



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 983475/16  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PINHAIS  
INTERESSADO: LUIZ GOULARTE ALVES  
PROCURADOR:  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO Nº 4624/17 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Consulta a banco de dados para formação do preço máximo. Possibilidade. Princípios. Diversificação de fontes. Desnecessidade de regulamentação local. Obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, no Estado do Paraná. Recomendação para que o preço máximo não seja inferior ao valor estimado.

### 1. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pinhais, senhor Luiz Goularte Alves, sobre a fixação do valor máximo da licitação por outros meios que não os orçamentos apresentados pelos fornecedores.

*Aduziu que nos exatos termos dos arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II da Lei 8666/1993, bem como dos arts. 49, III, e 69, III, “b”, da Lei Estadual 15.608/2007, é dever da Administração Pública apurar o valor estimado da contratação antes de deflagrar qualquer procedimento licitatório ou de contratação direta.*

Relatou dificuldades e indícios de manipulação de valores dos fornecedores a fim de eivar de vícios os critérios de julgamento das propostas apresentadas em certame quando da exposição dos três orçamentos.

Ante à narrativa trazida, indagou o Consulente:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Na peça 04 consta a juntada do Parecer Jurídico local concluindo (1) *pela admissibilidade jurídica da utilização de pesquisa detalhada em sistemas de banco de preços, disponibilizado por empresa especializada ou cadastro de órgão público, para formação do valor máximo a ser utilizado nos procedimentos de licitação do Município de Pinhais, desde que alterado o Decreto regulamentar específico, e (2) pela admissibilidade jurídica da não divulgação no Edital de PREGÃO do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, desde que garantida o livre acesso a tal informação nos autos de licitação mediante provocação.*

O feito foi distribuído a este Relator em 08 de dezembro de 2016 (peça 07).

Recebida a consulta, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 161/16 – peça 09) que informou que,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

salvo alguma falha no sistema de pesquisa, não foi encontrada nenhuma decisão sobre o tema.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal (Instrução 670/17 – peça 10) opinou pela remessa dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, uma vez que é a unidade técnica que possui atribuição de emitir opinativos em matérias atinentes a licitações e contratos.

Revista a tramitação, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (Instrução 285/17 – peça 12), que constatou a abordagem de duas questões distintas: (1) *formas de fixação do preço máximo em licitações em geral* e (2) *possibilidade de não publicação no edital do valor estimado no Pregão*.

Após abordar cada um dos tópicos respondeu os questionamentos da seguinte forma:

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

Resposta: A formação de preços máximos por meio de consulta a banco de dados contempla o princípio da economicidade desde que essa não seja a única fonte, devendo a pesquisa ser complementada com outras fontes para fixação do preço de mercado.

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?

Resposta: É lícita a formação de preço máximo por meio de banco de preços, disponibilizado por empresas especializadas no ramo, desde que não seja a única fonte. A premissa a ser observada pela administração é da consulta a múltiplas fontes para pesquisa e fixação dos preços, isso tanto em licitações quanto em contratações diretas.

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Resposta: A implementação da metodologia que parte da premissa da necessidade de ampliar as bases de consulta não depende de lei, pois se trata de dar efetividade aos princípios insculpidos na norma geral (busca da proposta mais vantajosa e da economicidade). Contudo, se o município entender por bem disciplinar a norma geral, deverá fazê-lo mediante lei municipal, no exercício da competência suplementar para legislar sobre contratos e licitações, observando a norma geral (art. 118 da Lei 8666/93).

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

Resposta: Não. Implementar no âmbito municipal pesquisas de preço de mercado que consultem múltiplas fontes não requer edição de lei ou decreto, pois trata de dar efetividade a norma geral insculpida no art. da Lei 8666/93.

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?

Resposta: A regra geral a ser observada para fixação de preço máximo de um bem ou serviço é da diversidade das fontes de consulta. Nessa linha de raciocínio, segundo a Lei 8666/93 e a construção jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, cuja corrente interpretativa nos filiamos, a Administração dispõe dos seguintes recursos de consulta de preços: (1) portal de compras governamentais [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://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?

Resposta: Depende da modalidade de licitação eleita. A divulgação do orçamento estimado em planilhas e preços máximos é obrigatória nas modalidades de licitação previstas na Lei 8666/93, nos termos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do art. 40, inc. X. Nessas hipóteses não há poder discricionário, o administrador público deve divulgar as informações por força de lei.

No caso do pregão a lei prevê que orçamento em planilhas de quantitativos e preços unitários deve constar dos autos do procedimento (art. 3º, inc. III da Lei 10520/02), sendo facultativo constar do edital.

Nesse cenário, a construção jurisprudencial tem entendido que a decisão de divulgar (ou não) é discricionária da Administração, cabendo ao gestor a análise de conveniência e oportunidade de revelar essas informações, caso a caso. De qualquer forma, do instrumento convocatório deverá constar como os interessados poderão obter as informações constantes dos autos do processo licitatório e os meios para obtê-las.

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?

Resposta: O “preço máximo” fixado para determinada licitação indica o valor limite tanto para a administração quanto para o particular. Para a administração é a fixação do quanto é possível gastar com a contratação, respeitando o crédito orçamentário e o resultado da pesquisa de preços de mercado efetuado na fase interna. Para o particular representa o valor que se deve observar para formular a proposta comercial, pois caso seja apresentado valor superior ao “preço máximo”, a proposta seria fatalmente desclassificada.

Nesse sentido, fixar o preço máximo em patamar inferior ao valor estimado, quando esses valores forem distintos, poderia descaracterizar o conceito de “valor limite” que encerra o conceito de “preço máximo”, abrindo a possibilidade de discussão na via judicial por violação ao princípio do julgamento objetivo das propostas. Em virtude disso, nas licitações em que seja obrigatória a divulgação do preço máximo, não se recomenda a adoção de valor fictício.

O Ministério Público de Contas (Parecer 5393/17 – peça 13) *convergindo com o opinativo da unidade técnica quanto às questões 1 a 5, entende este órgão ministerial pela possibilidade de utilização de bancos de dados na formação do preço máximo de licitações, na forma delineada pela COFIT, desde que tais dados estejam disponíveis para o público e esta não seja a única fonte de*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*pesquisa, sendo desnecessária a edição de lei ou decreto para a adoção de tal recurso à efetivação da norma geral insculpida na Lei nº 8.666/1993.*

*Com relação ao questionamento de nº 6 esclarece que a divulgação do orçamento estimado e do preço máximo é obrigatória nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993, sendo entendida como facultativa pela jurisprudência do TCU no caso da Lei nº 10.520/2002, que disciplina o pregão, em que deverá constar a informação nos autos do procedimento, mas não necessariamente no edital do certame.*

*Afirmou que a delimitação do preço máximo é providência inafastável em todo e qualquer certame licitatório, qualquer que seja a modalidade por que se processar.*

*Destacou reputar que a publicação do preço máximo conforma mecanismo de amplo controle, visto que propicia a todo e qualquer interessado verificar a adequação material do valor orçado pela Administração ao mercado. E, porque influi diretamente no procedimento de qualquer licitação (até mesmo, e sobretudo, do pregão), é imperativo da garantia constitucional do devido processo legal que conste a informação do preço máximo no instrumento convocatório – que, segundo a doutrina tradicional, constitui verdadeira “lei entre as partes”.*

*Lembrou que não se pretende com a licitação o barateamento, a qualquer custo, do produto final, senão buscar-se a adequação do preço final à realidade mercadológica, obedecidos os critérios de qualidade estatuídos no edital. Desse modo, caso o valor orçado esteja compatível com o preço médio do mercado, naturalmente os lances partirão desse valor, competindo ao fornecedor (que efetivamente detém as condições de avaliar e mensurar o quanto pode relativizar sua mais-valia) reduzir o preço até obter a desejada classificação. Sendo, ao contrário, o preço máximo inferior ao de mercado, provavelmente não acudirão interessados ao certame; e, em sendo superior, incumbe ao controle (interno, externo e social) a devida impugnação.*

*Assegurou que apesar de se acolher a jurisprudência quanto à faculdade de veiculação dos orçamentos prévios nos certames regidos pela Lei nº 10.520/2002, observe-se que a Lei estadual nº 15.608/2007, que trata das licitações*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*no Paraná, revela a necessidade de divulgação do orçamento, em qualquer situação, inclusive no procedimento do pregão.*

*Dessa forma, ressaltou que ainda que a norma geral enseje mera faculdade de divulgar o orçamento estimado no edital do pregão, para os procedimentos licitatórios que adotarem esta modalidade no Estado do Paraná, a Lei estadual nº 15.608/2007 estabelece a obrigatoriedade da divulgação de tais dados no edital do certame.*

*Logo, salientou que por estar o Município de Pinhais sujeito à legislação estadual (conforme salientou na petição vestibular), certo é que todas as informações acerca do orçamento e da fixação de preço máximo devem integrar o edital das licitações que realizar, sob qualquer modalidade, inclusive no caso do pregão.*

*Por fim, aduziu não ser recomendável a adoção de valores fictícios para o preço máximo.*

*Com isso, opinou pela resposta à consulta nos termos da instrução, à exceção do quesito 6, cuja resposta, entende-se, poderia ser mais esclarecedora nos seguintes termos:*

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

*Resposta: Como regra geral, as modalidades de licitação regidas pela Lei nº 8.666/1993, demandam, obrigatoriamente, a divulgação do orçamento estimado em planilhas, nos termos do seu art. 40, § 2º, inciso II. Em sendo utilizada a modalidade pregão, regida pela Lei nº 10.520/2002, os orçamentos estimativos deverão constar dos autos do procedimento (art. 3º, inciso III), os quais são de acesso público, sendo facultativa sua veiculação no edital.*

*Em qualquer caso, a Constituição do Estado do Paraná impõe a fixação do preço máximo (art. 27, inciso XXI), sendo imprescindível sua publicação no edital, seja como instrumento de planejamento e controle do gasto público, seja como mecanismo do devido processo legal.*

*Ainda, no caso das licitações sujeitas à Lei estadual nº 15.608/2007, a legislação adota como regra a publicação dos orçamentos prévios em anexo ao instrumento convocatório (art. 69, inciso III, alínea "b"), qualquer que seja a modalidade.*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO<sup>1</sup>

### Admissibilidade

A Consulta foi recebida pelo Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação.

### Mérito

Quanto ao mérito, sabemos que a licitação destina-se, em última análise, a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Todavia, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a licitação possui duplo objetivo:

A licitação visa a alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.<sup>2</sup>

E penso que é partir dessa premissa que devemos partir quando tratamos do tema aventado nesta consulta, ou seja, a formação do preço máximo com base em ao menos três orçamentos deve ter sempre como propósito o negócio mais vantajoso para a administração.

A modalidade licitatória definida regerá o mercado a ser pesquisado – municipal, estadual, nacional ou, até mesmo, internacional. A pesquisa de preço de mercado ocorre em momento anterior à abertura do certame, já que tem como papel a aferição da existência de recursos suficientes para a cobertura das despesas que serão feitas pelo Poder Público.

Nesse passo há que se sopesar a contemplação de que outras formas também econômicas, além da precitada [três orçamentos] sejam utilizadas como meios para que a administração atinja a sua meta com a contratação mais proficiente.

---

<sup>1</sup> Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51934-0).

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. Malheiros: São Paulo, 2006. p.494.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, podemos, de plano, responder às duas primeiras indagações afirmando 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.

Em razão disso, o alerta deixado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos para que a consulta a banco de dados não seja a única fonte merece prosperar.

Com relação aos questionamentos regulamentares, itens 3 e 4, trilhando no mesmo sentido da instrução processual, entende-se que é possível que o Município exerça sua competência legislativa suplementar complementar (CF, 24 e 30, II), no âmbito da legislação concorrente, desde que norteado pelo interesse local.

Todavia, a edição de lei para tratar do caso é supérflua, uma vez que a ação de formar o preço máximo por meio de banco de dados atende aos princípios estabelecidos na norma geral de licitações, bem como está de acordo com os princípios que regem a administração pública. Afinal, consagrou-se a máxima lição de Celso Antônio Bandeira de Mello quando afirmou que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.<sup>3</sup>

Portanto, a edição de lei para tratar do assunto é desnecessária, mas, para fins de facilitar e dar efetividade aos comandos, possível e mais

---

<sup>3</sup> BANDEIRA DE MELLO. *Op. cit.*, p. 903.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

A quinta questão, a meu ver, restou 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](http://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*.

Com relação ao sexto questionamento, a lei de licitações não deixou margem para a discricionariedade com relação à publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, embora já tenha havido debate sobre o assunto.

Ao tratar do tema, ensina Marçal Justen Filho:

17.12) Obrigatoriedade da divulgação do orçamento ou preço máximo

A questão da obrigatoriedade da divulgação do orçamento estimado pela Administração foi objeto de intenso debate em face da disciplina estabelecida pela Lei 12.462/2011, que disciplinou o RDC. A matéria parece estar pacificada, no sentido de que a norma legal pode determinar o sigilo do orçamento. Existindo disciplina legal



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinando a divulgação de todos os dados pertinentes à licitação, é obrigatório dar ciência aos licitantes sobre o valor do orçamento.<sup>4</sup>

No mesmo sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União:

“A ausência de disponibilização do orçamento estimativo aos licitantes viola o comando inserto no art. 40, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, bem como o princípio da publicidade, insculpido no *caput* do art. 37 da CF/1988 e no art. 3º da Lei 8.666/1993. Portanto, ao contrário do que entendem as recorrentes, não existe discricionariedade quanto à divulgação do orçamento – ela é obrigatória para a Administração” (Acórdão 98/20103, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).<sup>5</sup>

Contudo, bem observou a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, a obrigatoriedade da publicação orçamento estimativo juntamente com o edital depende da modalidade de licitação escolhida, uma vez que a Lei 10.520/2002, que rege o Pregão, não contemplou tal obrigatoriedade quando da publicação do edital, *devendo* constar tão-somente do processo licitatório.

Nesse item há divergência na instrução processual, já que o Ministério Público de Contas acrescenta que *a Constituição do Estado do Paraná impõe a fixação do preço máximo (art. 27, inciso XXI), sendo imprescindível sua publicação no edital.*

Ou seja, em todas as licitações ocorridas no Estado do Paraná, o preço máximo das obras, serviços, compras e alienações a serem contratados deverá estar estabelecido. Tal regramento vai ao encontro do que já expusemos quando tratamos da formação do preço máximo, uma vez que a Administração só poderá iniciar um procedimento licitatório se houver recurso orçamentário para tanto e a determinação do preço máximo é o indicativo de quanto a Administração pode pagar ao contratado.

Porém, nunca é demais lembrar que orçamento estimativo não se confunde com preço máximo, embora aquele possa, eventualmente vir a ser o mesmo que esse.

---

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 746.

<sup>5</sup> *Idem, ibidem.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### **Pregão para registro de preços: 4 – Preço máximo não se confunde com valor orçado ou de referência**

Ainda em relação à representação na qual o Tribunal tomou conhecimento de potenciais irregularidades no Pregão nº 208/2010, realizado pelo Ministério da Saúde – MS, esclareceu o relator que, “orçamento’ ou ‘valor orçado’ ou ‘valor de referência’ ou simplesmente ‘valor estimado’ não se confunde com ‘preço máximo’. O valor orçado, a depender de previsão editalícia, pode eventualmente ser definido como o preço máximo a ser praticado em determinada licitação, mas não necessariamente. Num dado certame, por exemplo, o preço máximo poderia ser definido como o valor orçado acrescido de determinado percentual. São conceitos, portanto, absolutamente distintos, que não se confundem”. O orçamento, então, deveria ser fixado em razão de disposições legais. Já a divulgação do valor de referência, e do preço máximo, quando este for fixado, seria diferente. Para as modalidades licitatórias tradicionais, a regra, conforme o relator, é contemplada no art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, ou seja, haveria, necessariamente, a divulgação do orçamento elaborado, contemplando o preço estimado e, se for o caso, o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar, facultando-se, tal divulgação, no caso do pregão, no qual “os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários – e, se for o caso, os preços máximos unitários e global – não constituem elementos obrigatórios do edital, devendo, no entanto, estar inseridos nos autos do respectivo processo licitatório”. Por conseguinte, “caberá aos gestores/pregoeiros, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos – e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação – no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los”. Não caberia, portanto, recomendar ao Ministério da Saúde, como sugerido pela unidade técnica que no Pregão Presencial SRP nº 208/2010 o orçamento estimado contivesse “a informação de preço estimado máximo para a contratação, em atenção ao art. 40, X, da Lei 8.666 c/c art. 9º, III, do Decreto 3.931/2001”. Para o relator, a recomendação adequada, e que, inclusive, deveria ser estimulada, seria quanto à divulgação do orçamento estimativo nos pregões a serem realizados, em linha com a jurisprudência do TCU. Após o voto do relator nesse sentido, o Plenário manifestou sua anuência. Precedente citado: Acórdão nº 1178/2008, do Plenário. **Acórdão n.º 392/2011-Plenário, TC-033.876/2010-0, rel. Min. José Jorge, 16.02.2011.**<sup>6</sup>

E o *Parquet* vai além, assegurando que para as licitações sujeitas à Lei estadual nº 15.608/2007, a legislação adota como regra a publicação dos orçamentos prévios em anexo ao instrumento convocatório (art. 69, inciso III, alínea “b”), qualquer que seja a modalidade.

Nesse sentido assiste razão ao Ministério Público de Contas, 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.

Por fim, quanto à sétima questão trazida pelo consulente sobre a licitude da fixação do preço máximo em patamar inferior ao valor estimado

<sup>6</sup> Fonte: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D309895014D33C228A74779&inline=1>  
Acesso em: 05/07/2017.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

poderíamos entender que a fixação do preço máximo em valor inferior ao que foi obtido através da pesquisa de preço, em princípio, seria lícito, desde que não fosse um valor irrisório, pois quem participa da licitação detém as condições necessárias para aceitar a proposta sem ser prejudicado e, por outro lado, para a Administração, a contratação seria vantajosa.

Entretanto, fixar o preço máximo em patamar inferior ao valor estimado pode acabar por judicializar a licitação em razão da possibilidade de caracterização de inexecutabilidade do objeto.

Nesse sentido leciona Marçal Justen Filho:

Ressalte-se que o preço máximo fixado pode ser objeto de questionamento por parte dos licitantes, na medida em que se caracterize como inexequível. Fixar preço máximo não é a via para a Administração inviabilizar contratação por preço justo. Quando a Administração apurar certo valor como sendo o máximo admissível e produzir redução que tornar inviável a execução, caracterizar-se-á desvio de poder.

(...)

Enfim, estabelecer um preço irrisório não atende ao interesse coletivo (o chamado “interesse público primário”). Pode ser compatível com o dito “interesse público secundário”. Deve-se ter em vista que, pactuando um valor insuficiente para a execução do objeto, a Administração deparar-se-á com problemas infundáveis ao longo da vigência do contrato. Poderá resultar na paralisação da obra, na ausência de cumprimento de padrões técnicos satisfatórios, na utilização de insumos de qualidade inferior e assim por diante.

Em suma, a pactuação de um contrato de valor irrisório e insuficiente é indesejável. Aliás, nem seria necessário insistir nesse tema, eis que a própria Lei 8.666/1993 estabelece regras para proscreever propostas exequíveis. (...) <sup>7</sup>

Com isso, 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 3. DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

**3.1.** conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pinhais, senhor Luiz Goularte Alves, sobre a fixação do valor máximo da licitação por outros meios que não os orçamentos apresentados pelos fornecedores, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

*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?*

---

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO. *Op. cit.* p. 733.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*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](http://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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

**3.2.** determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) o encerramento do Processo.

**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 maioria absoluta, em:

- I. conhecer a presente Consulta, formulada pelo Prefeito do Município de Pinhais, senhor Luiz Goularte Alves, sobre a fixação do valor máximo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da licitação por outros meios que não os orçamentos apresentados pelos fornecedores, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVAN LELIS BONILHA e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO (voto vencedor).

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votou pelo não conhecimento da Consulta (voto vencido).

E, por unanimidade:

II. No mérito, respondê-la nos seguintes termos:

*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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*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](http://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?*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e os Auditores SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.



# **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Sala das Sessões, 9 de novembro de 2017 – Sessão nº 36.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente