

PESQUISA DE PREÇOS

PREÇO MÁXIMO – FORMAÇÃO – FONTES INFORMATIVAS

PROCESSO Nº : 464908/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO : JADIR SOARES, OLIVINO CUSTÓDIO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1108/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta acerca da adequada interpretação do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno. Caráter exemplificativo das fontes de consulta indicadas para a formação de preço máximo a ser utilizado em licitação ou contratação direta. Ao gestor compete, motivadamente, escolher as fontes disponíveis que melhor captem a realidade do mercado. Possibilidade de utilização de editais de licitação, contratos e atas de registros de preços de outros entes da federação (Municípios e/ou Estados e/ou União), desde que similares em relação ao objeto e à quantidade licitada, devendo-se observar ainda a inexistência de condições diferenciadas na contratação que possam interferir nos valores ofertados. Inexistência de conceito legal de publicações e sites especializados, cabendo ao gestor justificar a escolha das fontes.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO, Sr. Olivino Custódio, acerca da interpretação a ser dada às orientações emanadas do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, quanto ao dever da Administração de ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas para fins de formação do preço máximo a ser utilizado em licitações ou em contratações diretas, com a formulação das seguintes perguntas:

- 1) Há a obrigatoriedade de utilização de todas as fontes plúrimas para pesquisas de preços descritas no Acórdão nº 4.624/2017, ou não há tal obrigatoriedade quando, no caso concreto, tornar-se evidente que a pesquisa de preços em todas as fontes plúrimas será inútil e improdutiva, mediante justificativa a ser exarada pelo servidor público por escrito no respectivo processo administrativo?
- 2) O Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, processo nº 933475/16, menciona que a pesquisa de preços deve ser realizada em “editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública” e “atas de registro de preços da Administração Pública”. Nesse respeito, quais entes públicos (federais, estaduais ou municipais) devem ser consultados? Ainda, como se configura a “similaridade” entre os objetos, em especial quando a quantidade de itens for diversa?
- 3) Qual entendimento a ser adotado para as expressões “publicações especializadas” e “sites especializados” citados no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, no processo nº 933475/16, ao referenciar fontes para a pesquisa de preços?

A consulta foi acompanhada por Parecer Jurídico (peça 04), o qual embora explicitamente, inclusive com exemplos concretos, o objeto de dúvida do consultante, não apresenta resposta objetiva e conclusiva acerca dos questionamentos formulados.

O Despacho nº 793/19 – GCFAMG (peça 06) recebeu a consulta, remetendo os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB a qual, consoante Informação nº 84/19 – SJB (peça 07), apontou a existência de decisões que tangenciam o tema e podem auxiliar a análise aprofundada do tema, proferidas no Acórdão nº 1393/19 - Tribunal Pleno¹ e no Acórdão nº 984/11².

Submetido à apreciação técnica, recebeu a Instrução nº 472/20-CGM (peça 10), na qual a unidade técnica opinou por resposta à Consulta formulada, no sentido de que a Administração deve se valer de todas as fontes de informação viáveis para a formação de um preço máximo condizente com a realidade do mercado, não sendo necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno. Ademais, a instrução destacou a necessidade de exclusão criteriosa de valores que possam distorcer o valor de mercado em razão da diferença nas quantidades a serem contratadas. Concluiu esclarecendo o que deve ser entendido por publicações e sites especializados.

São as seguintes as respostas à consulta propostas pela instrução técnica:

1) Não é necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, desde que a Administração se valha de todas as fontes de informação viáveis para a formação de um preço máximo condizente com a realidade do mercado.

2) Podem ser consultados procedimentos de quaisquer entes federativos, desde que haja similaridade entre os objetos. A similaridade em relação à quantidade deve ser aferida pela Administração em cada caso concreto. O objeto dos procedimentos usados como referência deve ser analisado criteriosamente, sendo excluídos os que, na avaliação da Administração, possam resultar em valores distorcidos em razão da diferença na quantidade a ser contratada.

3) Publicações especializadas são veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 64/20-PGC (peça 11), em sede de preliminar, opinou pelo não conhecimento da Consulta, vez que o Parecer Jurídico

1 EMENTA: Consulta. Banco de Preços em Saúde - BPS. Referência para definição do preço de referência para aquisição de medicamentos. Obrigatoriedade da consulta, mas não como fonte única. Dever de se estabelecer uma cesta de preços aceitáveis, que deve ser analisada de forma crítica. Uso do código BR do catálogo de materiais do COMPRASNET. Obrigatoriedade.

2 Consulta. Licitação. Adesão a atas de registro de preços - "carona". Questionamento quanto à possibilidade de a Câmara Municipal aderir a licitações.

dico juntado aos autos, desprovido de opinativo acerca da matéria objeto da consulta, não atende a exigência do art. 311, IV, do Regimento Interno deste Tribunal. No mérito, corroborou as conclusões técnicas quanto ao caráter exemplificativo das fontes indicadas, destacando a necessidade de justificativa, pelos gestores, das escolhas de fontes de consulta dos preços praticados, de acordo com a extensão e complexidade do objeto, bem como que as fontes consultadas devem apresentar similaridade quanto ao objeto e quantitativos licitados.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado pelo art. 311 a 316 do Regimento Interno deste Tribunal, encontram-se satisfeitos os requisitos legais de admissibilidade para que se conheça da consulta formulada.

Em que pesem as deficiências do Parecer Jurídico acostado pelo consulente, apropriadamente destacadas pelo órgão ministerial no Parecer nº 64/20-PGC no sentido de que o opinativo jurídico colacionado (peça 4) limitou-se a endossar as dúvidas suscitadas, sem apresentar sua opinião jurídica sobre as questões formuladas, entendo que a Consulta pode ser respondida, a fim de complementar a manifestação desta Corte assim proferida no Acórdão nº 4624/17 – STP:

1. O método de formação de preço máximo por meio de banco de dados contempla adequadamente o princípio da economicidade nas contratações públicas?

2. Considerando o contido nos artigos 7º, §2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II da Lei 8666/93, bem como dos arts. 49. III, e 69, III, “b” da Lei Estadual 15.608/2007 é lícito a Administração Pública utilização na formação do valor máximo a ser empregado em seus procedimentos de licitação e contratação direta a consulta a banco de preços disponibilizado por empresas especializadas no referido ramo?

Responde-se às duas primeiras indagações afirmando-se que: sim, a consulta a banco de dados atende ao princípio da economicidade, uma vez que através dele a administração buscará a realização do negócio que lhe será mais proveitoso.

Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta.

Acrescente-se que o alerta deixado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos para que a consulta a banco de dados não seja a única fonte de pesquisa merece prosperar.

Lembrando ainda que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual.

3. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de autorização por meio de Lei Municipal?

4. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de regulamentação por meio de Decreto Municipal?

A edição de lei para tratar do assunto é desnecessária, mas, para fins de facilitar e dar efetividade aos comandos, possível e mais interessante é a edição de um manual de orientação municipal com o fito de esmiuçar o assunto.

E, ao falar em lei, com mais razão, afasta-se a necessidade da edição de Decreto Municipal para tratar do tema.

5. Em sendo negativa a resposta ao primeiro questionamento, qual o método indicado pelo E. Tribunal de Contas do Paraná para formação do valor máximo, que possa ilidir as distorções apresentadas pela composição por meio de orçamentos apresentados pelos fornecedores?

Questão prejudicada, uma vez que a resposta ao primeiro questionamento foi positiva. Ao impor, neste momento, um método como sendo o indicado por esta Corte de Contas, penso que estaríamos fazendo um pré-julgamento da matéria em processo que não é destinado a este fim.

O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas.

Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

6. Insere-se no poder discricionário do Administrador optar pela publicação do orçamento estimativo, juntamente com o edital, com disponibilização aos interessados, mediante provocação?

A lei de licitações não deixou margem para a discricionariedade com relação à publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, sendo obrigatória a sua publicação nas modalidades de licitação contempladas na Lei 8.666/93.

Assiste razão à intervenção feita pelo Ministério Público de Contas, com relação à lei local, já que a Lei de Licitações e Contratos Estadual não ressalvou a

modalidade Pregão e, em seu art. 69, III, 'b', dispôs que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos de preços unitários, compatíveis com os de mercado deve contar como anexo do edital.

Assim sendo, no Estado do Paraná, há obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, independentemente da modalidade licitatória escolhida.

7. Considerando a distinção entre “preço máximo de aceitabilidade da proposta” e “valor estimado da contratação” é lícito ao Administrador fixar o preço máximo em patamar inferior ao valor estimado, sempre que atendendo para a exequibilidade da proposta?

Considerando que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual, recomenda-se que ele não seja inferior ao valor estimado da contratação, sob pena de possível inexecutabilidade do pactuado

O tema, embora aparentemente simples, tem a dinamicidade própria das questões de mercado, e de fato exigiria todo um compêndio apenas tratando de suas peculiaridades³.

Com base nesses pressupostos, já deliberados e decididos pelo plenário deste Tribunal, com força normativa e caráter vinculante, passo ao exame dos questionamentos formulados.

a) Há a obrigatoriedade de utilização de todas as fontes plúrimas para pesquisas de preços descritas no Acórdão nº 4.624/2017, ou não há tal obrigatoriedade quando, no caso concreto, tornar-se evidente que a pesquisa de preços em todas as fontes plúrimas será inútil e improdutiva, mediante justificativa a ser exarada pelo servidor público por escrito no respectivo processo administrativo?

O Acórdão nº 4624/2017 não determinou a utilização de todas as fontes de consulta disponíveis para a elaboração de pesquisas de preços, sendo que as fontes indicadas por ele possuem caráter meramente exemplificativo, consoante bem pontuado pelo Parquet:

3 Veja-se, nesse sentido, que a Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editou normativa própria acerca dos “*procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral*” contida na Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que pode servir de orientação aos gestores das demais esferas públicas. In: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/775-in052014>. Consulta em 22.05.2020. Também é pertinente a indicação da Apostila de Franklin Brasil, auditor da CGU, denominada “Preço de Referência em Compras Públicas” elaborada no projeto MELHORIA DOS CONTROLES INTERNOS MUNICIPAIS FOCO EM LOGÍSTICA DE MEDICAMENTOS. Acesso em 22/05/2020. [file://tcprofiles/usersprofiles\\$/tc514640/Downloads/APOSTILA_PESQUISA_DE_PRECOS.pdf](file://tcprofiles/usersprofiles$/tc514640/Downloads/APOSTILA_PESQUISA_DE_PRECOS.pdf)

(...) mencionado Acórdão não demandaria esclarecimento, eis que a orientação interpretativa nele veiculada é objetiva quanto ao estabelecimento do dever de o administrador público promover adequada pesquisa de mercado para a formação de preços de objetos a serem licitados. Para tanto, a diversificação das fontes de pesquisa é a regra, que deverá ser proporcional à extensão e complexidade do objeto da licitação. Inclusive a resposta ao item 5, acima colacionada, consigna expressamente que o Tribunal de Contas não impôs método único e geral para formação de preços. As fontes indicadas possuem caráter exemplificativo, cabendo ao gestor, em cada caso, adotar aquelas, ou outras, pertinentes à aquisição que será realizada, registrando por escrito no processo administrativo as razões de sua escolha.” (peça 11, p. 04)

A ampliação das fontes informativas a serem consultadas pela Administração Pública para a formação do preço máximo de bens ou serviços a serem contratados com recursos públicos não é um fim em si mesma. Ela objetiva garantir que os valores utilizados como baliza para a formação do preço máximo encontrem-se adequados em relação à realidade de mercado.

Não há que se tornar a pesquisa de preços e a elaboração dos processos de compras mais custosos e mais burocráticos do que já o são, especialmente tendo em vista o incremento significativo de dados atualizados que a internet hodiernamente permite acessar, permitindo qualificar, quantificar e precificar os objetos pretendidos.

Deve-se levar em consideração que, em sua maioria, os bens e serviços licitados costumam ser necessidades comuns entre os diversos entes públicos, ainda que demandados em momentos e quantidades diversas. Assim, tendo em conta os 399 municípios do Estado do Paraná, ou os 5 570 municípios brasileiros, com obrigações constitucionais e legais similares, todos obrigados ao dever de transparência quanto aos gastos públicos, não é difícil que se identifique contratos públicos com características similares que possam servir de parâmetro ao licitante na elaboração de sua pesquisa de preços.

De fato, a quantidade de dados disponíveis em rede permite tornar mais confiável, mais rápida e econômica a adequada valoração dos bens e serviços pretendidos pela administração, permitindo melhor atendimento aos princípios da eficiência e da economicidade.

Apesar disso, devem ser ponderadas as diferenças havidas nas compras pretendidas decorrentes de fatores como 1) quantitativos previstos; 2) forma e prazos de pagamento; 3) forma e prazos de entrega do objeto licitado, dentre outros fatores específicos que possam apresentar as compras e contratações, como por exemplo a exigência de garantias diferenciadas, que podem impactar no real valor praticado pelo mercado para a contratação pretendida.

Nas situações em que houver sensível variação de valores, ou especial dificuldade quanto à identificação dos valores praticados no mercado, ou notória es-

pecificidade do objeto pretendido, o gestor deve motivar as razões da escolha das fontes utilizadas para a formação do preço máximo⁴, inclusive em atendimento ao que prescreve o art. 50 da Lei estadual 15.608/2007⁵.

As fontes de informação a serem utilizadas pela Administração Pública deverão ser aquelas disponíveis e viáveis para a formação de um preço máximo condizente com a realidade do mercado, de modo a proporcionar o acesso à proposta mais vantajosa. Obedecidos os critérios de qualidade estatuídos no edital, a busca de informações não deve objetivar o barateamento do produto final a qualquer custo, mas sim a adequação do preço máximo à realidade mercadológica.

E, conforme destacado pela unidade técnica, quanto maior o número de fontes contempladas, mais consistente será a pesquisa e o mapa de preços obtido, sendo que “a amplitude da pesquisa deve ser proporcional a complexidade e ao vulto do objeto” (peça 10, p. 03).

Tendo em conta esse conjunto de premissas, em linha similar à da resposta sugerida na instrução conclusiva, proponho que o questionamento seja respondido nos seguintes termos:

Não é necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno.

A definição de quais e de quantas fontes serão consultadas para a formação do preço máximo deve ter em conta as peculiaridades do objeto a ser contratado, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, bem como, quando relevantes, as condições gerais do negócio a ser firmado, como forma e prazo de pagamento, local e condições de entrega dos bens ou

4 Em atenção ao princípio da motivação, inscrito no art. 37, caput, da Constituição Federal, e também tendo em vista o que prescrevem os art. 2º c/c art. 50 da Lei Federal nº 9784/99, que trata do processo administrativo federal.

5 “Art. 49. Na fase interna ou preparatória do pregão, o servidor responsável pela formalização do processo licitatório deverá adotar, sem prejuízo de outras, as seguintes providências:

I – justificar a necessidade da contratação;

II – definir o objeto a ser contratado, de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do contrato;

III – informar o valor estimado do objeto da licitação, de modo a propiciar a avaliação da composição dos custos, através de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado;

IV – definir os métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

V – estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento às cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para a contratação;

VI – indicar a dotação orçamentária e o cronograma físico-financeiro de desembolso, quando for o caso;

VII – definir os critérios de julgamento de menor preço, observando os prazos máximos para fornecimento do bem ou prestação do serviço, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições que devam constar obrigatoriamente no edital;

VIII – instruir o processo com a motivação dos atos especificados nos incisos anteriores e os elementos técnicos indispensáveis sobre os quais estiverem apoiados.”

da prestação dos serviços, e outros fatores que possam interferir no valor da contratação.

Sempre que houver sensíveis diferenças entre as fontes pesquisadas, a exclusão daquelas que possam desvirtuar a realidade do mercado deverá ser motivada pelo gestor público.

Em situações específicas, como a aquisição de medicamentos, cumpre lembrar a observância às orientações específicas definidas em sede de Consulta, v.g. Acórdão nº 1393/19 – STP”

b) O Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, processo nº 933475/16, menciona que a pesquisa de preços deve ser realizada em “editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública” e “atas de registro de preços da Administração Pública”. Nesse respeito, quais entes públicos (federais, estaduais ou municipais) devem ser consultados? Ainda, como se configura a “similaridade” entre os objetos, em especial quando a quantidade de itens for diversa?

Quanto ao segundo questionamento, a lógica a ser seguida pela Administração é a mesma apresentada para o item anterior.

Independentemente da origem dos editais de licitação e/ou contratos similares consultados – seja federal, estadual ou de outros municípios pátrios – deve-se ter em conta a similaridade qualitativa e quantitativa do objeto pretendido. Mas não apenas. Quando impactarem no valor final da contratação, devem ser levadas em consideração as questões negociais relevantes e que podem aproximar ou afastar as realidades de mercado, como o local, a forma e as condições de entrega do objeto, de pagamento, e outras exigências que possam influenciar na formação do preço.

Consoante destacado pelo órgão ministerial, a resposta contida no Acórdão nº 4624/17 “não especificou quais níveis federativos devem ser consultados pois isso dependerá da peculiaridade da compra a ser realizada, seja em relação às características do objeto, seja em relação à quantidade” (peça 11, p. 04). Essa é uma atividade a ser realizada pelo gestor no esforço de precificar o objeto pretendido de acordo com os valores praticados pelo mercado.

Portanto, cabe ao gestor público a análise da similaridade dos objetos caso a caso, buscando elaborar um mapa de preços aceitável e condizente com a realidade do mercado, levando em consideração o conjunto de fatores que possam influenciar na formação dos custos do objeto pretendido.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que “não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado”⁶.

6 Posicionamento contido no Acórdão nº 1.108/2007 – Plenário e reiterado pelo Tribunal de Contas da União repetidamente, como se vê em julgados como o Acórdão 3178/2016 – Plenário, Acórdão 1030/2018 – Plenário, Acórdão 2090/2018 - Plenário.

Face a tais considerações, o questionamento pode ser assim respondido:

A pesquisa de preços deverá buscar captar ao máximo possível os preços efetivamente praticados no mercado, *podendo* valer-se das informações obtidas junto a outros órgãos e entes governamentais que tenham realizado procedimentos para aquisição de objetos similares. Os procedimentos a serem utilizados como referência devem ser analisados criteriosamente, sendo excluídos os que, na avaliação da Administração, possam resultar em valores distorcidos em razão de diferenças nas quantidades e/ou nas condições do contrato a ser firmado.

c) Qual entendimento a ser adotado para as expressões “publicações especializadas” e “sites especializados” citados no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, no processo nº 933475/16, ao referenciar fontes para a pesquisa de preços?

O esclarecimento apresentado na Instrução técnica acerca do que são as publicações e os sites especializados, responde adequadamente a questão.

Assim, para a adequada compreensão do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, entenda-se como “publicações especializadas” os “veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação”.

Pertinente a ressalva feita pelo Parquet, no sentido de que, inexistindo rol legal de fontes de pesquisa, cabe ao gestor, no processo administrativo, apontar que a fonte utilizada possui credibilidade na área em que é promovida a aquisição, demonstrando os motivos que o levaram à conclusão de que é pertinente sua utilização como critério definidor do preço, como, por exemplo, o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis, sua utilização por outros órgãos ou entes públicos, etc. (peça 11, p. 04)

A conjugação das manifestações técnica e ministerial permite melhor responder a questão formulada nos termos que seguem:

Publicações especializadas são os veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação.

Cabe ao gestor, no processo administrativo, apontar que a fonte utilizada possui credibilidade na área em que é promovida a aquisição, demonstrando os mo-

tivos que o levaram à conclusão de que é pertinente sua utilização como critério definidor do preço, como, por exemplo, o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis, sua utilização por outros órgãos ou entes públicos, etc.

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deva esta Corte de Contas:

Conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO, Sr. Olivino Custódio, acerca da interpretação a ser dada às orientações emanadas do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, quanto ao dever da Administração em ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas para fins de formação do preço máximo a ser utilizado em licitações ou em contratações diretas, e, presentes os pressupostos de admissibilidade respondê-la nos seguintes termos:

1) Há a obrigatoriedade de utilização de todas as fontes plúrimas para pesquisas de preços descritas no Acórdão nº 4.624/2017, ou não há tal obrigatoriedade quando, no caso concreto, tornar-se evidente que a pesquisa de preços em todas as fontes plúrimas será inútil e improdutiva, mediante justificativa a ser exarada pelo servidor público por escrito no respectivo processo administrativo?

Não é necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno.

A definição de quais e de quantas fontes serão consultadas para a formação do preço máximo deve ter em conta as peculiaridades do objeto a ser contratado, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, bem como, quando relevantes, as condições gerais do negócio a ser firmado, como forma e prazo de pagamento, local e condições de entrega dos bens ou da prestação dos serviços, e outros fatores que possam interferir no valor da contratação.

Sempre que houver sensíveis diferenças entre as fontes pesquisadas, a exclusão daquelas que possam desvirtuar a realidade do mercado deverá ser motivada pelo gestor público.

Em situações específicas, como a aquisição de medicamentos, cumpre lembrar a observância às orientações específicas definidas em sede de Consulta, v.g. Acórdão nº 1393/19 – STP.

2) O Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, processo nº 933475/16, menciona que a pesquisa de preços deve ser realizada em “editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública” e “atas de registro de preços da Administração Pública”. Nesse respeito, quais entes públicos (federais, estaduais ou municipais) devem ser consultados? Ainda, como se configura a “similaridade” entre os objetos, em especial quando a quantidade de itens for diversa?

A pesquisa de preços deverá buscar captar ao máximo possível os preços efetivamente praticados no mercado, podendo valer-se das informações obtidas junto a outros órgãos e entes governamentais que tenham realizado procedimentos para aquisição de objetos similares. Os procedimentos a serem utilizados como referência devem ser analisados criteriosamente, sendo excluídos os que, na avaliação da Administração, possam resultar em valores distorcidos em razão de diferenças nas quantidades e/ou nas condições do contrato a ser firmado.

3) Qual entendimento a ser adotado para as expressões “publicações especializadas” e “sites especializados” citados no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, no processo nº 933475/16, ao referenciar fontes para a pesquisa de preços?

Publicações especializadas são os veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação.

Cabe ao gestor, no processo administrativo, apontar que a fonte utilizada possui credibilidade na área em que é promovida a aquisição, demonstrando os motivos que o levaram à conclusão de que é pertinente sua utilização como critério definidor do preço, como, por exemplo, o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis, sua utilização por outros órgãos ou entes públicos, etc.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento do feito à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subsequente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO, Sr. Olivino Custódio, acerca da interpretação a ser dada às orientações emanadas do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, quanto ao dever da Administração em ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas para fins de formação do preço máximo a ser utilizado em licitações ou em contratações diretas, e, presentes os pressupostos de admissibilidade respondê-la nos seguintes termos:

1 - Há a obrigatoriedade de utilização de todas as fontes plúrimas para pesquisas de preços descritas no Acórdão nº 4.624/2017, ou não há tal obrigatoriedade quando, no caso concreto, tornar-se evidente que a pesquisa de preços em todas

as fontes plúrimas será inútil e improdutiva, mediante justificativa a ser exarada pelo servidor público por escrito no respectivo processo administrativo?

Não é necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno.

A definição de quais e de quantas fontes serão consultadas para a formação do preço máximo deve ter em conta as peculiaridades do objeto a ser contratado, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, bem como, quando relevantes, as condições gerais do negócio a ser firmado, como forma e prazo de pagamento, local e condições de entrega dos bens ou da prestação dos serviços, e outros fatores que possam interferir no valor da contratação.

Sempre que houver sensíveis diferenças entre as fontes pesquisadas, a exclusão daquelas que possam desvirtuar a realidade do mercado deverá ser motivada pelo gestor público.

Em situações específicas, como a aquisição de medicamentos, cumpre lembrar a observância às orientações específicas definidas em sede de Consulta, v.g. Acórdão nº 1393/19 – STP.

2 - O Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, processo nº 933475/16, menciona que a pesquisa de preços deve ser realizada em “editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública” e “atas de registro de preços da Administração Pública”. Nesse respeito, quais entes públicos (federais, estaduais ou municipais) devem ser consultados? Ainda, como se configura a “similaridade” entre os objetos, em especial quando a quantidade de itens for diversa?

A pesquisa de preços deverá buscar captar ao máximo possível os preços efetivamente praticados no mercado, podendo valer-se das informações obtidas junto a outros órgãos e entes governamentais que tenham realizado procedimentos para aquisição de objetos similares. Os procedimentos a serem utilizados como referência devem ser analisados criteriosamente, sendo excluídos os que, na avaliação da Administração, possam resultar em valores distorcidos em razão de diferenças nas quantidades e/ou nas condições do contrato a ser firmado.

3 - Qual entendimento a ser adotado para as expressões “publicações especializadas” e “sites especializados” citados no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, no processo nº 933475/16, ao referenciar fontes para a pesquisa de preços?

Publicações especializadas são os veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação.

Cabe ao gestor, no processo administrativo, apontar que a fonte utilizada possui credibilidade na área em que é promovida a aquisição, demonstrando os motivos que o levaram à conclusão de que é pertinente sua utilização como critério definidor do preço, como, por exemplo, o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis, sua utilização por outros órgãos ou entes públicos, etc.

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento do feito à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subsequente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 10 de junho de 2020 – Sessão por Videoconferência nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente