

PROTOCOLO Nº: 464908/19
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO: JADIR SOARES, OLIVINO CUSTÓDIO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 64/20

Consulta. Câmara Municipal de Campo Mourão. Parecer Jurídico colacionado não atende a exigência do art. 311, IV, do Regimento Interno. Preliminar de não conhecimento. Questionamento sobre a correta interpretação do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno. Caráter exemplificativo das fontes indicadas, cabendo ao gestor justificar a escolha de acordo com a extensão e complexidade do objeto. Possibilidade de utilização de editais de licitação, contratos e atas de registros de preços de outros entes da federação (Municípios, Estados e União), desde que similares em relação ao objeto e à quantidade a ser licitada. Considerações sobre o conceito de publicações especializadas e a necessidade de justificação das escolhas pelo gestor. Necessidade de observância de regras específicas para a formação de preços de objetos peculiares (como medicamentos). Parecer ministerial pelo não conhecimento. Superada a preliminar, no mérito, pela resposta nos termos consignados no parecer.

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Campo Mourão (peça 3), representada por seu Presidente, Sr. Olivino Custódio, em que apresenta os seguintes questionamentos:

- 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 –

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Tribunal Pleno, no processo nº 933475/16, ao referenciar fontes para a pesquisa de preços?

O parecer jurídico foi juntado pelo consulente na peça 4. O documento apenas reitera as dúvidas suscitadas na consulta, sem apresentar proposta de interpretação.

O Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, proferiu juízo positivo de admissibilidade (peça 6).

A Supervisão de Jurisprudência (peça 7) colacionou decisões que circundam o tema consultado.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 9) informou que a decisão a ser proferida não tem potencial de impactar nos sistemas eletrônicos da Corte.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 10), após fundamentação, sugeriu o oferecimento das seguintes respostas:

- 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.

É o breve relatório.

Preliminarmente, nota-se que **não** estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. De fato, o consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento e foram formuladas questões em tese sobre matéria de competência desta Corte. No entanto, o parecer jurídico colacionado não atende à exigência do art. 311, IV, do Regimento Interno, segundo o qual a petição de consulta deve “ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta”.

O opinativo jurídico colacionado (fls. 7-14, peça 4) apenas endossa as dúvidas suscitadas pelo sistema de controle interno do órgão legislativo, deixando de apresentar sua opinião jurídica sobre seu objeto. Assim, a rigor, a consulta deveria deixar de ser conhecida. Contudo, considerando a deliberação preliminar positiva do Relator, passa-se à análise de mérito, sem prejuízo de eventual adoção futura de medidas saneadoras pelo condutor do feito.

No mérito, as questões formuladas buscam, em verdade, suprir eventuais lacunas compreensivas decorrentes das orientações formuladas pela Corte no Acórdão 4624/17 – Tribunal Pleno, proferido na Consulta 983475/16. Referida decisão consignou que:

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.

(...)

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*.

Sob a ótica ministerial, 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.

Nesse passo deve ser compreendida a recomendação de utilização de atas de registro de preços de outros entes da federação. A resposta ao Acórdão 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. Assim, a pesquisa deverá empenhar-se a captar ao máximo possível os preços efetivamente praticados no mercado, podendo valer-se das informações obtidas junto a outros órgãos e entes governamentais para tanto, de modo a garantir o caráter vantajoso à licitação.

Da mesma forma a compreensão quanto ao significado de publicações e sites especializados. Como não existe rol legal de fontes de pesquisa, e a decisão desta Corte não especificou quais publicações e sites seriam especializados, 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.

No mais, corrobora-se a fundamentação e sugestão de resposta apresentada pela CGM, eis que estão alinhadas à linha interpretativa fixada pela Corte no Acórdão 4624/17 – Tribunal Pleno, e mostram-se adequadas para esclarecer as dúvidas do consulente.

Por fim, importante esclarecer que as premissas fixadas no Acórdão 4624/17 – Tribunal Pleno, destinadas à compreensão geral sobre o adequado método de formação de preços, não afasta entendimentos definidos pela Corte em situações específicas, como é caso da aquisição de medicamentos, tema discutido na Consulta nº 602061-18 (Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno e Acórdão nº 1857/19 – Tribunal Pleno). Nesse processo foram definidos **requisitos específicos** a serem adotados pelo gestor, como a consulta obrigatória ao Banco de Preços em Saúde e adoção do Código BR como identificador dos medicamentos.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina, preliminarmente, pelo não conhecimento da consulta, em razão da ausência de juntada de parecer jurídico adequado pelo consulente e, em caso de rejeição da preliminar ou de saneamento do vício, no mérito, pela resposta nos termos propostos pela CGM, com as observações apresentadas no corpo deste parecer, especialmente a necessidade de justificação quanto à escolha das fontes de pesquisa (aquelas arroladas no Acórdão . 4624/17 – Tribunal Pleno, as atas de registros de preços ou contratos de outros entes federativos, publicações especializadas, etc), de modo a demonstrar o empenho em captar a realidade do mercado e o proveito econômico da aquisição, bem como a necessidade de observação de regras específicas definidas por esta Corte para a formação de preços em determinadas situações, como a aquisição de medicamentos (Acórdão nº 1393/19 – Tribunal Pleno e Acórdão nº 1857/19 – Tribunal Pleno).

Curitiba, 31 de março de 2020.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas