administrativas e de apoio ao Samu 192 em Natal/RN, firmada por meio de dispensa de licitação. Tal contratação está sendo examinada neste Tribunal na representação, com pedido de medida cautelar, TC 016.586/2016-6, sob a relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rego.

4. Por meio do Acórdão 2.174/2016-TCU-Plenário, este TCU conheceu a representação supramencionada, indeferiu o pedido de cautelar, ante a existência de *periculum in mora* reverso, e devolveu os autos a esta Secex-PE para aprofundamento da matéria, especialmente no que diz respeito ao exame dos preços praticados no processo de dispensa.

5. Atualmente o TC 016.586/2016-6 está em fase de instrução, não havendo pronunciamento conclusivo nesta Unidade sobre a matéria.

### HISTÓRICO

6. Inicialmente, deve-se registrar que o Ministro-Relator conheceu do expediente encaminhado pelo Sr. José Alexandre do Reis Cardozo (peça 1) como representação, conforme apontado no Despacho de 16/11/2016 (peça 22, p. 6), uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 237, VII e parágrafo único do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

7. Dessa forma, a representação pode ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

8. Em análise preliminar desta Unidade Técnica (peça 5), propôs-se a realização de oitiva prévia da Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN, com o objetivo de confirmar a existência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Foi instado que a Secretaria se manifestasse sobre os seguintes fatos apontados na representação formulada pelo Sr. José Alexandre dos Reis Cardozo (peça 7):

8.1. utilização do Sistema de Registro de Preço – SRP, uma vez que se trata de contratação imediata de serviços continuados e específicos para o Município de Natal/RN, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto, conforme descrito no Termo de Referência, contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013, e seus incisos;

8.2. ausência de estimativa máxima de custo individualizada por lote, o que impossibilita a análise comparativa dos valores das propostas a serem apresentadas com os valores máximos de mercado levantados pela administração, prejudicando o julgamento objetivo das propostas, contrariando os arts. 3º e 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

8.3. segregação dos objetos do Pregão por lotes, que pode culminar na formalização de diversos contratos, prejudicando a administração destes, ante a dificuldade da gestão de múltiplas funções para uma mesma finalidade, haja vista se tratar de serviços interdependentes, podendo existir controvérsias sobre a execução dos mesmos, falhas e duplicidades de informações,

contrariando o princípio da eficiência administrativa (art. 37 da Constituição Federal);

8.4. exigência, para fins de habilitação, da apresentação de atestado de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, datado e assinado, comprovando a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto do pregão, ou que guardem semelhança com o objeto licitado, por período não inferior a três anos, que pode cercear o caráter competitivo do certame, sendo uma afronta aos arts. 3º, §1º; 30, §5º; e 37, inciso XXI, da Lei 8.666/1993; e

8.5. ausência no Edital de critérios ou índices objetivamente previstos para fins de avaliação da situação econômico-financeira dos participantes, o que vai de encontro às determinações contidas no §5º do art. 31 da Lei 8.666/1993.

9. Ainda, foi realizada diligência (peça 8) a fim de que a Secretaria Municipal de Saúde informasse em qual fase se encontrava o Pregão Eletrônico 20.062/2016, bem como encaminhasse a composição dos preços estimados por lotes, de forma detalhada, objetos do Pregão.

10. Vale ressaltar que a data da instrução preliminar coincidiu com a do limite de acolhimento e abertura das propostas, não existindo, até então, empresa vencedora do certame.

11. Em resposta à oitava prévia, o Secretário Municipal de Saúde de Natal/RN, Sr. Luiz Roberto Fonseca Leite, por meio do Ofício 7246/2016-GS/SMS, de 25/10/2016, solicitou dilação de prazo para a resposta (por quinze dias), sob a justificativa de que “o mesmo mostra-se demasiadamente exíguo para colecionar as informações requeridas, sobretudo em face do imenso déficit de pessoal que a SMS possui” (peça 14).

12. Em seguida, tomou-se conhecimento de que a Secretaria Municipal de Saúde vinha dando prosseguimento normal ao Pregão Eletrônico 20.062/2016, conforme exposto na peça 15. Nesta peça é apresentado o Diário Oficial do Município de Natal/RN, de 27/10/2016, por meio do qual foi formalizado que a pregoeira e o secretário municipal de saúde julgaram improcedente um recurso administrativo impetrado por uma das empresas concorrentes (Prol Staff Ltda.), mantendo inalterada a decisão que julgou vencedora do certame a empresa JMT Serviços e Locação de Mão de Obra Ltda., em relação aos lotes 1 e 2.

13. Dessa forma, diante da solicitação de prorrogação de prazo para a resposta da oitava prévia e da diligência, comprovada a continuidade normal do Pregão Eletrônico 20.062/2016 e considerando as impropriedades preliminarmente levantadas (item 8), a Unidade Técnica propôs a adoção da medida cautelar para suspender os efeitos do Pregão em análise até a decisão de mérito deste TCU e a autorização da dilação do prazo para resposta solicitada pela SMS de Natal/RN (peça 17, p. 3-4).

14. O Ministro-Relator, por meio de Despacho datado de 16/11/2016, entendeu que subsistiam os indícios de irregularidade apontados apenas nos itens 8.1, 8.2 e 8.3, anuindo em síntese com os demais fundamentos apontados pela Secex-PE. Com base nisso, decidiu adotar a aludida medida cautelar e autorizar a oitava (agora com base no art. 276, § 3º, do RI/TCU) sobre esses indícios de irregularidade e a realização de diligência à Prefeitura Municipal de Natal para que encaminhasse a composição detalhada dos preços estimados dos lotes do Pregão Eletrônico 20.062/2016 (peça 22), o que ocorreu por meio dos Ofícios 1827 e 1828/2016-TCU/Secex-PE (peças 23 e 24), entregues ao destinatário em 9/12/2016, conforme avisos de recebimento entregues pelos Correios (peças 26 e 27).

15. Registre-se que, nesse ínterim, conforme registrado na instrução anterior (peça 17, p. 3), a TRD Serviços e Administração Ltda., empresa que prestava os serviços objeto do Pregão Eletrônico 20.062/2016 à SMS de Natal/RN até a assinatura do Contrato Emergencial 67/2016 em 28/4/2016 (peça 29), conforme informações constantes do TC 016.586/2016-6, e para a qual o representante José Alexandre dos Reis Cardozo presta serviços, trouxe aos autos documentos em que são informadas supostas novas irregularidades cometidas no âmbito do pregão ora em comento (peças 9-13 e 15). Essas informações devem ser analisadas em conjunto com aquelas apontadas na representação inicial (peça 1).

16. Em 4/1/2017, foi juntado aos autos o Ofício 7226/2016-GS/SMS (peça 31), assinado pelo Secretário Municipal de Saúde de Natal/RN, por meio do qual foram apresentadas as justificativas e esclarecimentos relativos aos últimos ofícios de oitava e diligência encaminhados à Prefeitura Municipal de Natal.

17. Diante disso, dá-se continuidade à análise iniciada nas instruções anteriores (peças 5 e 17) e no

Despacho do Ministro-Relator (peça 22).

### **EXAME TÉCNICO**

18. Esta instrução cuida da análise sobre a necessidade de manutenção da medida cautelar adotada por meio do Despacho do Ministro-Relator em 16/11/2016 (peça 22), bem como sobre as irregularidades eventualmente cometidas no âmbito do Pregão Eletrônico 20.062/2016.

19. Nos tópicos seguintes serão analisados os indícios de irregularidade apresentados na peça inicial de representação (peça 1) que foram objeto da oitiva (peça 23) para posteriormente analisar os novos documentos trazidos pela empresa TRD Serviços e Administração Ltda. (peças 9-13).

### **Utilização irregular do Sistema de Registro de Preços**

20. O primeiro ponto da oitiva estava relacionado ao seguinte indício de irregularidade (peça 23, p. 1):

utilização indevida do Sistema de Registro de Preços - SRP, uma vez que se trata de contratação imediata de serviços continuados e específicos para o Município de Natal/RN, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto, conforme descrito no Termo de Referência, contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013 e seus incisos;

21. Sobre a questão, o Secretário Municipal de Saúde de Natal alegou resumidamente que (peça 31, p. 2-3):

- 21.1. a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) teria diversas vantagens, tais como:
  - 21.1.1. desnecessidade de dotação orçamentárias no momento da licitação;
  - 21.1.2. atendimento a demandas imprevisíveis;
  - 21.1.3. eliminação do fracionamento de despesa;
  - 21.1.4. agilidade nas aquisições; e
  - 21.1.5. participação de pequenas e médias empresas.

21.2. no caso em debate, o motivo da escolha pelo SRP teria sido o atendimento de demandas futuras e imprevisíveis, considerando a perspectiva de ampliação dos serviços do SAMU 192 Natal, o que poderá se concretizar ou não.

22. O art. 3º do Decreto 7.892/2013 prescreve que:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

23. O Decreto 11.005/2016, que regulamentou o SRP no âmbito do município de Natal/RN, prevê essas mesmas hipóteses em seu art. 3º (peça 32, p. 1-2).

24. No caso em apreço, o gestor tenta configurar o objeto do Pregão 20.062/2016 no inciso IV antecedente, dando a entender que não seria possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela SMS.

25. Sobre o assunto, o Tribunal já se manifestou no sentido de que é lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas na norma regulamentadora e com expressa justificativa da circunstância ensejadora (Acórdãos 3092/2014 e 1737/2012, ambos do Plenário do TCU).

26. Não é o caso do objeto do Pregão 20.062/2016. O simples fato de haver uma possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços não justifica a constituição de uma ata de registro de preços.

27. O Termo de Referência do pregão em análise (peça 1, p. 57-99) demonstra claramente a quantidade de mão-de-obra a ser contratada para cada serviço a ser prestado pela empresa contratada. O art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, inclusive, faculta ao administrador público alterar unilateralmente o contrato celebrado em para crescer ou suprimir em até 25% os serviços contratados, o que representa uma margem razoável.

28. Nos casos em que houvesse necessidade de um aumento superior a 25% dos serviços previstos inicialmente no termo de referência, mostrar-se-ia mais coerente realizar uma nova licitação,

umentando a competitividade e possibilitando a contratação de outras empresas interessadas, observando, entre outros, os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, em conformidade com o art. 3º da Lei 8.666/1993.

29. Dessa forma, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Natal utilizou indevidamente o Sistema de Registro de Preços (SRP), uma vez que se trata de contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto, conforme descrito no Termo de Referência, contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013 e do Decreto Municipal 11.005/2016.

30. Se, por um lado, a impropriedade não se reveste de gravidade suficiente para que o TCU tome medidas no sentido de determinar a anulação de todo o processo licitatório ou do contrato celebrado (haja vista que o Pregão 20.062/2016 ocorreu normalmente com a participação de oito empresas), por outro lado faz-se necessário determinar que a Prefeitura Municipal não utilize a ata para contratações futuras nem permita a adesão de outros órgãos a ela.

31. Caso seja necessário um acréscimo dos serviços contratados, o município poderá se utilizar da faculdade prevista no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 até o limite ali imposto.

#### **Ausência de definição de preços máximos por lote no edital**

32. O segundo ponto da oitava questionou a: (peça 23, p. 2):

divisão do objeto licitado por lotes sem a definição dos seus preços máximos, o que impossibilita a análise comparativa dos valores das propostas a serem apresentadas com os valores máximos de mercado levantados pela administração, prejudicando o julgamento objetivo das propostas, contrariando, assim, os arts. 3º e 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

33. Sobre a questão, a Pregoeira alegou resumidamente que (peça 31, p. 3 e 5):

33.1. a estimativa anual de custos no valor de R\$ 7.592.070,00 consta do item 7.2 do edital do Pregão 20.062/2016 (peça 1, p. 31); e

33.2. a jurisprudência do TCU não exigiria da Administração a obrigatoriedade de anexar ao edital o orçamento de referência, podendo este constar apenas dos autos, sendo facultado aos interessados o acesso ao documento, conforme estaria exposto no Acórdão 2080/2012-TCU-Plenário.

34. Este Tribunal, por meio do Acórdão 2166/2014-TCU-Plenário, se manifestou no sentido de que, na modalidade pregão, o orçamento estimado não constitui elemento obrigatório do edital, devendo, contudo, estar inserido no processo relativo ao certame. Todavia, sempre que o preço de referência for utilizado como critério de aceitabilidade da proposta, a sua divulgação no edital é obrigatória, nos termos do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993.

35. Sobre o assunto, no voto condutor do Acórdão 392/2011-TCU-Plenário, o Exmo. Ministro José Jorge resumiu bem o entendimento desta Corte de Contas ao afirmar que, no pregão, “caberá aos gestores/pregoeiros (...) a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos - e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação - no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los”. Ressalvara, contudo, a deliberação que “na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a divulgação no edital é obrigatória”.

36. No caso, como o preço de referência obtido na pesquisa de preços não teria sido utilizado como critério de aceitabilidade das propostas, não se mostraria obrigatória a sua divulgação no edital. Além disso, de acordo com a Pregoeira, os interessados poderiam consultar o quadro demonstrativo de preços (peça 31, p. 19-20) ao obter vista dos autos.

37. Assim, a ausência de publicação no edital de definição dos preços máximos de referência ou dos valores de mercado obtidos na pesquisa mercadológica não configura irregularidade insanável que vicia o Pregão 20.062/2016.

#### **Segregação do objeto em lotes**

38. O último ponto questionado na oitava foi a (peça 23, p. 2):

segregação do objeto do Pregão por lotes, que pode culminar na formalização de diversos contratos, prejudicando a administração destes, ante a dificuldade da gestão de múltiplas funções para uma mesma finalidade, haja vista se tratar de serviços interdependentes, podendo existir controvérsias sobre a execução dos mesmos, falhas e duplicidades de informações, contrariando o princípio da eficiência administrativa.

39. Em resposta ao questionamento, o Secretário Municipal de Saúde alegou que a escolha do

juízo por lotes foi adotada com vistas a “evitar a desfragmentação que ocasionaria um descontrole de responsabilização, bem como divisão na equipe”. Acrescentou ainda que a medida foi adotada visando agir em consonância com a argumentação da oitiva (peça 31, p. 3):

evitar a formalização de diversos contratos, prejudicando a administração destes, ante a dificuldade ante a dificuldade da gestão de múltiplas funções para uma mesma finalidade, haja vista se tratar de serviços interdependentes, podendo existir controvérsias sobre a execução dos mesmos, falhas e duplicidades de informações, contrariando o princípio da eficiência administrativa (o que ocorreria no caso da adoção do julgamento por item).

40. A súmula 247 do TCU prescreve que:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

41. No caso, a oitiva tinha o objetivo de questionar o motivo de a licitante ter optado pelo julgamento em lotes, em detrimento do julgamento por preço global, em razão da possibilidade de a administração ter que administrar vários contratos distintos no âmbito de uma mesma finalidade. Conforme apontado, por meio do Pregão 20.062/2016, buscou-se suprir as necessidades da SMS, no que se refere ao SAMU 192, por meio da contratação de serviços terceirizados de condutor de veículo de emergência, operador de frota, telefonista auxiliar de regulação médica, operador de rádio, lavador de veículo e auxiliar de manutenção nos quantitativos constantes do Termo de Referência (peça 1, p. 58).

42. A resposta da SMS justificou a adoção da adjudicação “por lote”, em vez de “por item”, justamente no sentido de que desfragmentar uma mesma função em vários contratos poderia ocasionar um descontrole da secretaria, uma vez que teria que administrar diversos contratos para um mesmo serviço executado, o que traria dificuldades para a gestão municipal.

43. A decisão da SMS de Natal está mais em consonância com a Súmula 247 do TCU do que o alegado pela representante (constante da oitiva). A decisão por adjudicar por lote possibilita que empresas que prestem serviços referentes a apenas alguns dos lotes possam também participar do certame, o que, por certo, amplia a competitividade.

44. Ainda que haja conexão entre os serviços objeto de cada lote, a gestão municipal entendeu ser possível destinar cada tipo de serviço (cada lote) a uma empresa diferente, harmonizando-os, sem prejuízo para administração pública, inclusive no que refere à responsabilização.

45. Desse modo, se a SMS entendeu ser esse o modo conveniente e oportuno para realizar a contratação dos serviços, ampliando ainda a competitividade da licitação, não cabe a este Tribunal adentrar na seara discricionária do gestor público determinando que todos os serviços listados no termo de referência sejam contratados por uma mesma empresa, quando o administrador decidiu de forma diversa.

46. De qualquer modo, todos os lotes foram adjudicados à empresa JMT Serviços e Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ 07.442.731/0001-36, sendo com ela celebrado o Contrato 182/2016 para prestação de todos os serviços licitados por meio do Pregão 20.062/2016 (peça 30, p. 2-5).

#### **Novos indícios de irregularidades**

47. A TRD Serviços e Administração Ltda., empresa que prestava os serviços objeto do Pregão Eletrônico 20.062/2016 à SMS de Natal/RN até a assinatura do Contrato Emergencial 67/2016 em 28/4/2016 (peça 29), conforme informações constantes do TC 016.586/2016-6, e para a qual o representante José Alexandre dos Reis Cardozo presta serviços, trouxe aos autos documentos em que são informadas supostas novas irregularidades cometidas no âmbito do pregão ora em comento (peças 9-13).

48. Nos documentos apresentados, a empresa alega, em síntese, que a SMS de Natal restringiu o seu direito de impugnar o Edital do Pregão 20.062/2016, uma vez que a Pregoeira julgou intempestivo e não conheceu a impugnação que teria sido apresentada pela empresa no dia 29/9/2016, dois dias úteis antes da abertura das propostas marcadas para ocorrer no dia 4/10/2016.

49. Conforme apontado no art. 18 do Decreto 5.450/2005 e no Decreto Municipal 11.004/2016,

regulamentadores do Pregão em âmbito nacional e no município de Natal/RN, respectivamente, “até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica”.

50. Considerando que o dia 3/10/2016 é feriado em Natal (Dia dos “Protomártires de Uruaçu e Cunhaú”), o último dia para impugnação do Edital do Pregão Eletrônico 20.062/2016 seria efetivamente 29/9/2016.

51. Apesar disso, o documento de impugnação juntado aos autos pela empresa TRD Serviços e Administração Ltda. que teria sido entregue na SMS de Natal/RN (peça 11, p. 7-57), ainda que esteja datado de 29/9/2016, não está assinado nem contém o protocolo com o registro de que tenha sido recebido nesse mesmo dia pela Prefeitura Municipal.

52. Mesmo assim, sobre esse ponto, verifica-se que essa questão não objetiva predominantemente o interesse público, mas sim o interesse privado da empresa.

53. Oportuno consignar que o Tribunal não visa à tutela de interesse puramente privado, cabendo ao poder judiciário a solução desse tipo de demanda. O objeto de atuação da Corte de Contas sempre está a exigir que, em alguma medida, se configure ameaça aos bens públicos e/ou aos princípios que regem a administração pública.

54. Nesse ponto, o ministro Benjamin Zymler em recente deliberação deste Tribunal, no âmbito do Acórdão 2.426/2015-TCU-Plenário, assim discorreu:

As representações formuladas com base no art. 113, §1º, da Lei 8.666/93 não se prestam à defesa de interesses meramente particulares junto à Administração Pública, devendo sua procedência ser fundada no resguardo do interesse público. Não é da competência do TCU a defesa de interesses privados perante o Poder Público.

55. Ressalta-se que a empresa TRD Serviços e Administração Ltda. sequer participou do Pregão Eletrônico 20.062/016 ofertando propostas, o que poderia ter optado por fazer, haja vista que as irregularidades apresentadas na impugnação e analisadas por meio do presente processo não a impediriam, em tese, de participar do certame.

56. Dessa forma, sobre a suposto indeferimento irregular e não conhecimento da Pregoeira sobre a impugnação impetrada pela empresa, considerando o interesse eminentemente privado da questão, não cabe a este Tribunal a tutela desse interesse, podendo a firma recorrer ao judiciário para atendimento de sua demanda.

#### **Da medida cautelar**

57. No que diz respeito à medida cautelar, por meio do aludido despacho de 16/11/2016, o Exmo. Ministro Vital do Rêgo determinou à Prefeitura Municipal de Natal/RN que suspendesse cautelarmente o Pregão Eletrônico 20.062/2016, assim como todos os atos dele decorrentes, até que o TCU se pronunciasse sobre o mérito da presente representação. Caso a licitação já tivesse sido homologada, deveria a Prefeitura Municipal de Natal/RN abster-se de constituir a ata de registro de preços decorrente do aludido certame. Na hipótese de a ata de registro de preços já ter sido constituída, deveria a Prefeitura Municipal de Natal/RN suspender imediatamente os seus efeitos, em especial a prática de quaisquer atos tendentes à efetivação da contratação das empresas vencedoras dos lotes, bem como abster-se de autorizar adesão à ata.

58. Apesar de o despacho ter sido assinado em 16/11/2016, foi juntado ao processo apenas em 23/11/2016, sendo o Ofício 1827/2016-TCU/Secex-PE (contendo a referida determinação) assinado em seguida no dia 24/11/2016. O destinatário tomou ciência da decisão apenas em 9/12/2016 (peça 27).

59. Ao efetuar pesquisa no Diário Oficial do Município de Natal/RN, verificou-se a cronologia da publicação dos atos relativos ao Pregão Eletrônico 20.062/2016, conforme segue (peça 30):

59.1. 4/10/2016: A pregoeira considerou intempestivo o recurso apresentado pela empresa TRD Serviços e terceirização Ltda., uma vez que a impugnação ao edital teria sido interposta fora do prazo legal, mantendo a licitação para o dia 4/10/2016 (peça 30, p. 1);

59.2. 28/10/2016: A pregoeira adjudicou os lotes 3 a 6 à empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. (peça 30, p. 2);

59.3. 3/11/2016: O Secretário Municipal de Saúde adjudicou os lotes 1 e 2 a essa mesma empresa e homologou os atos praticados pela pregoeira no âmbito da licitação (peça 30, p. 3);

59.4. 4/11/2016: O Secretário Municipal de Saúde publicou a relação dos preços da ARP 20.037/2016, decorrente do Pregão Eletrônico 20.062/2016 (peça 30, p. 4); e

- 59.5. 18/11/2016: Foi publicado o extrato do Termo de Contrato 182/2016, celebrado com a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. e assinado em 17/11/2016 (peça 30, p. 5).
60. Conforme se observa, a data em que a Prefeitura Municipal de Natal tomou ciência da determinação para suspensão cautelar do Pregão 20.062/2016 (9/12/2016) ocorreu após o certame estar finalizado e homologado pela autoridade competente com o objeto adjudicado à licitante vencedora (3/11/2016).
61. Constata-se que a constituição da ARP (4/11/2016) e a celebração do Contrato 182/2016 (1811/2016), decorrente do pregão em análise, também ocorreram antes da ciência da unidade jurisdicionada sobre a medida cautelar adotada.
62. Nesse sentido, apesar de prejudicada em parte, não se vislumbra descumprimento formal da medida cautelar até o presente momento por parte da Prefeitura Municipal de Natal/RN.
63. Por um lado, há que se considerar que o novo contrato de prestação de serviços já foi assinado, como comprova a publicação do extrato termo do contrato 182/2016 (peça 30, p. 5) e que a vigência do contrato emergencial 67/2016 (peça 29) expirou. Assim, como o contrato está em execução e tratando-se de um serviço essencial como é o SAMU, qualquer medida do TCU no sentido de suspender de forma imediata a sua execução poderia colocar em risco a saúde e a vida das pessoas, o que caracteriza o *periculum in mora* ao reverso.
64. Por outro lado, ainda há risco de ocorrência da prática de atos tendentes à efetivação da contratação da empresa vencedora dos lotes por meio de nova adesão à ata, inclusive por parte da Prefeitura Municipal de Natal, o que deve ser, desde já, objeto da decisão mérito da questão no sentido de proibir tal prática.
65. Registre-se que não se revoga medida cautelar nos casos em que a decisão de mérito a confirmar na íntegra. Se o conteúdo da cautelar se tornou definitivo por ocasião da apreciação de mérito, é porque a tutela cautelar foi confirmada pela deliberação, não sendo concebível confirmar a cautelar e, ao mesmo tempo, determinar sua revogação, conforme Acórdão 1.476/2016-TCU-Plenário.
66. Diante disso, deve ser revogada a medida cautelar, haja vista que subsiste apenas a necessidade de manutenção da parte final dessa decisão acautelatória. A referida medida deverá ser substituída por decisão definitiva deste Tribunal, determinando à Prefeitura Municipal de Natal/RN que suspenda imediatamente os efeitos da Ata de Registro de Preços 20.037/2016, decorrente do Pregão Eletrônico 20.062/2016, em especial a prática de quaisquer atos tendentes à efetivação da contratação da empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., vencedora dos lotes, bem como se abstenha de autorizar adesão à ata por outros órgãos, excetuando-se o Contrato 182/2016, o qual poderá ser mantido caso seja demonstrada a vantajosidade dessa contratação.
- Dos preços praticados**
67. Em resposta ao Ofício de Diligência 1828/2016-TCU/Secex-PE (peça 24), por meio do qual foi solicitada a composição detalhada dos preços estimados dos lotes do Pregão Eletrônico 20.062/2016, a SMS de Natal/RN encaminhou o quadro demonstrativo de preços da pesquisa mercadológica 106/2016 (peça 31, p. 19-20).
68. Ao se analisar o documento, verifica-se que somente duas empresas teriam apresentado preços para os serviços, sendo que uma delas é justamente a empresa que já prestava serviços ao município e foi contratada por meio do Pregão 20.062/2016.
69. O art. 43, IV, da Lei 8.666/1993 prescreve que:
- Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
- (...)
- IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; [grifei]
70. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo, ainda, serem adotadas outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos

especializados e portais oficiais de referenciamento de custos (Acórdãos 3010/2016, 3351/2015, 1678/2015, todos do TCU-Plenário).

71. Dessa forma, eventual argumentação de que o valor do melhor lance se encontra abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente mereceria guarida quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014 (Acórdão 28/2015-TCU-Plenário), o que não foi o caso.

72. A falta ou realização da pesquisa de preços prévia junto a poucas empresas, com manifesta diferença nos valores dos orçamentos apresentados, não se mostra suficiente para justificar o valor do orçamento estimativo da contratação, pois impede a Administração contratante de aferir a vantajosidade real da contratação e os potenciais interessados de cotarem adequadamente suas propostas, conforme apontado no Acórdão 1002/2015-TCU-Plenário.

73. Da mesma forma, na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária, nos termos do Acórdão 1445/2015-TCU-Plenário.

74. Com base nisso, constata-se que a pesquisa de preços efetuada antes da realização do certame se mostrou deficitária, comprovando de forma precária que os preços contratados seriam os mais vantajosos para a Administração.

75. Ao se comparar os preços apontados na pesquisa (peça 31, p. 19-20) com os do Contrato 182/2016, celebrado com base no Pregão 20.062/2016 (peça 30, p. 4), verifica-se que os valores informados na pesquisa realizada pelo município de Natal/RN parecem estar bem acima dos praticados pelo mercado, não condizendo com a realidade, conforme comparativo elaborado por esta Unidade Técnica (peça 34).

76. Por sua vez, em comparação com preços do Contrato Emergencial 67/2016 celebrado com a própria empresa JMT anteriormente, os preços variaram de acordo com a categoria do serviço a ser prestado (peça 34). A título de exemplo, os preços por condutor de ambulância diurno e noturno (lote 1) foram majorados em 5,18% e 6,90%, respectivamente, o que parece ter ocorrido em razão do aumento de 10,28% no piso salarial da categoria (de R\$ 1.713,23 para R\$ 1.889,35), conforme convenção coletiva firmada pelo Sintro/RN (peça 36, p. 1). O lote 1 (R\$ 374,496,00 mensais) representa 70,37% do valor total do Contrato 182/2016 (R\$ 532.114,50), celebrado com base no Pregão 20.062/2016 (peça 30, p. 3 e 5).

77. Por fim, registra-se que oito empresas participaram da licitação ofertando preços para os lotes, conforme ata da Sessão Pública do Pregão 20.062/2016, o que sinaliza a existência de competitividade no certame.

78. De toda sorte, apesar de haver indícios de que o caráter competitivo do certame não restou comprometido, não ficou demonstrado que as propostas apresentadas no Pregão 20.062/2016, que serviram de base para os preços dos serviços pactuados por meio Contrato 182/2016, sejam as mais vantajosas para Administração, uma vez que a pesquisa de preços que balizou o orçamento estimativo do certame se mostrou deficitária.

79. A manutenção do Contrato 182/2016 depende sobremaneira da comprovação de que os preços nele pactuados estão em conformidade com os praticados no mercado. Desse modo, a fim de regularizar essa situação, cabe a este Tribunal determinar à Prefeitura Municipal de Natal que:

79.1. realize ampla pesquisa de preços para os serviços objeto do Contrato 182/2016, priorizando consultas a Portais de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando subsidiariamente a pesquisa com fornecedores, balizando-se nos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014;

79.2. adote providências com vistas a iniciar novo processo de contratação para os serviços cujos preços não se demonstrem vantajosos para a administração, considerando os preços praticados no mercado e obtidos na pesquisa de preços supracitada; e

79.3. encaminhe a este Tribunal, no prazo de trinta dias, a análise da vantajosidade dos preços praticados no Contrato 182/2016 acompanhado de cópia do processo da pesquisa de preços

realizada.

[...]

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

87. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

87.1. conhecer da presente representação formulada pelo Sr. José Alexandre dos Reis Cardozo (CPF 618.176.517-49), satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

87.2. com fundamento no art. 276, § 5º, do RI/TCU, revogar a medida cautelar, adotada em 16/11/2016, pelo Ministro-Relator, considerando que subsiste apenas a necessidade de manutenção da parte final da referida medida cautelar, a qual deverá ser substituída pela determinação definitiva subsequente;

87.3. com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, determinar à Prefeitura Municipal de Natal/RN que:

87.3.1. suspenda imediatamente os efeitos da Ata de Registro de Preços 20.037/2016, decorrente do Pregão Eletrônico 20.062/2016, em especial a prática de quaisquer atos tendentes à efetivação da contratação da empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., vencedora dos lotes licitados, bem como que se abstenha de autorizar adesão à referida ata por outros órgãos, excetuando-se o Contrato 182/2016, o qual poderá ser mantido caso seja demonstrada a vantajosidade dessa contratação;

87.3.2. realize ampla pesquisa de preços para os serviços objeto do Contrato 182/2016, priorizando consultas a Portais de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando apenas subsidiariamente a pesquisa com fornecedores, balizando-se nos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014;

87.3.3. adote providências com vistas a iniciar novo processo de contratação para os serviços cujos preços não se mostrem vantajosos para a administração, considerando os preços praticados no mercado e obtidos na pesquisa de preços supracitada; e

87.3.4. encaminhe a este Tribunal, no prazo de trinta dias, a comprovação do cumprimento das determinações supracitadas, em especial da suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços 20.037/2016 e da análise sobre a vantajosidade dos preços praticados no Contrato 182/2016, acompanhada de cópia do processo da nova pesquisa de preços realizada.

87.4. dar ciência à Prefeitura Municipal de Natal/RJ que a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto, conforme ocorreu no Pregão eletrônico 20.062/2016, contraria o disposto nos arts. 3º, e seus incisos, do Decreto 7.892/2013 e do Decreto Municipal 11.005/2016;

87.5. comunicar ao representante, bem como à empresa TRD Serviços e Administração Ltda. (CNPJ 39.413.414/0001-88), a decisão que vier a ser adotada nestes autos; e

87.6. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

3. O Secretário-Substituto da Secex-PE manifestou-se de acordo com a instrução.

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Natal/RN – Secretaria Municipal de Saúde, relacionadas ao Pregão Eletrônico 20.062/2016, que tinha por objeto o registro de preços para contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, de apoio operacional e administrativo, visando suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Natal, referente ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192 Natal.

2. Consoante despacho inserto à peça 22 dos autos, ao considerar presentes os requisitos necessários à concessão de medida cautelar, determinei a suspensão do certame e de todos os atos dele decorrentes, com a consequente oitiva da Prefeitura Municipal de Natal/RN. Nesta oportunidade, examinam-se os esclarecimentos/justificativas prestados em resposta à oitiva que lhe foi endereçada.

3. Manifesto-me, no essencial, em consonância com os fundamentos expendidos na derradeira instrução produzida pela Secex-PE, adotando-os, desde já, como minhas razões de decidir, sem prejuízo de aduzir as considerações que se seguem.

4. De acordo com o exame realizado pela unidade técnica, remanesceram duas irregularidades no âmbito da referida licitação: a “utilização indevida do Sistema de Registro de Preços” e a ausência de “composição detalhada dos preços estimados dos lotes do Pregão Eletrônico 20.062/2016”.

5. Acerca da “utilização indevida do Sistema de Registro de Preços”, são merecedoras de registro as seguintes conclusões a que chegou a unidade técnica:

21. Sobre a questão, o Secretário Municipal de Saúde de Natal alegou resumidamente que (peça 31, p. 2-3):

21.1. a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) teria diversas vantagens, tais como:

21.1.1. desnecessidade de dotação orçamentária no momento da licitação;

21.1.2. atendimento a demandas imprevisíveis;

21.1.3. eliminação do fracionamento de despesa;

21.1.4. agilidade nas aquisições; e

21.1.5. participação de pequenas e médias empresas.

21.2. no caso em debate, **o motivo da escolha pelo SRP teria sido o atendimento de demandas futuras e imprevisíveis, considerando a perspectiva de ampliação dos serviços do SAMU 192 Natal, o que poderá se concretizar ou não.**

[...]

25. Sobre o assunto, o Tribunal já se manifestou no sentido de que **é lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas na norma regulamentadora e com expressa justificativa da circunstância ensejadora** (Acórdãos 3092/2014 e 1737/2012, ambos do Plenário do TCU).

26. **Não é o caso do objeto do Pregão 20.062/2016.** O simples fato de haver uma possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços não justifica a constituição de uma ata de registro de preços.

27. O **Termo de Referência do pregão** em análise (peça 1, p. 57-99) **demonstra claramente a quantidade de mão-de-obra a ser contratada para cada serviço a ser prestado pela empresa contratada.** O art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, inclusive, faculta ao administrador público alterar unilateralmente o contrato celebrado para acrescer ou suprimir em até 25% os serviços contratados, o que representa uma margem razoável.

28. Nos casos em que houvesse necessidade de um aumento superior a 25% dos serviços previstos inicialmente no termo de referência, mostrar-se-ia mais coerente realizar uma nova licitação, aumentando a competitividade e possibilitando a contratação de outras empresas interessadas,

observando, entre outros, os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, em conformidade com o art. 3º da Lei 8.666/1993.

29. Dessa forma, verifica-se que **a Prefeitura Municipal de Natal utilizou indevidamente o Sistema de Registro de Preços (SRP), uma vez que se trata de contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto**, conforme descrito no Termo de Referência, contrariando o art. 3º do Decreto 7.892/2013 e do Decreto Municipal 11.005/2016.

30. Se, por um lado, a impropriedade não se reveste de gravidade suficiente para que o TCU tome medidas no sentido de determinar a anulação de todo o processo licitatório ou do contrato celebrado (haja vista que o Pregão 20.062/2016 ocorreu normalmente com a participação de oito empresas), por outro lado **faz-se necessário determinar que a Prefeitura Municipal não utilize a ata para contratações futuras nem permita a adesão de outros órgãos a ela**.

31. Caso seja necessário um acréscimo dos serviços contratados, o município poderá se utilizar da faculdade prevista no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 até o limite ali imposto. (grifos acrescidos)

6. Assiste inteira razão à unidade técnica quanto à indevida utilização do sistema de registro de preços (SRP) para contratação dos serviços objeto do Pregão Eletrônico 20.062/2016, uma vez que se trata de contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto, conforme descrito no Termo de Referência.

7. Com relação à proposta da Secex-PE de “determinar que a Prefeitura Municipal não utilize a ata para contratações futuras nem permita a adesão de outros órgãos a ela”, apenas acrescentaria a jurisprudência do TCU no sentido de que a ata de registro de preços se encerra ou com o término da sua vigência ou com a contratação da totalidade do objeto nela registrado. Nesse sentido, trago à colação o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 113/2012-TCU-Plenário, da lavra do ex-ministro José Jorge:

No que se refere à ocorrência (...) atinente à realização do **pregão para registro de preço, sem que o objeto licitado atendesse a nenhum dos pressupostos estabelecidos nos incisos do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001**, restou evidente que **a modalidade utilizada pretendeu agilizar a contratação, ante a falta de crédito orçamentário quando da deflagração da licitação**.

Manifesto-me favoravelmente ao posicionamento da unidade técnica de que **não há base legal para o procedimento levado a efeito no âmbito da UFAM [Universidade Federal do Amazonas], considerando que na forma como foi concebido o certame só seria possível a contratação uma única vez, para o serviço ali explicitado [‘ampliação e melhoria da rede de distribuição de energia elétrica, aérea, trifásica, compacta, protegida em média tensão (MT), baixa tensão (BT) e iluminação pública, na área interna do campus universitário’], situação que descaracteriza por completo a opção pelo sistema de registro de preço**.

(...) reproduzo, por oportuno, trecho de despacho (...) exarado quando da apreciação de **representação** (...) denunciando possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 02/2011, realizado no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás – IFG:

*‘15. Outro ponto que se me afigura de extrema relevância para o deslinde da matéria foi a constatação, à luz dos novos elementos colacionados aos autos, de que as contratações efetivadas pelo IFG (Contratos nºs 13/2011 e 14/2011) abarcaram a integralidade dos objetos registrados nas atas que lhes deram origem (Atas de Registro de Preços nºs 01/2011 e 02/2011, respectivamente), o que, em termos práticos, significa dizer que tais atas não mais existem no mundo jurídico, encontrando-se, pois, tacitamente extintas. Não se pode olvidar que **a ata se encerra ou com o término da sua vigência ou com a contratação da totalidade do objeto nela registrado**.*

*16. Atenta contra os princípios da razoabilidade e da finalidade o ente público (‘órgão gerenciador’, nos termos do art. 1º, parágrafo único, III, do Decreto Federal nº 3.931/2001) valer-se do sistema de registro de preços para celebrar contrato com objeto absolutamente*

*idêntico ao da ata que lhe deu origem, isto é, constituir uma ata de registro de preços para simplesmente firmar contrato pela totalidade do valor da ata. Não se pode aceitar aqui o argumento de que, nesse caso, a ata ainda teria utilidade para os ‘caronas’, uma vez que sua finalidade precípua – sua razão maior de ser – é o atendimento às necessidades do ‘gerenciador’ e dos eventuais ‘participantes’ (art. 2º, III, do Decreto Federal nº 3.931/2001)’.  
(grifos acrescidos)*

8. No que concerne à ausência de “composição detalhada dos preços estimados dos lotes do Pregão Eletrônico 20.062/2016”, assim se manifestou a Secex-PE:

67. Em resposta ao Ofício de Diligência 1828/2016-TCU/Secex-PE (peça 24), por meio do qual foi solicitada a composição detalhada dos preços estimados dos lotes do Pregão Eletrônico 20.062/2016, a SMS de Natal/RN encaminhou o **quadro demonstrativo de preços da pesquisa mercadológica** 106/2016 (peça 31, p. 19-20).

68. Ao se analisar o documento, verifica-se que **somente duas empresas teriam apresentado preços para os serviços, sendo que uma delas é justamente a empresa que já prestava serviços ao município e foi contratada por meio do Pregão 20.062/2016.**

[...]

70. **A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo, ainda, serem adotadas outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos** (Acórdãos 3010/2016, 3351/2015, 1678/2015, todos do TCU-Plenário).

71. Dessa forma, eventual argumentação de que **o valor do melhor lance se encontra abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente mereceria guarida quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014 (Acórdão 28/2015-TCU-Plenário), o que não foi o caso.**

72. **A falta ou realização da pesquisa de preços prévia junto a poucas empresas, com manifesta diferença nos valores dos orçamentos apresentados, não se mostra suficiente para justificar o valor do orçamento estimativo da contratação,** pois impede a Administração contratante de aferir a vantajosidade real da contratação e os potenciais interessados de cotarem adequadamente suas propostas, conforme apontado no Acórdão 1002/2015-TCU-Plenário.

73. Da mesma forma, **na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária, nos termos do Acórdão 1445/2015-TCU-Plenário.**

74. Com base nisso, constata-se que **a pesquisa de preços efetuada antes da realização do certame se mostrou deficitária, comprovando de forma precária que os preços contratados seriam os mais vantajosos para a Administração.**

75. **Ao se comparar os preços apontados na pesquisa (peça 31, p. 19-20) com os do Contrato 182/2016, celebrado com base no Pregão 20.062/2016 (peça 30, p. 4), verifica-se que os valores informados na pesquisa realizada pelo município de Natal/RN parecem estar bem acima dos praticados pelo mercado,** não condizendo com a realidade, conforme comparativo elaborado por esta Unidade Técnica (peça 34).

76. Por sua vez, em comparação com preços do Contrato Emergencial 67/2016 celebrado com a própria empresa JMT anteriormente, os preços variaram de acordo com a categoria do serviço a ser prestado (peça 34). A título de exemplo, os preços por condutor de ambulância diurno e noturno (lote 1) foram majorados em 5,18% e 6,90%, respectivamente, o que **parece ter ocorrido em razão do aumento de 10,28% no piso salarial da categoria (de R\$ 1.713,23 para R\$ 1.889,35), conforme convenção coletiva firmada pelo Sintro/RN** (peça 36, p. 1). O lote 1 (R\$ 374,496,00 mensais) representa 70,37% do valor total do Contrato 182/2016 (R\$ 532.114,50), celebrado com

base no Pregão 20.062/2016 (peça 30, p. 3 e 5).

77. Por fim, registra-se que **oito empresas participaram da licitação ofertando preços para os lotes, conforme ata da Sessão Pública do Pregão 20.062/2016, o que sinaliza a existência de competitividade no certame.**

78. De toda sorte, **apesar de haver indícios de que o caráter competitivo do certame não restou comprometido, não ficou demonstrado que as propostas apresentadas no Pregão 20.062/2016, que serviram de base para os preços dos serviços pactuados por meio Contrato 182/2016, sejam as mais vantajosas para Administração, uma vez que a pesquisa de preços que balizou o orçamento estimativo do certame se mostrou deficitária.**

79. **A manutenção do Contrato 182/2016 depende sobremaneira da comprovação de que os preços nele pactuados estão em conformidade com os praticados no mercado.** Desse modo, **a fim de regularizar essa situação, cabe a este Tribunal determinar à Prefeitura Municipal de Natal que:**

79.1. **realize ampla pesquisa de preços para os serviços objeto do Contrato 182/2016,** priorizando consultas a Portais de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando subsidiariamente a pesquisa com fornecedores, balizando-se nos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014;

79.2. **adote providências com vistas a iniciar novo processo de contratação para os serviços cujos preços não se demonstrem vantajosos para a administração,** considerando os preços praticados no mercado e obtidos na pesquisa de preços supracitada; e

79.3. **encaminhe a este Tribunal, no prazo de trinta dias, a análise da vantajosidade dos preços praticados no Contrato 182/2016** acompanhado de cópia do processo da pesquisa de preços realizada. (grifos acrescidos)

9. Em síntese, no entender da Secex-PE, apesar de haver indícios de que o caráter competitivo do Pregão 20.062/2016 não restou comprometido (oito empresas participaram da licitação ofertando preços para os lotes), não teria ficado demonstrado que as cotações apresentadas no certame, que serviram de base para os preços dos serviços pactuados com a empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., por meio Contrato 182/2016, eram, de fato, as mais vantajosas para a administração. Para a unidade técnica, a pesquisa de preços que balizou o orçamento estimativo do certame “se mostrou deficitária”, isso porque “somente duas empresas teriam apresentado preços para os serviços”.

10. Por conseguinte, sustenta a Secex-PE que a manutenção do Contrato 182/2016 “depende sobremaneira da comprovação de que os preços nele pactuados estão em conformidade com os praticados no mercado”.

11. Concorro com a unidade técnica que, não obstante haver indícios de que o caráter competitivo do Pregão 20.062/2016 não restou comprometido, de fato não ficou suficientemente demonstrado que as cotações apresentadas no certame, as quais serviram de base para a elaboração do orçamento estimativo da licitação, retratavam fielmente os preços praticados no mercado à época, tudo isso porque a pesquisa de preços que balizou o orçamento da administração não teria sido realizada adequadamente, à luz das normas vigentes.

12. Por outro lado, também não foi possível assegurar a existência de sobrepreço. E uma nova pesquisa de preços feita nos dias de hoje – como propõe a unidade técnica – poderia sim chegar à conclusão de que os preços atuais se encontram abaixo daqueles obtidos quando da realização da indigitada ‘pesquisa mercadológica 106/2016’ (peça 31, p. 19-20), mas esse fato, por si só, não permitiria concluir, com a certeza necessária, que os preços obtidos no Pregão 20.062/2016 – e efetivamente contratados junto à empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. – estariam eivados de vício. Tal resultado poderia ter sido consequência, por exemplo, de uma oscilação natural de mercado. Nesse contexto, considero mais prudente, justamente por se tratar de serviço de natureza contínua, tão somente condicionar a prorrogação do Contrato 182/2016 à efetiva demonstração da

vantajosidade dos preços pactuados, em comparação com os de mercado à época da renovação, balizando-se nos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014.

13. Por derradeiro, impende destacar que a Prefeitura Municipal de Natal tomou ciência da determinação para suspensão cautelar do Pregão 20.062/2016 no dia 9/12/2016, após o certame já ter sido homologado pela autoridade competente, com o objeto adjudicado à licitante vencedora (3/11/2016). Constata-se, ainda, que a constituição da ARP (4/11/2016) e a celebração do Contrato 182/2016 (18/11/2016), decorrente do pregão em análise, também ocorreram antes da ciência da unidade jurisdicionada acerca da medida cautelar adotada. Nesse sentido, na esteira do que sustenta a Secex-PE, não identifico descumprimento formal da medida cautelar por parte da Prefeitura Municipal de Natal/RN.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de julho de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1604/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.311/2016-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Interessado: José Alexandre dos Reis Cardozo (618.176.517-49).
4. Órgão: Prefeitura Municipal de Natal/RN.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (SECEX-PE).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Natal/RN – Secretaria Municipal de Saúde, relacionadas ao Pregão Eletrônico 20.062/2016, que tinha por objeto o registro de preços para contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, de apoio operacional e administrativo, visando suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Natal, referente ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192 Natal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar a presente representação parcialmente procedente, sem prejuízo de revogar a medida cautelar adotada em 16/11/2016;

9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Natal/RN que:

9.2.1. se abstenha de praticar quaisquer atos tendentes a novas contratações da empresa JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., vencedora dos lotes licitados, bem como de autorizar adesões à ata de registro de preços por outros entes públicos, preservada tão somente a execução do Contrato 182/2016;

9.2.2. condicione a prorrogação do Contrato 182/2016 à demonstração da vantajosidade dos preços dos serviços pactuados, em comparação com os de mercado à época da renovação, realizando, para tanto, ampla pesquisa de preços, priorizando consultas a Portais de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando apenas subsidiariamente a pesquisa com fornecedores, tudo à luz dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014;

9.3. determinar à Secex-PE que monitore o cumprimento das determinações consignadas no item 9.2 acima, representando a este Tribunal em caso de descumprimento;

9.4. dar ciência à Prefeitura Municipal de Natal/RJ de que, na licitação referente ao Pregão Eletrônico 20.062/2016, foi detectada a utilização do sistema de registro de preços para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto, em descumprimento ao disposto no art. 3º do Decreto Federal 7.892/2013;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao representante e às empresas TRD Serviços e Administração Ltda. e JMT Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda.;

9.6. autorizar o arquivamento deste processo após as devidas comunicações.

10. Ata nº 28/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/7/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1604-28/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**VITAL DO RÊGO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Procurador-Geral, em exercício