CONSULTA N. 924.244 ■ RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

Idoneidade do uso de "banco de preços" pela Administração Pública

DICOM TCEMG

EMENTA: CONSULTA — PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA — ESTIMATIVA DO CUSTO DO OBJETO E INDICAÇÃO DO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS — IMPRESCINDIBILIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS — A PESQUISA DEVE BASEAR-SE EM INSTRUMENTO(S) DE RECONHECIDA IDONEIDADE — CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM BANCO DE PREÇOS — POSSIBILIDADE, DESDE QUE OBEDECIDAS TODAS AS NORMAS APLICÁVEIS SOBRE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTRATAÇÃO PÚBLICA — NECESSIDADE DE DOCUMENTAÇÃO DA PESQUISA NOS AUTOS.

a) Na contratação pública, com ou sem certame licitatório, é imprescindível a pesquisa de preços;

b) A pesquisa de preços deve basear-se em instrumento — ou instrumentos — de reconhecida idoneidade para evidenciar os preços que estão sendo efetivamente praticados no mercado;

c) Banco de preços mantido por prestador de serviços especializados constitui, em princípio, instrumento idôneo para a pesquisa de preços na contratação pública;

d) O agente público responsável pela contratação deve avaliar os instrumentos idôneos disponíveis para a pesquisa de mercado, a fim de selecionar qual deles — ou qual conjunto deles — é o mais adequado, no caso concreto;

e) A pesquisa de preços deve ser documentada nos autos do processo de contratação pública, até mesmo para viabilizar o exercício dos controles interno e externo;

f) Na contratação, pelo Poder Público, de prestador de serviços especializados de banco de preços, devem ser obedecidas todas as normas aplicáveis sobre orçamento, finanças e contratação pública, particularmente as da Lei n. 8.666, de 1993.

I — RELATÓRIO

Trata-se de expediente em que a Senhora Fernanda Rocha da Silva, Chefe da Controladoria da Prefeitura Municipal de Além Paraíba, formulou as seguintes questões:

> É lícita a contratação de empresa especializada em Banco de Preços, em substituição à ampla pesquisa de mercado realizada pela administração, para a instrução do processo licitatório?
>
> Ou esse tipo de empresa só deve ser utilizada [sic] subsidiariamente?

O expediente foi autuado como consulta, distribuída à minha relatoria.

A Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas não identificou precedentes enfrentando diretamente os questionamentos formulados, mas deu relevo a manifestações anteriores: desta Corte, nas anteriores Consultas nºs 812.445, 838.556 e 706.745; do Tribunal de Contas da União, nos Acórdãos nºs 403/2013 (Primeira Câmara), 265/2010 (Plenário), 2.432/2009 (Plenário), 1.108/2007 (Plenário) e 1.405/2006 (Plenário).

É o relatório, no essencial.

II — FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente

Entendendo que estão presentes os requisitos regimentais de admissibilidade, conheço da consulta.

Do mérito

Como interpreto a consulta, indaga-se se é lícita a contratação pública de prestador de serviços especializados de banco de preços. Adicionalmente, pergunta-se se, nos processos licitatórios, a pesquisa de mercado pode limitar-se à consulta ao banco de preços mantido pelo prestador contratado.

Ora, na generalidade dos contratos de compra e venda e de prestação de serviço, o preço — a contraprestação, frequentemente monetária, devida pelo comprador ou tomador ao vendedor do bem ou prestador do serviço — é elemento de destaque.

Isso é sempre verdadeiro, figure, ou não, uma entidade ou um ente público como contratante.

Mas, se no contrato comparece entidade ou ente público como contratante, o preço assume papel relevantíssimo.

É que as leis regentes da contratação pública costumam conter dispositivos para evitar venham a ser celebradas avenças que contemplem preços anômalos.

Assim, por exemplo, na Lei nº 8.666, de 1993: o inciso V do art. 15, com a previsão de que as compras, sempre que possível, deverão *"balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública"*; o § 1º do art. 15, com a regra segundo a qual *"O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado"*; o inciso III do parágrafo único do art. 26, a teor do qual o processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação tem de ser instruído com *"justificativa do preço"*; o inciso X do art. 40, determinando que o edital do certame indique obrigatoriamente *"o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos..."*; o inciso II do § 2º do art. 40, dispondo que constitui anexo do edital, como parte integrante, *"orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários"*; o inciso IV do art. 43, prevendo que a licitação será processada e julgada com observância de, entre outros procedimentos, *"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"*.

Esses dispositivos legais e outros tais permitem afirmar que, na contratação pública, com ou sem certame licitatório, é imprescindível a pesquisa de preços.

As leis regentes da contratação pública não costumam, porém, indicar como deve ser feita a pesquisa de preços.

Disso cuidam, por vezes, normativos infralegais, como, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que — esta a sua ementa — *"dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral"* e que estatui:

> Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.
>
> Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).
>
> Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência:
>
> 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.
>
> § 1º Em observância à ordem de preferência estabelecida nos incisos do *caput*, a utilização do parâmetro seguinte dependerá da impossibilidade, devidamente justificada, de utilização do parâmetro que o precede.
>
> § 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média dos preços obtidos.
>
> § 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.
>
> § 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.
>
> § 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.
>
> § 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.
>
> Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.
>
> Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.
>
> Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.
>
> Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.
>
> Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

> Parágrafo único. Esta Instrução Normativa não se aplica aos processos administrativos cujos instrumentos convocatórios tenham sido publicados até a data de sua publicação.

Evidentemente, a instrução normativa retrotranscrita não vincula entidades e órgãos outros que não os da Administração Federal, direta e autárquica.

Mas, inexistindo norma estadual ou municipal análoga, os incisos I a IV do art. 2º da referida instrução podem ser aproveitados como elemento informativo, para que Estados e Municípios tomem ciência dos instrumentos utilizáveis para pesquisa de preços em contratações públicas.

Na verdade, mais importante do que cada um dos instrumentos arrolados é o traço comum entre eles: a idoneidade para evidenciar os preços que estão sendo efetivamente praticados no mercado.

Neste ponto, convém ressaltar que, no art. 2º da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, figuram – e nas duas primeiras posições, em ordem de preferência — instrumentos que podem ser identificados como "bancos de preços": *"Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br"* (inciso I); *"pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso"* (inciso II).

Isso representa, de certo modo, a consagração normativa do banco de preços como instrumento por excelência para pesquisa de preços, pelo menos no âmbito do Poder Executivo Federal.

É de se destacar, ainda, que mesmo este Tribunal se vem orientando, nas suas contratações, pelos preços constantes do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços — SIAD, mantido pelo Poder Executivo Estadual; e que têm sido noticiadas experiências exitosas de uso de bancos de preços em contratações públicas municipais.[1]

Assim, não vejo como deixar de reconhecer que banco de preços mantido por prestador de serviços especializados constitui, em princípio, instrumento idôneo para a pesquisa de preços na contratação pública.

Contudo, pode acontecer, na prática, de o banco de preços mostrar-se insuficiente, inadequado ou mesmo imprestável para evidenciar os preços que estão sendo efetivamente praticados no mercado.

Por isso, o agente público responsável pela contratação deve avaliar os instrumentos idôneos disponíveis para a pesquisa de mercado, a fim de selecionar qual deles — ou qual conjunto deles — é o mais adequado, no caso concreto.

Naturalmente, qualquer que seja o instrumento — ou o conjunto de instrumentos — de que se valha a Administração, a pesquisa de preços deve ser documentada nos autos do processo de contratação pública, até mesmo para viabilizar o exercício dos controles interno e externo.

Por fim, é de se registrar que, na contratação, pelo Poder Público, de prestador de serviços especializados de banco de preços, devem ser obedecidas todas as normas aplicáveis sobre orçamento, finanças e contratação pública, particularmente as da Lei nº 8.666, de 1993.

III – Conclusão

Em conclusão, afirmo que:

a) na contratação pública, com ou sem certame licitatório, é imprescindível a pesquisa de preços;

b) a pesquisa de preços deve basear-se em instrumento — ou instrumentos — de reconhecida

[1] Por exemplo, na página www.ipead.com.br/site/noticiasAnteriores, consultada em 7/8/2014: "Banco de Registro de Preços da Amepi tem 2.800 itens para consulta", 17/9/2013; "Após um ano de implantação, Banco de Preços é sucesso na Amepi", 1º/4/2014.

idoneidade para evidenciar os preços que estão sendo efetivamente praticados no mercado;

c) banco de preços mantido por prestador de serviços especializados constitui, em princípio, instrumento idôneo para a pesquisa de preços na contratação pública;

d) o agente público responsável pela contratação deve avaliar os instrumentos idôneos disponíveis para a pesquisa de mercado, a fim de selecionar qual deles — ou qual conjunto deles — é o mais adequado, no caso concreto;

e) a pesquisa de preços deve ser documentada nos autos do processo de contratação pública, até mesmo para viabilizar o exercício dos controles interno e externo;

f) na contratação, pelo Poder Público, de prestador de serviços especializados de banco de preços, devem ser obedecidas todas as normas aplicáveis sobre orçamento, finanças e contratação pública, particularmente as da Lei nº 8.666, de 1993.

Devem ser cumpridas as disposições regimentais aplicáveis à espécie, notadamente incisos I a IV do art. 210-D.

É o meu parecer.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 03/09/2014, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram o conselheiro Wanderley Ávila, conselheira Adriene Andrade, conselheiro Sebastião Helvecio, conselheiro Cláudio Terrão, conselheiro Mauri Torres, conselheiro José Alves Viana e conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Gilberto Diniz.