



Processo nº: 1175/007/15.
Interessado: Fundação Hélio Augusto de Souza – FUNDHAS, por seu dirigente.
Em exame: Consulta.

Trata-se de consulta formulada pela Dirigente da Fundação Hélio Augusto de Souza - FUNDHAS, apresentada nesta corte em 11.08.2015 (fls. 01-A/03, docs. fls. 04/12).

A consulente indaga sobre a *obrigatoriedade da realização de pesquisa de mercado para prorrogação de contratos de natureza continuada*.

O Gabinete Técnico da Presidência, considerando a competência deste Tribunal para resolver eventuais dúvidas na aplicação de textos legais, e que o caso em questão, apesar de conter individualização de situação fática, apresenta relevante razão de interesse público, propôs o recebimento da petição como **consulta** (fls. 15/16), medida acatada pela Presidência (fls. 17).

Distribuídos os autos, o relator Conselheiro Antonio Roque Citadini determinou a oitiva da Secretaria-Diretoria Geral (fls. 20).

A Secretaria-Diretoria Geral, por meio da SDG-4 – Centro de Documentação Jurídica, trouxe um grande número de julgados no qual o assunto já foi examinado (fls. 21/68). Todavia, informou não ter encontrado prejudgado ou súmula sobre o tema (fls. 69/70).

A Assessoria Técnico-Jurídica, instada a se manifestar, considerou, inicialmente, não existirem “*dúvidas decorrentes da aplicação das disposições legais, mas, sim, a obtenção de aval desta E. Casa, de modo a garantir futura*”



aprovação de seus atos por este E. Tribunal, despontando, pois, uma dose de concretude à Consulta formulada.” Todavia, caso conhecida, a consulta deve ser respondida no sentido da obrigação da feitura de pesquisa de preços no caso de contratos de serviços de natureza continuada, de modo a comprovar se os preços e as condições são as mais vantajosas para a Administração, em cumprimento ao Princípio da Economicidade e ao disposto no art. 57, inc. II, da Lei 8.666/1993 (fls. 71/74).

Vêm os autos com vistas ao Ministério Público de Contas (“MPC”) para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

A competência do Tribunal de Contas de responder consultas decorre da previsão legal do art. 2º, inc. XXV da LCE 709/1993, que dispõe:

Art. 2º. Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete: (...)

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

O procedimento das consultas é regulado no Capítulo IX do Regimento Interno deste E. Tribunal:

CAPÍTULO IX
Das Consultas
SEÇÃO I
Competência

Art. 226. O Tribunal Pleno resolverá sobre as consultas que lhe forem feitas acerca de dúvidas suscitadas na aplicação das disposições legais concernentes à matéria de sua competência, desde que não envolva caso concreto ou ato consumado.

§ 1º. O Tribunal Pleno poderá, excepcionalmente, apreciar o mérito de consulta que contenha individualização da situação fática apresentada, caso o recomende relevante razão de interesse público.

§ 2º. As consultas, a que se refere este artigo, formuladas por intermédio dos Chefes dos Poderes Públicos estaduais e municipais, Secretários de Estado e dirigentes das entidades da administração indireta e fundacional, tanto do Estado como dos Municípios, constarão de exposição precisa da dúvida, com formulação de quesitos.

Art. 227. Os pareceres emitidos em virtude de consulta terão força obrigatória, importando em prejulgamento do Tribunal.

Parágrafo único. Salvo deliberação em contrário emitida pelo Tribunal Pleno, o prejulgado emanado em relação ao consulente não importará na fixação de orientação normativa para a Administração em geral.

Art. 228. Contra os pareceres mencionados neste Capítulo, caberá pedido de reconsideração, apresentado dentro de 15 (quinze) dias pelo próprio consulente:

I - se o Tribunal não tiver apreendido a tese da consulta;

II - se forem necessárias explicações complementares ou elucidativas;

III - se a orientação fixada for inoportuna ou inconveniente ao serviço público.

Art. 229. A qualquer tempo, poderá ser repetida a consulta, se fatos ou argumentos novos puderem importar modificação do parecer.

Parágrafo único. É facultado ao Tribunal, por iniciativa do Presidente ou de qualquer Conselheiro, reexaminar ex officio o ponto de vista firmado em parecer, submetendo-o ao Tribunal Pleno para apreciação. Ocorrendo alteração do prejulgado, a orientação que vier a ser adotada terá força obrigatória, a partir da sua publicação, em relação aos órgãos da Administração já submetidos aos efeitos do prejulgado modificado.

SEÇÃO II



Procedimento

Art. 230. As consultas, depois de protocoladas, serão encaminhadas à Presidência, que decidirá sobre o seu cabimento, dela dando vista ao Ministério Público.

Art. 231. Deferidas, as consultas deverão, imediatamente, de forma sistemática, ser encaminhadas à unidade encarregada de coligir a documentação e a jurisprudência do Tribunal, para informar se o assunto já foi, ou não, objeto de parecer.

Parágrafo único. Em caso positivo, a unidade anexará aos autos respectivos o parecer em seu inteiro teor.

Art. 232. Quando em face dos elementos colhidos verificar-se a existência de decisão da espécie, o Relator, independentemente de qualquer provocação ou, se for o caso, após a audiência dos órgãos de instrução, remeterá, ao consulente, mediante despacho, o julgado anterior, cujo teor lhe será transmitido e ordenará o pronto arquivamento do processo.

Parágrafo único. É facultado ao consulente, na hipótese prevista neste artigo, no prazo de 30 (trinta) dias, oferecer ao Relator explicações complementares ou elucidativas, que, se as julgar relevantes, poderá proceder na forma prevista no parágrafo único do art. 229 deste Regimento Interno.

Art. 233. Não tendo sido a matéria objeto de parecer do Tribunal Pleno, o Relator do feito aplicará as disposições contidas, no que for cabível na Seção anterior, no que couber, ouvindo-se os órgãos que se fizerem necessários, com vista ao Ministério Público.

No caso dos autos, a consulente encontra-se dentre o rol de legitimados, o quesito formulado adéqua-se às balizas fixadas na norma de regência, e a matéria não foi objeto de parecer específico anterior. Assim, seguindo o posicionamento do Gabinete Técnico da Presidência (fls. 15/16), opina o MPC pelo conhecimento da consulta.

Passa-se ao mérito do quesito formulado.

A consulente indaga sobre a *obrigatoriedade da realização de pesquisa de mercado para prorrogação de contratos de natureza continuada*.

Sua dúvida decorre da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”) no âmbito do Acórdão Plenário 1214/2013. Aduz que em tal julgado o TCU “*exarou posicionamento que abre possibilidades de a Administração Pública prorrogar seus contratos sem a necessidade de realizar pesquisa de mercado*”.

Primeiro, há que se destacar que não há hierarquia entre as decisões do Tribunal de Contas da União e as do Tribunal de Contas dos Estados e dos Municípios.

De toda forma, no entender do MPC, uma leitura mais atenta do julgado do TCU não conduz ao raciocínio inferido pela consulente.

Veja-se o trecho de relevo da decisão mencionada:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:

(...)

9.1.17 a *vantajosidade econômica para a prorrogação dos contratos de serviço continuada estará assegurada, dispensando a realização de pesquisa de mercado, quando:*



9.1.17.1 *houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência da lei;*

9.1.17.2 *houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais;*

9.1.17.3 *no caso de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP. Se os valores forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato;”*

A recomendação em questão foi baseada na seguinte fundamentação:

“III.f – Técnicas de orçamentação

176. *Conforme preceitua o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, as licitações para contratação de serviços somente são realizadas após o detalhamento do orçamento em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.*

177. *Comumente os órgãos/entidades públicos adotam dois critérios básicos para a elaboração desses orçamentos:*

a) *realizam pesquisa junto a outros órgãos públicos ou solicitam propostas a empresas do ramo;*

b) *elaboram planilha detalhada com todos os insumos básicos que compõem o preço do bem, serviço ou obra.*

178. *No momento da prorrogação contratual, exclusivamente em relação aos serviços de natureza continuada, percebe-se que a planilha orçamentária é formada por itens que não carecem, ou envolvem, um alto custo-benefício, de forma que não justifica a realização de nova pesquisa de mercado.*

179. *Para compreendermos de forma clara o que está sendo afirmado, subdividiremos os serviços de natureza continuada em dois grupos: com ou sem fornecimento de materiais, sendo a única diferença entre eles no que se refere à composição da planilha orçamentária, a inclusão dos materiais necessários à realização dos serviços.*

180. *Portanto, iniciaremos a análise da planilha orçamentária pelos itens comuns a qualquer serviço de natureza continuada: **remuneração, encargos sociais, insumos e LDI.***

181. *Quanto à remuneração, usualmente é baseada no piso salarial da Convenção Coletiva da Categoria. Destarte, enquanto esse for o critério utilizado, é manifesta a inutilidade da realização da pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade da Administração em manter o contrato firmado.*

182. *Os encargos sociais têm seus itens definidos em instrumentos legais, tais como leis, decretos, normativos, como a sumula 305/TST, e no Regulamento da Previdência Social. A discricionariedade desse grupo está tão somente em estimativas inerentes a cada empresa participante do processo licitatório, a exemplo de faltas, auxílio doença, acidentes de trabalho, entre outros. Portanto, definir esses parâmetros mediante comparação entre valores adotados em licitações por outros Órgãos/Entidades públicos, mostra-se absolutamente inapropriado, ante a impossibilidade de se conhecer particularidades de cada empresa, que indubitavelmente são reveladas apenas no momento da licitação.*

183. *Os insumos são compostos, majoritariamente, por itens que possuem respaldo na Convenção Coletiva da Categoria. Os demais, passíveis de realização de pesquisa de mercado, são: uniforme, Equipamento de Proteção Individual- EPI e manutenção de equipamentos.*

184. *Quanto a esses itens, tratam-se de insumos, cuja soma, corresponde a no máximo 5% do orçamento total a ser licitado, como vem sendo demonstrado em licitações recentes. Tendo por parâmetro a curva ABC, indiscutivelmente esses itens não estão entre os mais representativos da planilha orçamentária. Ao mesmo tempo, importa lembrar que fazemos parte de uma economia estável, em que a variação esperada é*



baixa e pode ser perfeitamente retratada mediante a utilização de índices nacionais, tal como o INPC. Portanto, não há razão para efetuar pesquisa de mercado todas as vezes que é necessária a realização de prorrogação contratual, com todo o custo administrativo que representa.

185. A título de exemplificação, recentemente foi realizado um procedimento licitatório para contratação de serviço de manutenção predial do Tribunal de Contas da União. Nesse contrato, durante o procedimento licitatório realizou-se pesquisa de mercado para quase 200 diferentes insumos, sendo alguns deles referentes a uniformes e EPIs e a maioria para estimativa de manutenção de equipamentos. É notório que o custo/prazo que será despendido para a realização de pesquisa de mercado para a prorrogação do contrato, além de impeditivo, não é aconselhável em vista da baixa representatividade desses itens no orçamento global.

186. Ademais, a pesquisa de mercado normalmente leva a preços superiores àqueles alcançados durante a licitação. Portanto, a utilização de um índice adequado, além de retratar a realidade do mercado, evita prejuízo desnecessário à Administração, assim como para a empresa contratada.

187. Quanto ao LDI, há consenso entre os Órgãos/Entidades quanto aos itens que o compõem e o valor do percentual atual, que gira em torno de 26%; ademais esse percentual é ajustado durante o procedimento licitatório, e com certeza não levará a Administração a concluir pela desvantagem do orçamento para a prorrogação do contrato fundamentando-se nesse item que, após licitado, só é possível sofrer alteração por repactuação, desde que comprovado o desequilíbrio econômico financeiro do contrato.

188. Realizada a análise dos itens comuns a quaisquer serviços de natureza continuada, passemos à apreciação do único item concernente apenas àqueles serviços com fornecimento de materiais, como limpeza e conservação e manutenção predial.

189. O item materiais é composto por todos aqueles necessários à realização do serviço. Ainda tomando por modelo a licitação realizada para contratação dos serviços de manutenção predial, realizou-se pesquisa de mercado para quase 800 diferentes materiais. Para esse caso, torna-se notória a dificuldade de comprovar a vantajosidade do contrato no caso de sua prorrogação.

190. Em primeiro lugar porque durante a execução do contrato há grande dificuldade em realizar comparações entre serviços com fornecimento de materiais, haja vista as particularidades inerentes a cada contrato em execução na Administração Pública.

191. Segundo, e nessa mesma linha de raciocínio, a única forma de observar se o contrato continuaria vantajoso para a Administração seria realizando nova pesquisa de mercado, em que dois problemas são facilmente vislumbrados: o tempo necessário para realizar tal comprovação; e o mais importante, o custo administrativo despendido nessa pesquisa.

192. É flagrante que o uso de índice específico e adequado, além de trazer significativo benefício à Administração, será a forma mais apropriada para comprovar que o contrato continua vantajoso no momento da prorrogação.

193. Por fim, importante destacar que, para os casos de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, a vantajosidade econômica para a Administração, ainda poderá ser comprovada mediante comparação com limites estabelecidos, por estado, em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP.

194. Realizadas essas considerações, conclui-se que, em se tratando de prorrogação contratual para serviços de natureza continuada, a realização de pesquisa junto ao mercado e outros órgãos/entidades da Administração Pública, além de fictícia, já que não retrata verdadeiramente o mercado, é onerosa e burocrática, portanto absolutamente desnecessária.

195. Dessa forma o Grupo de estudos entende desnecessária a realização de pesquisa junto ao mercado e a outros órgãos/entidades da Administração Pública para a **prorrogação de contratos de serviços de natureza continuada**, sendo a vantajosidade econômica de sua manutenção para a Administração garantida se:

a) houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo a folha de salários serão efetuadas somente com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência de lei;

b) houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de



trabalho e de Lei), quando houver, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos no contrato, correlacionados a cada insumo ou grupo de insumos a serem utilizados, ou, na falta de índices setoriais oficiais específicos, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os insumos ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE;

c) houver previsão contratual de que as repactuações envolvendo materiais, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos, correlacionados aos materiais a serem utilizados, ou, na falta de índice setorial oficial específico, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os materiais ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.

d) nos casos dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, a vantajosidade econômica da contratação para a Administração, observado o disposto nos itens a até c, somente estará garantida se os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP.

d.1) quando os valores resultantes da aplicação do disposto no item d forem superiores aos preços fixados pela SLTI/MP para os serviços de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.”

Diante das recomendações do TCU, a Instrução Normativa nº 02/2008 SLTI/MPOG foi alterada pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 06/2013.

Veja-se o trecho de interesse ao presente caso:

IN SLTI/MPOG 02/2008, art. 30. A duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, podendo, quando for o caso, ser prorrogada até o limite previsto no ato convocatório, observado o disposto no art. 57 da Lei 8.666/93.

(...)

§ 2º Toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração.

(...)

Art. 30-A Nas contratações de serviço continuado, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual, que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, conforme estabelece o art. 57, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993. (Incluído pela IN 03/2009)

§ 1º Os contratos de serviços de natureza continuada poderão ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, quando comprovadamente vantajosos para a Administração, desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os seguintes requisitos: (Redação dada pela IN 06/2013)

I - os serviços tenham sido prestados regularmente;

II - a Administração mantenha interesse na realização do serviço;

III - o valor do contrato permaneça economicamente vantajoso para a Administração; e

IV- a contratada manifeste expressamente interesse na prorrogação.

§ 2º A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos de serviços continuados estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, quando o contrato contiver previsões de que: (Redação dada pela IN 06/2013)

I - os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo ou em decorrência de lei;

II - os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE; e



III - no caso de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação serão iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP.

§ 3º No caso do inciso III do § 2º, se os valores forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução de preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato. (Incluído pela IN 06/2013)

§ 4º A administração deverá realizar negociação contratual para a redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação. (Incluído pela IN 06/2013)

§ 5º A Administração não poderá prorrogar o contrato quando: (Incluído pela IN 06/2013)

I - os preços estiverem superiores aos estabelecidos como limites pelas Portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, admitindo-se a negociação para redução de preços; ou

II – a contratada tiver sido declarada inidônea ou suspensa no âmbito da União ou do próprio órgão contratante, enquanto perdurarem os efeitos.

Como se vê, a proposta feita pelo Tribunal de Contas da União à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento não visava simplesmente abolir a pesquisa de preços nas prorrogações dos contratos de serviços continuados. Ou contrário, visa justamente resguardar a necessidade de demonstrar que a prorrogação é economicamente vantajosa.

Vale citar aqui decisão do próprio TCU, posterior ao citado acórdão, em que reforçado este entendimento:

Acórdão 1047/2014 Plenário

Contrato. Prorrogação. Serviços de natureza continuada.

A prorrogação da vigência de contratos de natureza continuada não afasta a obrigação de se perseguir a situação mais vantajosa para a Administração. Logo, o gestor responsável deve avaliar se os preços e as condições existentes no momento da prorrogação são favoráveis à continuidade da avença.

Bem indica a norma federal como requisitos para a prorrogação de contratos de serviços de natureza: (i) limite de 60 meses; (ii) autorização formal da autoridade competente; (iii) os serviços tenham sido prestados regularmente; (iv) a Administração mantenha interesse na realização do serviço; (v) o valor do contrato permaneça economicamente vantajoso para a Administração; e (vi) a contratada manifeste expressamente interesse na prorrogação.

Tradicionalmente, utiliza-se a pesquisa de preços para demonstrar que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração. Todavia, o que o TCU reconheceu no Acórdão 1214/2013 é que, em algumas situações muito específicas, a análise da vantagem econômica da prorrogação pode ser feito de outras maneiras além da habitual pesquisa de preços.

Como se vê da regulamentação federal citada, em apenas algumas hipóteses determinadas se permite “dispensar” a pesquisa de preços na prorrogação



de contratos de serviços continuados (IN SLTI/MPOG 02/2008, art. 30-A, § 2º). Coloca-se o “dispensar” entre aspas, pois o que se nota é que a análise de compatibilidade do preço do contrato com os preços de mercado já foi feito, ainda que de forma indireta.

Nas três restritas situações previstas no âmbito federal, já são adotados mecanismos de manutenção da compatibilidade entre o preço contratual e os preços praticados pelo mercado.

Ou seja, se apenas adotados reajustes, o normativo federal considera que o preço contratual manteve-se compatível com o mercado. Seguindo tal raciocínio, torna-se de grande valia diferenciar se o contrato foi objeto de (i) revisão¹, (ii) reajuste², (iii) atualização monetária³ ou (iv) repactuação⁴.

Além disso, no âmbito federal, é proibido prorrogar o contrato quando os preços estiverem superiores aos estabelecidos como limites pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN SLTI/MPOG 02/2008, art. 30-A, § 5º), o que também é uma forma de análise de compatibilidade do preço do contrato com os preços de mercado.⁵

Assim como na União existe o referencial destes limites, no Estado de São Paulo existe o CADTERC - Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados, “*site institucional, que objetiva divulgar as diretrizes para contratações de fornecedores de serviços terceirizados pelos órgãos da Administração Pública Estadual, com padronização de especificações técnicas e valores limites (preços referenciais) dos serviços mais comuns e que representam os maiores gastos do estado*”.⁶

¹ Emprega-se o termo revisão quando se visa o reequilíbrio decorrente de alteração extraordinária nos preços, desvinculada da inflação verificada: “[a revisão] Envolve a alteração dos deveres impostos ao contratado, independente de circunstâncias meramente inflacionárias. Isso se passa quando a atividade de execução do contrato sujeita-se a uma especial e anômala elevação (ou redução) de preços (que não é refletida nos índices comuns de inflação) ou quando encargos contratualmente previstos são ampliados ou tornados mais onerosos”. (JUSTEN Filho, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 17ª ed. São Paulo: Dialética, 2016, p. 1205).

² O reajuste envolve alteração meramente nominal de valores, destinada a compensar os efeitos inflacionários, mediante a utilização de índices setoriais específicos.

³ Assim como o reajuste, a atualização monetária envolve alteração meramente nominal de valores, destinada a compensar os efeitos inflacionários, mas mediante a utilização de índices gerais de inflação.

⁴ A repactuação assemelha-se ao reajuste e à atualização monetária (pois apenas possível a cada 12 meses), mas destina-se especificamente às contratações de serviços contínuos. A grande diferença é que o reajuste é uma indexação (vale dizer, dado o prazo, aplica-se o índice acordado de forma automática), enquanto a repactuação exige a efetiva demonstração analítica da variação dos custos do contrato, com a devida justificativa.

⁵ Por exemplo, os valores limites para contratação de serviços continuados praticados por órgãos federais no Estado de São Paulo estão disponíveis em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cadernos-tecnicos-e-valores-limites?layout=edit&id=477>, acesso em 10.07.2017.

⁶ Disponibilizados no site <http://www.cadterc.sp.gov.br/>, acesso em 10.07.2017.



Aliás, este Ministério Público de Contas já publicou Orientação Interpretativa admitindo o uso do CADTERC como fonte do orçamento estimativo:⁷

OI-MPC/SP n.º 01.04: O orçamento estimativo requer a realização de pesquisa prévia de, no mínimo, três fontes distintas e atualizadas, de modo a facilitar a elaboração de propostas justas e exequíveis, admitindo-se a adoção do CADTERC como orçamento estimativo e preço máximo, desde que não esteja defasado.

Mas, em resumo, o normativo federal não autoriza que a prorrogação passe ao largo da comparação entre o preço contratual e os preços do mercado. Ele apenas admite, que, em certas hipóteses, o preço contratual seja de antemão considerado vantajoso.

Em outras palavras, sempre há a necessidade de demonstrar que a prorrogação é economicamente vantajosa.

Cada ato de prorrogação, cada renovação contratual, equivale a um novo contrato, só que por período maior de tempo, motivo pelo qual a decisão do gestor deve ser devidamente planejada e motivada. Por certo, esta motivação deve abarcar o preço contratado, como em qualquer contratação pública.

Afinal, pesquisar preços é procedimento obrigatório e prévio à realização quaisquer processos de contratação pública, seja contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade (art. 26, parágrafo único, inc. III da Lei de Licitações)⁸, seja precedida de processo competitivo (arts. 7º, § 2º, inc. II; 15, § 1º; 40, § 2º, inc. II e 43, inc. IV, da Lei de Licitações e art. 3º, inc. III da Lei do Pregão)⁹. Mesmo nos casos de licitação dispensada há o dever de o administrador pesquisar o mercado para aferir a compatibilidade dos preços que lhe serão oferecidos (arts. 17, *caput* e 19, inc. I da Lei de Licitações)¹⁰.

⁷ Disponível em <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>, acesso em 10.07.2017.

⁸ Lei 8.666/1993, art. 26, parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

III - justificativa do preço.

⁹ Lei 8.666/1993, art. 7º, § 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. 15, § 1º. O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Art. 40, § 2º. Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: (...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

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;

Lei 10.520/2002, 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; e

¹⁰ Lei 8.666/1993, art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: (...)



Trata-se de procedimento indispensável não apenas para verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes da contratação pública, mas também para servir de base de confronto e exame de propostas em licitação. Sem uma prévia pesquisa de preços torna-se inaférível a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Não consegue atender o princípio da eficiência, muito menos o da moralidade, a Administração que não alicerça suas decisões de contratação em prévia pesquisa de preços.

Ainda que se admita certa flexibilidade nos parâmetros adotados para realizar uma pesquisa de preços, é imperioso que sejam certificadas no procedimento administrativo pelo servidor responsável, a fim de garantir não apenas a documentação, mas também a rastreabilidade da informação.

Neste sentido, vale demonstrar como o Município de São Paulo normatizou o tema:

Decreto Municipal 44.279/2003, art. 4º. A pesquisa de preço, de que trata o inciso VI do artigo 2º deste decreto, poderá consistir em múltiplas consultas diretas ao mercado, a publicações especializadas, a bancos de dados de preços praticados no âmbito da administração pública, a listas de instituições privadas renomadas de formação de preços e, nos referentes a mão-de-obra, aos valores de pisos salariais das categorias profissionais correspondentes.

§ 1º. As consultas referidas no "caput" deste artigo poderão ser realizadas por qualquer meio de comunicação e, na hipótese de serem informais, deverão ser certificadas pelo funcionário responsável, que apontará as informações obtidas e as respectivas fontes.

§ 2º. A pesquisa de preço, a critério da comissão de licitação ou da autoridade competente para autorizar a contratação, deverá ser repetida sempre que necessário à preservação do interesse público, considerados o tempo decorrido, a sazonalidade de mercado ou outras condições econômicas específicas.

No âmbito federal, o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços é regulado pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014. Veja-se o que diz o guia de orientação desta norma:¹¹

"A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos parâmetros a seguir:

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

Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - avaliação dos bens alienáveis;

¹¹ Disponível em http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/caderno/pesquisa_precos-02-09.pdf, acesso em 10.07.2017.



Na utilização de quaisquer destes métodos é importante o órgão fazer constar formalmente nos autos, os parâmetros introduzidos (ex: as palavras chaves, o período, as especificações etc.) com a impressão da página da web e os documentos que julgar necessários; fazendo constar ainda os dados inerentes à pesquisa, tais como: responsável pela pesquisa, órgão consultado, nº da licitação, meio de consulta, data da pesquisa, URL do site, CNPJ do fornecedor, quantidade e especificação do objeto, dentre outros.”

Como se vê, a pesquisa de preços pode ser realizada de diversas formas. Claro, quanto maior o vulto da contratação, maiores devem ser os cuidados do gestor no momento da realização da pesquisa de preços. O importante é demonstrar que o preço contratado pela Administração é compatível com os praticados pelo mercado, seja numa contratação direta, seja num contrato precedido de licitação, seja numa prorrogação contratual.

Em eventual aditivo de prorrogação do prazo original de duração do contrato também é preciso demonstrar ter sido analisada a economicidade da prorrogação, vale dizer, se realmente era mais vantajoso à Administração prorrogar o contrato ao invés de realizar nova contratação.

O que pode variar é a forma como se demonstrará esta vantagem econômica da prorrogação.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo **conhecimento** da consulta formulada, propondo a seguinte resposta ao quesito:

Para a prorrogação de contratos de natureza continuada, é obrigatório demonstrar formalmente no processo administrativo que a prorrogação do contrato atual é mais vantajosa para a Administração do que a realização de nova contratação.

Por fim, exposto o posicionamento deste *Parquet* de Contas e ante a relevância da matéria, propõe-se, ao final, a divulgação do resultado da consulta no site deste E. Tribunal de Contas.

São Paulo, 11 de julho de 2017.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas