



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 755884/21  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PARANÁ - IAPAR-EMATER  
INTERESSADO: NATALINO AVANCE DE SOUZA  
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

## ACÓRDÃO Nº 1313/23 - Tribunal Pleno

**Consulta.** Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - IAPAR-EMATER. Licitação. Impossibilidade de fixação de preços de insumos agrícolas em proporção a grãos decorrentes do excedente de produção, inclusive no sistema do cooperativismo. Necessidade de regular licitação para obtenção da melhor proposta fixada em moeda corrente, com ampla competitividade entre os potenciais fornecedores. Possibilidade de dação em pagamento dos grãos na compra de insumos permitida de modo excepcional, desde que comprovada a vantagem para o interesse público. A inserção de cláusula prevendo a dação em pagamento como prerrogativa da Administração deve ser precedida de demonstração do gestor de que a opção não implicará em violação à ampla competitividade do certame, do contrário, cabe apenas como opção do credor.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta proposta pelo Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - IAPAR-EMATER (IDR-Paraná), acerca de dúvida quanto a possibilidade de aquisição de insumos com dação de pagamento dos subprodutos da pesquisa, consistente no excedente da produção.

Como anteriormente delineado, argumenta a entidade que a pesquisa exige a disponibilidade de insumos no momento exato de sua necessidade, sob o risco de prejudicar toda uma safra, o que um procedimento licitatório comum não atenderia, tendo em vista os trâmites do processo, que costumam gerar atrasos. Argumenta que a realização da licitação com antecedência poderia solucionar a questão, no entanto, como os preços dos insumos são cotados em dólar e sujeitos à variação cambial, a fixação de preços com antecedência se



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tornaria inócua. Por outro lado, a atividade de pesquisa tem como subproduto sementes originadas do excedente de produção, que possuiriam valor econômico suficiente para a aquisição dos insumos necessários para a pesquisa a ser efetivada na próxima safra.

Nesse contexto, o representante da entidade formula as seguintes questões:

1. É possível uma instituição Autárquica, com função precípua em seus estatutos, a realização de pesquisa agropecuária: básica e aplicada, prever que produtos agrícolas de safras já colhidas, especialmente Grãos de Milho e/ou Soja, subprodutos de pesquisa ("materiais inservíveis"), sejam utilizados nos Editais de Licitação e Contratos, como forma especial de pagamento total (dação em pagamento) na aquisição de Insumos Agrícolas (fertilizantes, corretivos, herbicidas, fungicidas, entre outros), mediante fundamentação acerca da maior vantajosidade, celeridade, comodidade, bem como a caracterização de prática comum entre os particulares?

1.1 A título de esclarecimento, informa-se que o Edital estabeleceria o quantitativo de todos os Insumos Agrícolas necessários para um determinado campo de pesquisa, até final da Colheita, retirando-os somente na exata medida da necessidade técnica e fixando o valor financeiro em equivalência de quilogramas de grãos de milho e/ou soja. Ao final da colheita, mediante avaliações dos quantitativos de insumos agrícolas utilizados, efetua-se o depósito em equivalentes quilogramas de subproduto para a Contratada. Os contratos seriam firmados pelo período de cada safra ou de 12 meses, podendo ser renovado pelo mesmo período, nos termos da legislação licitatória.

2. Não sendo possível a utilização dos subprodutos da pesquisa, nos Editais e Contratos, como forma especial de pagamento total de Insumos Agrícolas necessários, seria possível, ao menos, para o pagamento parcial?

O Parecer Técnico elaborado por engenheiro agrônomo da entidade foi devidamente acostado aos autos e nele constam potenciais vantagens do modelo pretendido pelo consulente<sup>1</sup>.

Cumpridos os requisitos constantes no art. 311<sup>2</sup> do Regimento

<sup>1</sup> Peça nº 8.

<sup>2</sup> Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - 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;

V - ser formulada em tese.

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Interno deste Tribunal de Contas, houve o recebimento da presente consulta e foi determinado o encaminhamento à Escola de Gestão Pública (EGP) para fins de instrução, conforme Despacho nº 73/22 - GCNB<sup>3</sup>.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) informou a inexistência de precedentes sobre o tema neste Tribunal de Contas, conforme Informação nº 10/22 – SJB<sup>4</sup>.

O feito então seguiu seu regular trâmite, sendo encaminhado à 1ª Inspeção de Controle Externo (1ªICE) para instrução.

A unidade técnica promoveu análise acurada do tema e manifestou-se no sentido de que a modalidade de contratação buscada pela entidade consistiria em uma permuta, que somente é possível entre órgãos da Administração Pública; apontou a ausência de critérios objetivos para a realização das licitações pelo modelo sugerido e o risco de superfaturamento; elencou as disposições legais acerca das contratações públicas que seriam violadas no modelo contratual proposto; destacou a inaplicabilidade das regras do regime do cooperativismo à Autarquia Estadual, que não poderia ingressar nos quadros de uma cooperativa agrícola como cooperado; defendeu a impossibilidade da prestação em pagamento, que se restringiria a situações excepcionais, o que não seria observado na modelagem proposta, e sugeriu respostas no sentido da negativa do uso do instituto, conforme Instrução nº 3/22-1ªICE<sup>5</sup>.

Na sequência, em atendimento ao artigo 252-C do RITCE-PR<sup>6</sup>, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) informou que *“não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização”* em relação à presente consulta<sup>7</sup>.

---

§ 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.

§ 3º O pedido de consulta e a respectiva resposta deverão ser publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas.

<sup>3</sup> Peça nº 10.

<sup>4</sup> Peça nº 11.

<sup>5</sup> Peça nº 13.

<sup>6</sup> Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

<sup>7</sup> Peça nº 17.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) corroborou o opinativo da Inspeção de Controle, apresentou exemplos de leilões realizados pela EMBRAPA para a alienação do excedente de pesquisa como e opinou pela impossibilidade modelo proposto ela IDR-Paraná, conforme Instrução nº 503/22-CGE<sup>8</sup>.

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, opinou pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, discordou parcialmente das unidades técnicas, no sentido de que uma vez fixados os valores dos insumos em moeda corrente, a dação em pagamentos dos grãos decorrentes do excesso de produção da pesquisa técnica é legal, desde que comprovada a vantajosidade ao interesse público, consoante disposto no Parecer nº 20/23 - PGC<sup>9</sup>.

Em breve síntese, é o relatório.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

Com relação à admissibilidade, embora análise superficial possa levar à conclusão de que o tema trata de caso concreto, o real questionamento trata de questão geral que se apresenta ao IDR-Paraná de modo contínuo, em decorrência de suas atividades, de modo que reitero o exposto no Despacho nº 73/22-GCNB e concluo pela existência dos requisitos previstos no art. 311 do RITCE-PR<sup>10</sup>.

Pontuado isto, a questão de mérito objeto de análise na presente consulta consiste em dúvida com relação à possibilidade de pagamento de aquisição de insumos agrícolas, fertilizantes, corretivos, herbicidas, fungicidas, entre outros, mediante pagamento, por ele conceituado como “modalidade especial”, com o excedente de produção de grãos do instituto gerado em suas atividades de pesquisa.

Contextualiza a questão com a intenção de estabelecer no edital da

<sup>8</sup> Peça nº 15.

<sup>9</sup> Peça nº 20.

<sup>10</sup> Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - 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; V - ser formulada em tese.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitação o quantitativo dos produtos necessários à pesquisa e da transferência do excedente, equivalente em quilogramas, correspondente aos insumos à contratada, em contratos firmados para o prazo de 12 meses e possível prorrogação. Informa que o modelo proposto é utilizado por cooperativas agrícolas do Estado com sucesso e defende a utilização pela entidade.

Argumenta em seu pedido que a compra de insumos agrícolas por meio de regular licitação possui especificidades, com especial atenção à necessidade de entrega dos insumos em datas específicas, sob o risco de comprometimento de toda uma safra, o que poderia até ser equacionado com a realização de licitação com antecedência, mas a prática leva ao risco de oscilação dos preços dos insumos, especialmente decorrentes de variação no câmbio do dólar americano, pelo qual são fixados.

Pontua a entidade que possui dificuldade na realização de licitações para aquisições de insumos, especialmente na prévia fixação de preços, que em razão da variação diária da moeda estrangeira, por vezes implicam em licitações desertas.

Defende assim que a utilização dos subprodutos de pesquisa, consistente no excedente de produção de grãos, como dação em pagamento, que possuiriam valorização comercial também atrelada ao dólar americano e teriam quantitativo suficiente para a compra de todos os insumos necessários às suas atividade de pesquisa, seria medida adequada para saneamento dos problemas existentes.

A par disso, traz disposições legais que podem ser violadas com a prática proposta, mas defende a possibilidade da dação em pagamento dos grãos, como autoriza o artigo 6º, § 1º, da Lei Estadual nº 15.608/2007<sup>11</sup>.

A análise dos questionamentos apresentados, compulsando a argumentação trazida pelas unidades técnicas e os fundamentos apresentado no

<sup>11</sup> Art. 6º. A alienação de bens da Administração Pública Estadual subordina-se à:

I – existência de interesse público devidamente justificado;

II – prévia avaliação, visando à definição do preço mínimo;

III – autorização legislativa para os bens imóveis, bem como para bens móveis quando envolver alienação de controle societário de economia mista e empresa pública;

IV – licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.

§ 1º. A dação em pagamento pode ser utilizada pela Administração quando motivada a vantagem ao interesse público.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parecer do Ministério Público de Contas, permite concluir que apenas parte dos questionamentos apresentados pode ser respondida positivamente.

A questão posta pelo consulente perpassa pela necessidade de entrega sem atraso dos insumos agrícolas, sob pena de comprometimento de toda a safra e, conseqüentemente, da atividade finalística da entidade, que se encontra atrelada ao risco de ausência de fornecimento desses insumos, em razão do preço fixado na licitação ser alterado pela flutuação ordinária dos preços no mercado dos insumos, especialmente do mercado cambial, o que levaria ao cumprimento do contrato pelo fornecedor no preço fixado em eventual licitação.

Com o objetivo de superar tais dificuldades propõe um modelo de contratação no qual vincularia os preços dos insumos a um quantitativo de grãos, pois os produtos também possuiriam oscilação de acordo com a variação da moeda estrangeira, o que defende como utilização do instituto da dação em pagamento, em uma espécie especial de contratação.

*Como bem delimitado pela inspetoria de controle, o consulente propõe “a celebração de contratos administrativos com Cooperativas Agrícolas cujo objeto englobaria o (i) fornecimento de todos os insumos agrícolas necessários a realização da pesquisa e a (ii) respectiva armazenagem dos grãos, devendo constar nos respectivos editais/contratos que a cobertura dos custos dos materiais adquiridos e da armazenagem de grãos se daria com a entrega de parcela (ou totalidade) da colheita feita pelo IDR-Paraná às Cooperativas contratadas, sendo que os preços praticados seriam aqueles cotados no dia da entrega da colheita, inclusive em relação aos dos insumos adquiridos no decorrer do período”.*

Primeiramente, tem-se que o modelo buscado pelo gestor, ao prever o atrelamento do quantitativo de insumos agrícolas de modo proporcional a um quantitativo de grãos possuído, em decorrência do excesso de produção, enquadra-se no conceito de permuta, previsto no artigo 533 do Código Civil<sup>12</sup>, como bem definido pela unidade técnica, o qual é explicado por Cristiano Chaves de Farias,

---

<sup>12</sup> Art. 533. Aplicam-se à troca as disposições referentes à compra e venda, com as seguintes modificações:  
I - salvo disposição em contrário, cada um dos contratantes pagará por metade as despesas com o instrumento da troca;  
II - é anulável a troca de valores desiguais entre ascendentes e descendentes, sem consentimento dos outros descendentes e do cônjuge do alienante.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Felipe Braga Netto e Nelson Rosenvald<sup>13</sup>:

O contrato de troca ou permuta é o negócio jurídico através do qual as partes se obrigam, reciprocamente, a dar uma coisa por outra, não envolvendo dinheiro. As partes envolvidas nesse negócio jurídico são denominadas permutantes ou tradentes. (...)

O objeto da permuta concerne a diferentes bens jurídicos, não envolvendo dinheiro, sob pena de caracterização de compra e venda. (...)

Trata-se de modalidade contratual, cujas obrigações são previamente estabelecidas pelos contratantes acerca dos bens a serem entregues, sem envolvimento de dinheiro.

A dação em pagamento, por sua vez é modalidade de extinção de uma obrigação, instituto do direito obrigacional que exige a existência de dívida prévia, conforme preveem os artigos 356 e 357 do Código Civil<sup>14</sup> e lecionam os autores supracitados<sup>15</sup>:

A dação em pagamento é uma causa extintiva das obrigações em que o credor consente em receber objeto diverso ao da prestação originariamente pactuada, com efeito liberatório, extinguindo-se a obrigação (art. 356, CC). Trata-se de modalidade de adimplemento indireto.

(...)

Três requisitos simultâneos impõem-se ao aperfeiçoamento da dação:

- a) Pré-existência de um vínculo obrigacional entre as partes (...)
- b) Acordo entre o credor e devedor – a dação em pagamento não poderá ser imposta ao *acipiens*, não sendo ele obrigado a suportar unilateral alteração do plano obrigacional convencionado. (...)
- c) Diversidade entre a prestação devida e a oferecida em substituição (...)

Assim, ao se buscar fixar uma proporção de valor dos insumos agrícolas em equivalência de quilogramas de grãos de milho e/ou soja o instituto não

<sup>13</sup> FARIAS, Cristiano de; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. Manual de Direito Civil – Volume Único. 2ª Edição. Salvador: Ed. Juspodvm, 2018, pág. 1193.

<sup>14</sup> Art. 356. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida.

Art. 357. Determinado o preço da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes regular-se-ão pelas normas do contrato de compra e venda.

<sup>15</sup> *Idem, ibidem*, págs. 811-812.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

busca uma dação em pagamento, mas sim uma permuta, pois a intenção do consulente seria estabelecer tal obrigatoriedade desde o início do contrato, sem precificar previamente os bens envolvidos na transação, cuja atividade defende como difícil pela oscilação do câmbio da moeda estrangeira. Não se trata, portanto, de mera dação em pagamento, mas de permuta.

Definido o instituto pela sua natureza, tal sistemática representaria violação a vários postulados da legislação que rege as contratações públicas.

De plano, como bem explicitado na instrução, o art. 8<sup>a</sup>, inciso II, alínea b, da Lei Estadual nº 15608/2007<sup>16</sup> restringe a permuta de bens móveis entre órgãos e entidades da Administração Pública, de modo que a pretensão do consulente violaria tal vedação legal.

Além disso, a aquisição dos insumos deve ser precedida da devida licitação, com respeito às normas legais que a regem, com início no adequado planejamento da contratação, definição de riscos da contratação e sua gestão, processo de seleção do fornecedor, contratação e execução contratual. Veja-se que, pela natureza do instituto, mesmo quando admitida, a dação em pagamento seria, em tese, adequada apenas na execução contratual, especificamente na fase de pagamento, o que será melhor detalhado adiante. De outro norte, todas as fases do procedimento devem, mesmo em caso de dação em pagamento, ser realizadas de acordo com os preceitos legais, mais especificamente à espécie, a definição do fornecedor em regular disputa entre os interessados e dos preços fixados em moeda corrente.

Assim, não cabe vincular a seleção do fornecimento de insumos ao pagamento de grãos. A Constituição Federal, no seu artigo 37, inciso XXI, consagra a obrigatoriedade de licitação, cujos princípios orientadores constam dos artigos 3º da Lei 8.666/93 e 5º da Lei 14.133/21:

Constituição Federal

---

<sup>16</sup> Art. 8º. Será dispensada a licitação, nos seguintes casos:

I. [...]

II. De bens móveis para:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

**b) permuta entre órgãos ou entidades da Administração Pública;**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Lei 8.666/93

Art. 3º **A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Lei 14.133/21

**Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, **do julgamento objetivo**, da segurança jurídica, da razoabilidade, **da competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, o equacionamento dos riscos e a superação das dificuldades encontrados pelo gestor para a realização das compras públicas de que necessita devem ser realizadas com os instrumentos previstos no ordenamento.

No particular, observa-se que os riscos apresentados como motivação para a consulta podem ser devidamente geridos com os instrumentos legais existentes, inclusive o adequado planejamento de compras. O principal risco apresentado pela entidade seria o não fornecimento dos insumos licitados, em razão da variação dos preços pela oscilação do câmbio do dólar americano.

Este risco possui formas de ser equacionado no edital e no contrato, com instrumentos como o adequado planejamento previstos na Lei nº 8666/93 e 14.133/21.

Acerca da oscilação da moeda estrangeira há vários precedentes jurisprudenciais acerca do seu tratamento, no sentido de que, tratando-se de pequena oscilação, o risco é comumente assumido pelo contratado e assimilado na proposta. Já eventual alteração desproporcional no valor do dólar, ocasionada por evento específico, poderá dar causa a um reequilíbrio contratual, como já entendeu o TCU. Os seguintes precedentes demonstram o que foi sintetizado:

A variação da taxa cambial, para mais ou para menos, não pode ser considerada suficiente para, isoladamente, fundamentar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Para que a variação do câmbio seja considerada um fato apto a ocasionar uma recomposição nos contratos, considerando se tratar de fato previsível deve culminar consequências incalculáveis (consequências cuja previsão não seja possível pelo gestor médio quando da vinculação contratual), fugir à normalidade, ou seja, à flutuação cambial típica do regime de câmbio flutuante e, sobretudo, acarretar onerosidade excessiva no contrato a ponto de ocasionar um rompimento na equação econômico-financeira, nos termos previstos no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 1431/2017, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo )

A variação cambial, em regime de câmbio flutuante, não pode ser considerada suficiente para, isoladamente, embasar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato com fulcro no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993. Para que a variação do câmbio



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possa justificar o pagamento de valores à contratada a título de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, faz-se necessário que ela seja imprevisível ou de consequências incalculáveis. Acórdão 4125/2019 Primeira Câmara, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Bruno Dantas.

Também é possível ao órgão utilizar-se de instrumentos de garantia, como bem pontuado pela 1ª Inspeção do Controle Externo, há contratos de hedge que protegem os contratos em virtude de oscilações cambiais.

Nesse contexto, a Nova Lei de Licitações trouxe previsões específicas quanto à necessidade de equacionamento dos riscos nas contratações, especificamente o artigo 103:

**Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.**

§ 1º A alocação de riscos de que trata o **caput** deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

**2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.**

§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação

Relevante pontuar que embora a variação cambial impacte de modo semelhante os insumos agrícolas e os grãos produzidos pela entidade, há variáveis como origem da matéria prima e variações do comércio internacional que impactam apenas os insumos, bem como entressafra, variações de produtividade, condições climáticas, que impactam os grãos, não sendo adequado o estabelecimento, em edital de licitação, de proporção entre os produtos pelo aspecto econômico, apenas

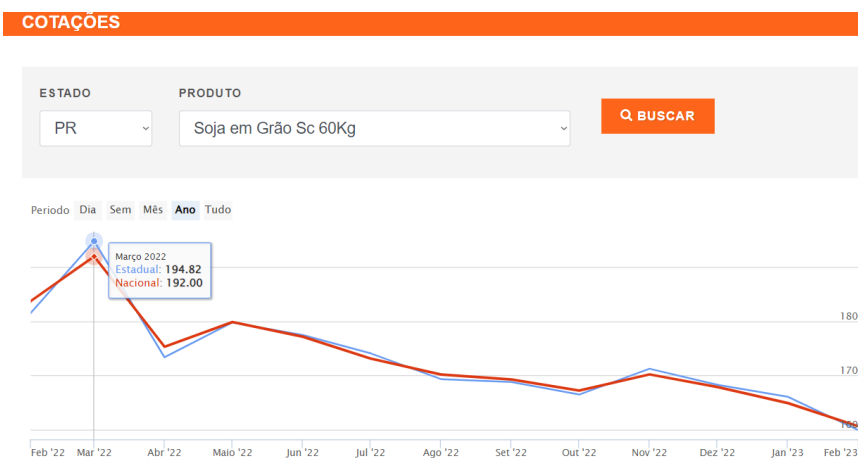


## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com base na variável cambial, conforme defende o consultente.

A título de ilustração, a cartilha da Aprosoja apresenta uma fórmula para a cotação da soja, na qual a variação cambial é apenas uma das variáveis de sua formação<sup>17</sup>, que ainda apresentam variações internas. Nesse contexto, informações obtidas em sites especializados demonstram que os insumos agrícolas tiveram grande oscilação nos anos de 2021 e 2022. No ano de 2021, os insumos acumularam alta superior a 100% na média<sup>18</sup>. Já no primeiro semestre de 2022 houve oscilações, existindo produtos com queda acentuada de preço até altas expressivas, com variações que foram de -18,34% até 33,33%<sup>19</sup>.

Enquanto isso, no ano de 2022 o preço da soja<sup>20</sup> teve queda de 13,36%, passando de R\$ 194,82 em março para R\$ 168,26 a saca de 60 Kg em dezembro, e o do milho<sup>21</sup> teve queda de 19,16%, passando de R\$ 93,68 em março para R\$ 75,73 a saca de 60 Kg em dezembro, conforme os gráficos do portal Agrolink, mídia especializada na área:



<sup>17</sup> Segundo o documento: O preço da soja a ser pago ao produtor envolve as seguintes variáveis: a Cotação da soja na Bolsa de Chicago (CBOT) com vencimento pré-estabelecido; a Prêmio praticado no porto; a Custos portuários; a Custo com o frete rodoviário; a Câmbio. <http://www.aprosoja.com.br/storage/site/downloads/comunicacao/publicacoes/cartilha-de-comercializacao5671920b9bd93.pdf>. Acesso em 02/02/2023.

<sup>18</sup> <https://www.canalrural.com.br/noticias/precos-dos-insumos-subiram-em-2021/>, Acesso em 02/02/2023.

<sup>19</sup> [https://faespsenar.com.br/confira-a-variacao-de-precos-de-produtos-e-insumos-agricolas/#:~:text=Insumos%20agropecu%C3%A1rios&text=Entre%20os%20fertilizantes%2C%20na%20compara%C3%A7%C3%A3o,25%20\(-18%2C34%25\)](https://faespsenar.com.br/confira-a-variacao-de-precos-de-produtos-e-insumos-agricolas/#:~:text=Insumos%20agropecu%C3%A1rios&text=Entre%20os%20fertilizantes%2C%20na%20compara%C3%A7%C3%A3o,25%20(-18%2C34%25).). Acesso em 02/02/2023.

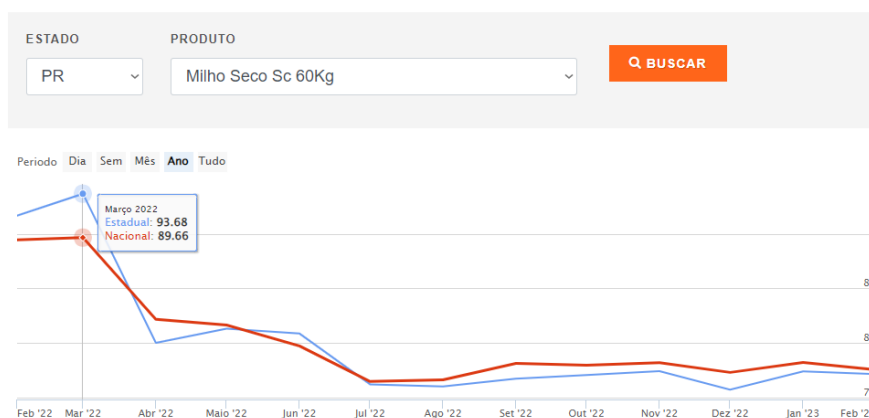
<sup>20</sup> <https://www.agrolink.com.br/cotacoes/historico/pr/soja-em-grao-sc-60kg>. Acesso em 02/02/2023.

<sup>21</sup> <https://www.agrolink.com.br/cotacoes/historico/pr/milho-seco-sc-60kg>. Acesso em 02/02/2023.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## COTAÇÕES

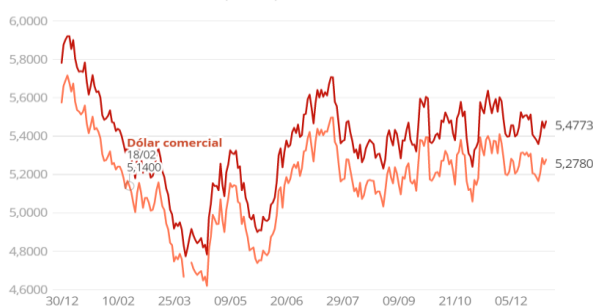


Já a cotação do dólar, apesar das oscilações, teve variação anual em 2022 com queda de R\$ 5,32%, tendo oscilado durante o ano entre R\$ 4,61 e R\$ 5,71, conforme informações do portal G1<sup>22</sup>:

### Variação do dólar em 2022

Cotação de fechamento, em R\$

— Dólar comercial — Dólar turismo (sem IOF)



Fonte: Valor Pro

As informações demonstram que os preços dos insumos e dos grãos não estão diretamente atrelados, embora sofram com a variação da moeda estrangeira, atrelar o fornecimento do valor dos insumos às commodities produzidas em razão das dificuldades decorrentes das variações cambiais representaria desconsiderar todas as demais variáveis que influem na formação dos preços e traria grande risco de aquisição dos insumos para valor distante do menor preço, critério que deve nortear as licitações públicas, consoante preveem os artigos nº 45,

<sup>22</sup> <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/29/dolar.ghtml>. Acesso em 02/02/2023.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 e nº 33 da Lei 14.133/21<sup>23</sup>.

De outro norte, a licitação deve promover ampla competitividade entre os interessados, com parcelamento das atividades sempre que possível, de acordo com a finalidade de cada item, conforme preveem os artigos nº 15, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 e 40, inciso V, alínea b, da Lei 14.133/21<sup>24</sup>.

Nesse ínterim, também não seria adequado cumular o fornecimento de insumos agrícolas, que podem ser fornecidos por empresas diversas, com o serviço de armazenamento de grãos, atrelados à necessidade de recebimento do excedente da produção do instituto, conjugação que viola também o postulado do parcelamento e inevitavelmente limitaria a competitividade do certame.

Inaplicável a lógica do cooperativismo, uma vez que cabe a cada produtor rural a livre escolha da entidade que melhor atende seus interesses, enquanto a Administração Pública deve buscar a melhor proposta, ou nos termos da Nova Lei de Licitações<sup>25</sup>, *a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública*, com ampla competitividade fixada em critérios objetivos, o que não se vislumbra no modelo proposto.

Como bem consignado na instrução da 1ª Inspeção de Controle Externo, não há razoabilidade na filiação da entidade pública a uma cooperativa, pois *(i) não há motivo excepcional que justifique a sua filiação; (ii) falta de correlação entre as atividades econômica dos cooperados e da Entidade Estatal e, o mais*

<sup>23</sup> Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

I - menor preço;

<sup>24</sup> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Vigência\)](#)

[...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

V - atendimento aos princípios:

[...]

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

<sup>25</sup> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*relevante, (iii) há completa incompatibilidade entre o arcabouço legal aplicado às cooperativas com o regime jurídico de direito público a que se submete o IDR-Paraná.*

Com efeito, o artigo 3º da Lei nº 5.764/79 define como cooperativa a união de pessoas para objetivo comum, com a contribuição de bens e serviços para o exercício de uma atividade econômica:

Art. 3º **Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro.**

Ainda, o artigo 6º, inciso do referido Diploma Legal excepciona a possibilidade de admissão de pessoas jurídicas:

Art. 6º As sociedades cooperativas são consideradas:

(...)

I - singulares, as constituídas pelo número mínimo de 20 (vinte) pessoas físicas, **sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas** ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos;

Por sua vez, o artigo 2º da Lei Estadual nº 20.121/19 traz as finalidades básicas do IAPAR -EMATER:

Art. 2º O Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - IAPAR-EMATER tem por finalidades básicas:

I – a promoção do desenvolvimento rural, tecnológico, socioeconômico, político e cultural da família rural e seu meio, em atuação conjunta com a população rural e suas organizações;

II – a pesquisa e a inovação técnico-científicas no meio rural mediante o desenvolvimento e a transferência de tecnologias e a execução de políticas públicas que priorizem a inclusão social e produtiva capazes de promover a competitividade da agricultura e o bem estar do produtor rural e suas famílias;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – a divulgação, o apoio e a promoção de ações de ensino, pesquisa e extensão voltados ao desenvolvimento de modelos agrícolas sustentáveis baseados nos preceitos da ciência agroecológica;

IV – a coordenação e provimento de soluções de engenharia rural em empreendimentos voltados ao desenvolvimento agropecuário, na infraestrutura logística de estradas rurais e de armazenagem, do abastecimento e segurança alimentar, de classificação de origem vegetal e de energias renováveis;

V – ações coordenadas visando a produção de alimentos saudáveis e de alta qualidade;

VI – a certificação de propriedade rurais produtivas sustentáveis e éticas, com emissão de selo certificador, conforme critérios e a serem definidos pelo próprio Instituto.

De plano, observa-se que a finalidade da cooperativa é a execução de atividade econômica, que não é a finalidade de uma autarquia estadual. Especificamente, o IAPAR-EMATER possui finalidades de desenvolvimento, pesquisa técnica e inovação sua área que, embora tenham valor econômico, esse viés não constitui o objetivo da entidade. Ainda, o cooperativismo prevê a constituição com bens e serviços para a cooperativa, o que não pode ser prestado pela autarquia de modo direto.

Também, não seria possível a compra de insumos ou a venda direta de produtos à cooperativa pela entidade filiada sem o processo de licitação, uma vez que somente pode ser dispensada nos casos expressos previstos em lei. Já o fornecimento de bens por cooperativa somente é possível caso se sagre vencedora do processo de licitação específica para os produtos, respeitadas as normas específicas que regem a participação dessas entidades em certames públicos, como prevê o artigo 16 da Nova Lei de Licitações<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pontuada a impossibilidade de relacionamento da autarquia com entidades cooperativas como filiada, há necessidade de trazer alguns apontamentos acerca da precificação de compras pela Administração Pública, contextualizados ao tema objeto da consulta.

Pois bem. Por expressa disposição legal, há necessidade de que, mesmo sujeitos a flutuação, **os preços dos insumos sejam fixados no edital do certame, mediante adequado processo de planejamento de contratação, em moeda corrente nacional, que estejam balizados nos preços praticados no âmbito da Administração Pública, e, após o pregão com efetiva competitividade, estejam previstos no contrato,** nesse sentido temos os seguintes dispositivos legais:

Lei 8.666/93:

**Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional,** ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

**Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento,** sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

**Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: [...]**

**V – balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.**

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

---

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º As obras, serviços e **compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala;**

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

**III – o preço e as condições de pagamento**, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (sem grifos nos originais).

Lei 14.133/21

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

[...]

II – **os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional**, ressalvado o disposto no art. 52 desta Lei;

Dessa forma, a legislação de regência exige que a entidade apresente os preços dos insumos que deseja adquirir no edital de licitação, estabelecidos em moeda corrente, com adequado planejamento, não sendo legal a fixação de modo proporcional aos grãos excedentes de produção. Além disso, o critério de julgamento deverá ser o menor preço, também estabelecido em moeda corrente.

No ponto, há concordância do *Parquet*, quando afirma “*Ou seja, o instrumento convocatório da aquisição deverá indicar de maneira precisa seu objeto e os recursos orçamentários necessários à compra. **Da mesma forma, os valores dos bens pretendidos deverão ser fixados em moeda corrente nacional**”.*

Não se descuida das dificuldades e desafios que a aplicação das normas de aquisições públicas traz aos gestores, mas o caso em análise possui soluções dentro dos sistemas, o que se observa com a realização de vários pregões



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

por institutos de ensino federais para a aquisição de insumos agrícolas necessários às suas atividades<sup>27</sup>, não sendo adequada a intenção do gestor de se eximir da realização da licitação devida sob o a defesa de incongruência do sistema.

Assim, conclui-se que o modelo contratual proposto pelo IDR-Paraná, no sentido de se utilizar o modelo do cooperativismo e estabelecer uma vinculação proporcional entre o quantitativo de insumos e um quantitativo de grãos decorrente de excesso de produção não encontra respaldo legal, bem como não considera todas as variáveis econômicas que influenciam esses mercados, de modo que o primeiro questionamento deve ser respondido negativamente.

Já quanto à possibilidade de utilização do excedente de produção para pagamento dos insumos, **em efetiva dação em pagamento**, houve divergência entre as unidades técnicas e o Ministério Público de Contas. Enquanto as primeiras defenderam a impossibilidade, o *Parquet* defendeu ser possível, uma vez delimitado o preço dos insumos em moeda corrente, desde que demonstrada a vantajosidade da medida, em detrimento à regular alienação.

A análise dos fundamentos apresentados e dos precedentes trazidos permite concluir pela excepcional possibilidade de dação em pagamento dos grãos decorrente do excedente de produção da Autarquia para pagamento de insumos agrícolas, no contexto específico apresentado pelo Ministério Público de Contas.

Com efeito, a alienação de bens móveis deve, como regra, ser efetivada por licitação, conforme o que está previsto no art. 17, II, da Lei nº 8.666/93, no art. 76, inciso II, da Lei nº 14.133/21 e 6º, inciso IV, da Lei Estadual nº 15.608/07. Não obstante, a Lei Estadual permite a dação em pagamento de bens móveis, desde que comprovada a vantagem ao interesse público:

Lei 8.666/93:

Art. 17. **A alienação de bens da Administração Pública**, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

---

<sup>27</sup> <https://licitacao.ufersa.edu.br/2022/10/26/pregao-eletronico-n-o-38-2022/>  
<https://www.ifsudestemg.edu.br/licitacoes/barbacena/pregao-srp/2021/2021-10-aquisicao-de-materiais-e-insumos-agricolas>  
<https://ifrs.edu.br/sertao/administracao-e-planejamento/licitacoes-e-contratos/pregoes/>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

II - **quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação**, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;
- b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;
- c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;
- d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;
- e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;
- f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

Lei 14.133/21

Art. 76. **A alienação de bens da Administração Pública**, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[...]

II - **tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:**

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;
- b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;
- c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;
- e) venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;
- f) venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Lei Estadual nº 15.608/07

**Art. 6º A alienação de bens da Administração Pública Estadual subordina-se à:**

- I - existência de interesse público devidamente justificado;
- II - prévia avaliação, visando à definição do preço mínimo;
- III - autorização legislativa para os bens imóveis, bem como para bens móveis quando envolver alienação de controle societário de economia mista e empresa pública;
- IV - licitação na modalidade de concorrência ou leilão público,** desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.

**§ 1º A dação em pagamento pode ser utilizada pela Administração quando motivada a vantagem ao interesse público.**

Ocorre que, como consignado e fundamentado pelo *Parquet*, é possível que haja vantagem ao interesse público na dação em pagamento dos grãos excedentes de produção e há precedentes jurisprudências que admitem a prática, inclusive com previsão no edital.

Assim, o que não se admite pela legislação é a vinculação dos insumos de modo proporcional aos grãos, sem fixação dos valores dos insumos e dos grãos em moeda corrente, com efetiva competição entre fornecedores na licitação, ou deixando-se o estabelecimento dos preços no momento da execução contratual, hipóteses nas quais além das irregularidades apresentadas, os riscos da flutuação de preços em ambos os produtos seriam integralmente assumidos pela Administração.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não obstante, uma vez licitados os insumos agrícolas de modo regular e fixados os seus preços em moeda corrente, com ampla competitividade entre empresas interessadas em fornecer os produtos, considerando as especificidades da atividade realizada pelo consulente, é possível que seja verificada situação excepcional apta a justificar a dação em pagamento do excedente de produção, para pagamento dos insumos anteriormente contratados com preços fixados mediante regular processo licitatório, inclusive com previsão no edital de licitação.

Importante consignar que essa sistemática também afastaria o instituto da permuta, uma vez que ambos os produtos teriam avaliação específica e pontual, efetuadas na forma legal e no momento adequado, os insumos pela licitação ordinariamente realizada e os grãos pelo mercado de commodities, ambos precificados em moeda corrente.

Veja-se que a legislação exige que haja vantagem ao interesse público para a dação em pagamento, elemento sobre o qual deve recair a análise do gestor. Destarte, é possível que no momento da liquidação e pagamento dos insumos o preço dos grãos seja atrativo, a justificar a entrega ao fornecedor dos insumos, em comparação com a formulação de um procedimento licitatório para alienação, com os custos a ele inerentes, considerando as atividades necessárias e o risco de oscilação dos preços dos grãos.

Ocorre que a situação deverá ser analisada pontualmente, de acordo com a realidade de mercado no momento, não cabendo, em regra, predefinição. Isso porque, apesar de possuírem variação de acordo com o câmbio do dólar, como anteriormente tratado, os grãos possuem outras variáveis que podem implicar em variações de preços, como exemplo, a unidade técnica pontuou eventual momento de colheita, em que os preços dos grãos costumam registrar baixa, não sendo adequada a dação em pagamento neste período, por representar claro prejuízo em relação à venda em momento de entressafra.

Pontuado isso, a previsão da dação em pagamento como prerrogativa da administração também é possível. Como apresentado pelo Ministério Público de Contas, há precedentes de uso tanto por esta Corte quanto por órgãos do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Poder Judiciário. Contudo, sua prática deve ser precedida de cuidados acerca da efetiva existência de ampla competitividade no certame.

Tomando o exemplo apresentado pelo *Parquet*, a aceitação de veículos usados é prática de mercado e aceita por praticamente 100% das empresas atuantes na atividade, de modo que a previsão da dação em pagamento naquele caso não prejudica a competitividade. No particular, trata-se da consagração do postulado de que as compras da administração pública devem se sujeitar a condições de aquisição e pagamento semelhantes ao setor privado, conforme preveem os artigos 15, inciso III, da Lei 8.666/93 e 40, inciso I, da Lei 14.133/21<sup>28</sup>, o que também pode ser observado no caso.

Como exposto, **o procedimento licitatório tem como finalidade a seleção da melhor proposta, com respeito ao princípio da ampla competitividade**. Além disso, a regra dos contratos administrativos é que os pagamentos sejam feitos em moeda corrente, consistindo a dação em pagamento a exceção.

Partindo dessas premissas, tem-se que a utilização da dação em pagamento como prerrogativa da entidade pública exige, no momento do planejamento da contratação, demonstração de que há no mercado número de empresas suficiente que aceitem o pagamento dos insumos em grãos. Caso o número de empresas seja limitado, a licitação deve seguir a regra, prever o pagamento em dinheiro e como opção do credor o recebimento em grãos, pois a existência de um número limitado de empresas no certame violaria a ampla competitividade, princípio que prepondera em relação à exceção na forma de pagamento.

Dito de outro modo, a análise da vantajosidade ao interesse público da dação de produtos em pagamento pressupõe e existência de ampla competitividade no certame que originará o contrato, de modo que apenas se existirem empresas suficientes a competir pelos preços dos insumos considerando

---

<sup>28</sup> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

essa modalidade de pagamento como obrigatória é que ela pode ser inserida no edital do certame como prerrogativa da Administração.

A análise deve ser feita no momento do planejamento de contratação e caso demonstrada a vantajosidade e a existência de ampla competitividade é regular a inserção da dação em pagamento como prerrogativa da administração. Por outro, pode, caso ausentes tais premissas, ser inserida como faculdade do credor, nos exatos termos do artigo 356 do Código Civil<sup>29</sup>.

Assim, conclui-se que embora a dação em pagamento seja medida excepcional, é permitida pela legislação, de modo que a sua utilização no pagamento de insumos agrícolas com excedente de produção por entidade que possui finalidade específica na área pode, em certas hipóteses, ser benéfica, quanto pode, pelas variáveis mercadológicas, não ser adequada, devendo ser adotada de modo específico, sem previsão genérica, apenas quando a vantajosidade para a Administração se confirmar, com a devida justificativa, demonstrada por elementos robustos. A sua previsão como prerrogativa da Administração no edital da licitação é permitida, consiste na adoção de condições de aquisição e pagamento semelhantes ao setor privado e exige demonstração, na etapa de planejamento do certame, de que não haverá violação ao princípio da ampla competitividade da licitação.

### 3. VOTO

Ante o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta, formulada pelo INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PARANÁ - IAPAR-EMATER (IDR-Paraná) e, no mérito, pela **RESPOSTA** nos seguintes termos:

#### Questionamento:

É possível uma instituição Autárquica, com função precípua em seus estatutos, a realização de pesquisa agropecuária: básica e aplicada, prever que produtos agrícolas de safras já colhidas, especialmente

<sup>29</sup> Art. 356. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Grãos de Milho e/ou Soja, subprodutos de pesquisa (“materiais inservíveis”), sejam utilizados nos Editais de Licitação e Contratos, como forma especial de pagamento total (dação em pagamento) na aquisição de Insumos Agrícolas (fertilizantes, corretivos, herbicidas, fungicidas, entre outros), mediante fundamentação acerca da maior vantajosidade, celeridade, comodidade, bem como a caracterização de prática comum entre os particulares?

A título de esclarecimento, informa-se que o Edital estabeleceria o quantitativo de todos os Insumos Agrícolas necessários para um determinado campo de pesquisa, até final da Colheita, retirando-os somente na exata medida da necessidade técnica e fixando o valor financeiro em equivalência de quilogramas de grãos de milho e/ou soja. Ao final da colheita, mediante avaliações dos quantitativos de insumos agrícolas utilizados, efetua-se o depósito em equivalentes quilogramas de subproduto para a Contratada. Os contratos seriam firmados pelo período de cada safra ou de 12 meses, podendo ser renovado pelo mesmo período, nos termos da legislação licitatória.

### **Resposta:**

**Não é regular a vinculação de aquisição de insumos a um quantitativo de grãos decorrentes de excedente de produção por autarquia especializada, inclusive com o uso de cooperativas rurais, uma vez que os valores dos insumos devem ser balizados no preço de mercado, ser fixados em moeda e corrente, como exigem os artigos 5º da Lei nº 8.666/93 e 12, inciso II, da Lei nº 14.133/21, e a seleção do fornecedor deve ser efetuada em regular processo licitatório com atendimento aos princípios que o regem, em especial no tema, a ampla competitividade, em atendimento ao artigo 37, inciso XXI, da CF, artigo 3º da Lei 8.666/93 e artigo 5º da Lei nº 14.133/21.**

**A dação em pagamento de excedente de produção de entidade técnica para pagamento de fornecedores, dentro da exata**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

natureza jurídica do instituto, é legal, desde que observada a excepcionalidade e demonstrada a vantajosidade ao interesse público, conforme prevê o artigo 6º, § 1º, da Lei Estadual nº 15.608/07.

A demonstração da vantajosidade deverá ser efetivada pontualmente, devendo os preços dos insumos terem sido objeto de previa licitação que garanta a seleção da melhor proposta de fornecimento e cotados em moeda corrente, e os grãos a serem utilizados avaliados de acordo com o mercado, de modo independente e com a devida justificativa, demonstrada por elementos robustos e consideradas as variáveis que podem impactar os preços, inclusive futuras.

A inserção de previsão de dação em pagamento dos grãos excedentes de produção no edital de licitação para compra de insumos como prerrogativa da Administração Pública depende da demonstração de que não haverá prejuízo à ampla competitividade do certame, com a existência de potenciais fornecedores que aceitem essa modalidade de pagamento em número suficiente para a garantia de tal princípio, do contrário, caberá apenas como faculdade do credor, com prevê o artigo nº 356 do Código Civil.

### Questionamento:

Não sendo possível a utilização dos subprodutos da pesquisa, nos Editais e Contratos, como forma especial de pagamento total de Insumos Agrícolas necessários, seria possível, ao menos, para o pagamento parcial?

### Resposta:

Respeitados o regramento legal e as premissas consignadas na resposta ao primeiro questionamento, o excedente de produção de grãos pode ser utilizado tanto para pagamento integral como



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**parcial das compras de insumos efetuadas pela entidade pública.**

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, encaminhem-se os autos à 1ª Inspeção de Controle Externo, à Coordenaria-Geral de Fiscalização e à Coordenadoria de Gestão Estadual, para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

**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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** a presente Consulta, formulada pelo INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PARANÁ - IAPAR-EMATER (IDR-Paraná) e, no mérito, **RESPONDER** nos seguintes termos:

Questionamento:

É possível uma instituição Autárquica, com função precípua em seus estatutos, a realização de pesquisa agropecuária: básica e aplicada, prever que produtos agrícolas de safras já colhidas, especialmente Grãos de Milho e/ou Soja, subprodutos de pesquisa (“materiais inservíveis”), sejam utilizados nos Editais de Licitação e Contratos, como forma especial de pagamento total (dação em pagamento) na aquisição de Insumos Agrícolas (fertilizantes, corretivos, herbicidas, fungicidas, entre outros), mediante fundamentação acerca da maior vantajosidade, celeridade, comodidade, bem como a caracterização



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de prática comum entre os particulares?

A título de esclarecimento, informa-se que o Edital estabeleceria o quantitativo de todos os Insumos Agrícolas necessários para um determinado campo de pesquisa, até final da Colheita, retirando-os somente na exata medida da necessidade técnica e fixando o valor financeiro em equivalência de quilogramas de grãos de milho e/ou soja. Ao final da colheita, mediante avaliações dos quantitativos de insumos agrícolas utilizados, efetua-se o depósito em equivalentes quilogramas de subproduto para a Contratada. Os contratos seriam firmados pelo período de cada safra ou de 12 meses, podendo ser renovado pelo mesmo período, nos termos da legislação licitatória.

### **Resposta:**

**Não é regular a vinculação de aquisição de insumos a um quantitativo de grãos decorrentes de excedente de produção por autarquia especializada, inclusive com o uso de cooperativas rurais, uma vez que os valores dos insumos devem ser balizados no preço de mercado, ser fixados em moeda e corrente, como exigem os artigos 5º da Lei nº 8.666/93 e 12, inciso II, da Lei nº 14.133/21, e a seleção do fornecedor deve ser efetuada em regular processo licitatório com atendimento aos princípios que o regem, em especial no tema, a ampla competitividade, em atendimento ao artigo 37, inciso XXI, da CF, artigo 3º da Lei 8.666/93 e artigo 5º da Lei nº 14.133/21.**

**A dação em pagamento de excedente de produção de entidade técnica para pagamento de fornecedores, dentro da exata natureza jurídica do instituto, é legal, desde que observada a excepcionalidade e demonstrada a vantajosidade ao interesse público, conforme prevê o artigo 6º, § 1º, da Lei Estadual nº 15.608/07.**

**A demonstração da vantajosidade deverá ser efetivada pontualmente, devendo os preços dos insumos terem sido**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objeto de previa licitação que garanta a seleção da melhor proposta de fornecimento e cotados em moeda corrente, e os grãos a serem utilizados avaliados de acordo com o mercado, de modo independente e com a devida justificativa, demonstrada por elementos robustos e consideradas as variáveis que podem impactar os preços, inclusive futuras.

A inserção de previsão de dação em pagamento dos grãos excedentes de produção no edital de licitação para compra de insumos como prerrogativa da Administração Pública depende da demonstração de que não haverá prejuízo à ampla competitividade do certame, com a existência de potenciais fornecedores que aceitem essa modalidade de pagamento em número suficiente para a garantia de tal princípio, do contrário, caberá apenas como faculdade do credor, com prevê o artigo nº 356 do Código Civil.

### Questionamento:

Não sendo possível a utilização dos subprodutos da pesquisa, nos Editais e Contratos, como forma especial de pagamento total de Insumos Agrícolas necessários, seria possível, ao menos, para o pagamento parcial?

### Resposta:

**Respeitados o regramento legal e as premissas consignadas na resposta ao primeiro questionamento, o excedente de produção de grãos pode ser utilizado tanto para pagamento integral como parcial das compras de insumos efetuadas pela entidade pública.**

II – Determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, o encaminhamento dos autos à 1ª Inspeção de Controle Externo, à Coordenaria-Geral de Fiscalização e à Coordenadoria de Gestão Estadual, para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, à Supervisão de Jurisprudência e



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

Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 25 de maio de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**

Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

Presidente