

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202300002066223

Interessado: POLICIA MILITAR DO ESTADO DE GOIAS - PMGO

Assunto: CONSULTA.

DESPACHO Nº 1324/2023/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. CONSULTA EM TESE. ETAPA PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO. ELABORAÇÃO DO PREÇO ESTIMADO (DE RESERVA OU REFERENCIAL). DIRETRIZES INTERPRETATIVAS EXTRAÍDAS DO DECRETO ESTADUAL Nº 9.900, DE 7 DE JULHO DE 2021. ORIENTAÇÃO EM CARÁTER REFERENCIAL.

1. Aportaram os autos neste Gabinete, para análise e apreciação superior do **Parecer Jurídico SSP/ADSET nº 377/2023** (50042246), da lavra Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública ("SSP"), que endereçou consulta *em tese* suscitada pela Divisão de Conformidade Técnica - DCT/CALTI da Pasta acerca da interpretação de dispositivos previstos no Decreto estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021 (48278400).

2. Em resposta aos quesitos formulados pela unidade técnica, concluiu o parecerista o seguinte:

a) A orientação dada pela Divisão de Conformidade Técnica - DCT/CALTI aos agentes responsáveis pela pesquisa de preços conforme descrita no Item 6 desse documento está correto?

RESPOSTA: É uma orientação que estava baseada na antiga redação do art. 88-A da Lei estadual nº 17.928/2012, portanto já não consonante com o Decreto estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021

b) É obrigatório realizar a pesquisa mercadológica utilizando todos os parâmetros previstos no artigo 6º Decreto Estadual nº 9.900, de 07/07/2021 e comprovar através de documentos que realizou a pesquisa de preços em todos esses parâmetros?

RESPOSTA: Não, não é mais obrigatório. Contudo, quanto mais diversificada é a pesquisa, com diversas fontes, parâmetros e preços, maior a probabilidade de refletir as realidades de mercado.

c) Em razão do disposto no inciso IV, artigo 3º do Decreto Estadual nº 9.900, de 07/07/2021, é discricionário escolher as fontes de pesquisa, devendo ser utilizado no mínimo duas fontes?

RESPOSTA: É discricionária, embora haja preferência na utilização de fontes oficiais do Poder Público, e parâmetros de contratações públicas anteriores. Quanto à pesquisa exclusivamente com fornecedores, somente em caso de impossibilidade na consulta nas demais fontes.

d) O caput do artigo 6º do Decreto Estadual nº 9.900, de 07/07/2021 permite ao agente responsável escolher quais fontes de pesquisa deseja utilizar, em razão da expressão "forma combinada ou não"?

RESPOSTA: Resposta já respondida no quesito acima.

e) Para atender ao mínimo solicitado pelo Decreto Estadual nº 9.900, de 07/07/2021 e conseqüentemente obter o preço estimado da contratação, o agente responsável, ao realizar a pesquisa mercadológica deve pelo menos utilizar duas fontes de pesquisas e obter no mínimo 3 (três) preços nessas fontes de pesquisa?

RESPOSTA: Sim, formalmente no mínimo preenchendo tais requisitos. Mas deve atentar-se que esses são requisitos formais. O agente responsável deve fazer uma análise crítica das pesquisas, sempre buscando refletir a realidade material dos mercados.

f) Se o agente responsável pela pesquisa mercadológica realizar sua pesquisa utilizando pelo menos duas fontes de pesquisas e obtendo no mínimo 3 (três) preços nessas fontes de pesquisa, torna necessário ainda incluir nos autos justificativa motivando as razões pelos quais não obteve sucesso nos parâmetros não pesquisados.

RESPOSTA: Não é necessária a justificativa, contudo é prudente que instrua com documentação em que se mencione, para cada inciso, que não o utilizou porque já utilizara preços de outras fontes, indicando quais sejam. Contudo, é necessária a devida justificativa em caso da impossibilidade de: (a) utilização de duas fontes; (b) utilização de três preços; (c) e utilização de outras fontes senão exclusivamente de preços advindos de orçamentos de fornecedores.

3. Assim, delimitado o objeto desta manifestação, cumpre assentar, desde logo, seu conteúdo interpretativo dotado de aptidão a estender-se, em caráter referencial, a todas as unidades setoriais tecnicamente vinculadas à Procuradoria-Geral do Estado.

4. Adentrando o cerne do tema consultado, e como bem contextualizado no parecer, a estimativa de preços nos procedimentos licitatórios em trâmite no âmbito do Estado de Goiás era orientada pelo **Despacho nº 648/2019 - GAB** (7254132), que ressaltava a necessidade de consideração, pelas unidades requisitantes, de todas as fontes arroladas nos incisos contidos no art. 88-A da Lei estadual nº 17.928/2012 e, em eventual impossibilidade, o processo deveria ser instruído com a devida justificativa. A denominada "cesta de preços" era, via de regra, composta por todas as "fontes" ali arroladas, salvo justificada impossibilidade de fazê-lo.

5. Todavia, com a vigência da Lei Complementar estadual nº 164/2021, que alterou a redação do referido art. 88-A, revogando os incisos que enumeravam as fontes a serem consideradas para a formação do preço, o Decreto estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021, passou a dispor sobre o procedimento administrativo de realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional.

6. Em breve histórico, convém destacar que a pesquisa de preços sob a vigência da Lei federal nº 8.666/1993 e da Lei estadual nº 17.928/2012 não encontrava balizas legislativas que estabelecessem critérios práticos para a fixação, pelo administrador público, do melhor preço a licitar. Por tal motivo, a jurisprudência firmada pelos Tribunais de Contas, naquele momento, era consideravelmente incisiva ao atribuir padrões determinantes para sua atuação, delineando o conceito de cesta de preços aceitáveis, tal qual prescreve hoje o decreto estadual em comento em suas definições.

7. No âmbito estadual, o art. 88-A da Lei estadual nº 17.928/2012, alterado pela Lei nº 18.989/2015, passou a prever, em reflexo às orientações dos Tribunais de Contas, parâmetros para a confecção das pesquisas de preços, suprimindo as lacunas normativas então existentes.

8. Posteriormente, por opção política externada na Lei Complementar estadual nº 164/2021, houve a *deslegalização* da matéria, operada pela ab-rogação dos incisos do art. 88-A, em contraposição à orientação contida no citado **Despacho nº 698/2019-GAB** (7254132), desta Procuradoria-Geral do Estado, que ressaltou a *literalidade* do dispositivo legal então vigente, para fixar a necessidade de que, na fase interna da contratação, fossem consideradas todas as fontes elencadas nos incisos para a formação do preço, acenando para uma certa gradação de preferência e a objeção à estimativa de preço apenas com base em “pesquisa junto a fornecedores”. Essa *deslegalização* deu origem ao Decreto estadual nº 9.900/2021, que tratou de contemplar os referenciais para a pesquisa de preços que serão esquadrihados no decorrer desta manifestação.

9. Cenário semelhante existiu na esfera federal. A Lei federal nº 14.133/2021, tal qual o Decreto estadual nº 9.900/2021, passou a dispor sobre os critérios a serem considerados pelo agente administrativo na formulação da pesquisa de preços, denominando-os de parâmetros, que, conforme definição da Procuradoria Setorial da SSP, seria a *própria natureza do preço retirado*, enquanto a fonte, denominação atribuída pelos Tribunais de Contas, seria *o local (ferramenta, banco etc.) de onde se tiram os preços a formarem a pesquisa de preços*.

10. O Decreto estadual nº 9.900/2021 dispõe sobre o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços. Essa pesquisa de preços (mercadológica), conforme o diploma, objetiva estipular o valor estimado e/ou máximo da licitação; aferir a vantagem em aderir à Ata de Registro de Preço ou, no caso de aditivos contratuais, se o valor proposto pela empresa contratada está de acordo com os preços praticados no mercado; avaliar, no caso de inexigibilidade de licitação, se o valor proposto para a contratação está de acordo com o praticado no mercado; e buscar, no caso de dispensa de licitação, a proposta que melhor atenda à Administração (art. 2º).

11. O art. 3º do decreto que regulamenta o art. 88-A da Lei estadual nº 17.928/2012 cuida da definição de expressões usualmente invocadas nos procedimentos de pesquisa de preços. Convém relembrar que o conceito de cesta de preços trazido pelo Decreto estadual nº 9.900/2021 originou-se das decisões do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nºs 2.170/2007-P e 819/2009-P), conforme explanação contida no **Despacho nº 1052/2021-GAB** (202100013001143), que analisou a minuta do ato. O art. 6º, por sua vez, define os parâmetros a serem considerados pelo administrador, de forma cumulativa ou não, na elaboração da pesquisa de preços. **Assim, de fato, por opção discricionária, o decreto já não exige que haja consideração obrigatória de todas as fontes e parâmetros existentes nos incisos do art. 6º.**

12. Os arts. 3º, 6º e 9º do Decreto nº 9.900/21, ao fazerem menção à cesta de preços como conjunto de preços formado por documentos obtidos de *duas ou mais fontes de pesquisa*, assim como à *utilização dos parâmetros, de forma combinada ou não*, e que *o cálculo incidirá sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais parâmetros elencados no art. 6º*, evidenciam, cotejando essas informações com os conceitos trazidos pelo parecerista, que das fontes serão extraídos os parâmetros a serem considerados na elaboração do orçamento estimado que embasará o chamado *preço de reserva*, isto é, aquele pelo qual a Administração está *a priori* disposta a pagar pelo bem, obra ou serviço que será licitado.

13. Em síntese, o parâmetro seria o objeto destinatário da pesquisa a que se referem os incisos do art. 6º, enquanto a fonte seria o local de busca do objeto (por exemplo, inciso I - parâmetro: notas fiscais eletrônicas; fonte: base estadual de notas fiscais eletrônicas). Não é demais ressaltar que o indigitado dispositivo congloba tanto fontes, quanto parâmetros, cabendo notar que de uma mesma fonte podem ser extraídos diversos parâmetros e, pela mesma razão, o mesmo parâmetro poderá constar de diversas fontes. Assim, na busca em diversas fontes para o atendimento da cesta de preços aceitável

conceituada pelos órgãos de controle externo, os parâmetros constantes do art. 6º poderão ser empregados de forma combinada ou não.

14. Isso, contudo, não significa que o administrador deixará de observar a necessidade de alcance da pesquisa caso a caso. Quer isso dizer que **o regulamento atribuiu ao agente responsável pela formação do orçamento estimado considerável margem de discricionariedade para eleger os parâmetros que lhe pareçam mais adequados para cada caso**. Os direcionamentos contidos no decreto referente à pesquisa de preços pretendem aproximação o mais perto possível do valor real de mercado, para, com isso, incentivar o maior número de licitantes pela disputa do objeto licitado e oferta de propostas sérias, firmes e exequíveis.

15. Vale repisar as observações apontadas por esta Casa, por meio do **Despacho nº 1365/2020 - GAB** (000014735877), quando do exame da primeira proposta de alteração da Lei estadual nº 17.928/2012 e da Lei Complementar estadual nº 58/2006:

26. Quanto à temática da estimativa de preços nos procedimentos aquisitivos, necessário destacar que a realização de pesquisa de preços para o fornecimento de bens e a contratação de serviços em geral é de fundamental importância para viabilizar o sucesso do procedimento licitatório, tendo por finalidade, além de verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes, verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis e compatíveis com os preços praticados pelo mercado.

27. Dessa forma, a existência de norma específica balizadora do procedimento a ser adotado para orientar a administração no alcance de uma eficiente pesquisa de preços nas contratações públicas, no âmbito do Estado de Goiás, é de primordial relevância para garantir que o Poder Público realize a “melhor aquisição possível” através da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em corolário aos princípios da isonomia, eficiência e economicidade.

16. Reforça-se, portanto, que, embora não seja exigido de quem formule a pesquisa de preços a sua fundamentação em todas as fontes e parâmetros elencados incisos do art. 6º, nas palavras de Marçal Justen Filho, citado por Cristiana Fortini e Renila Bragagnoli¹, *o fundamental é que a Administração Pública saiba, efetivamente, o quanto custa, no mercado, o objeto a ser licitado. E, nesse sentido, quanto mais elementos e informações, mais fidedigno o orçamento estimado pela Administração Pública*.

17. Por tais motivos, em que pese inicialmente haver uma certa imprecisão conceitual na legislação estadual para os termos fonte e parâmetro, e sem a finalidade de esgotar a temática, propõe-se, neste momento, solução que equalize a evolução legislativa, doutrinária e jurisprudencial, considerando a necessidade de eficiência e de atendimento de toda a demanda da Administração Pública e a imprescindibilidade de transparência do gasto administrativo.

18. Para tanto, **o ideal a ser buscado, a partir de juízos de conveniência administrativa, e na medida do realizável, é que sejam utilizadas as mais variadas fontes/parâmetros disponíveis**, o que engloba pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas. Nesse sentido, recorre-se mais uma vez ao magistério de Joel de Menezes Niebhur² em comentário ao § 1º do art. 23 da Lei federal nº 14.133/21, c/c art. 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021:

Pondera-se que **todos os critérios indicados no §1º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 e reproduzidos no artigo 5º da Instrução Normativa nº 65/2021 são imprecisos e falhos, especialmente se tomados de forma isolada**. O critério preferido da Instrução Normativa nº

65/2021, que é o relativo aos preços praticados noutros contratos administrativos, tem os seus problemas porque, quando se faz esse tipo de comparação entre contratos, o usual é que muitos aspectos do contrato que se toma como referência não sejam levados em consideração, como especificações relacionadas ao objeto, condições de pagamento etc. Então, acaba-se, muitas vezes, comparando-se e tomando-se em conta contratos que, num plano geral, têm o mesmo objeto, mas que guardam diferenças substanciais e que repercutem no preço, desprezando tais diferenças. A pesquisa direta com fornecedores é visivelmente precária, porque, como já enfatizado, eles tendem a oferecer para atender aos pedidos de cotação da Administração Pública valores acima dos realmente praticados. Por sua vez, os levantamentos em contratos privados, que se fazem em sítios eletrônicos, publicações especializadas, tabelas ou por meio do banco de notas fiscais eletrônicas, também tendem a ser imprecisos porque indicam práticas do mercado privado, que, na maior parte dos casos, são bem destoantes das estabelecidas em contratos administrativos, com destaque para promoções, liquidações e condições de pagamento. O risco acentuado, nessa última hipótese, é o de obter referência de preço bem inferior ao que poderia ser oferecido à Administração Pública, diante das exigências pertinentes ao contrato formuladas pela própria Administração Pública.

Logo, nenhum dos critérios é ideal, especialmente, insista-se, se tomados de forma isolada. **O ideal, para atenuar as imprecisões de cada um dos critérios, é ampliar a pesquisa e combinar os vários critérios, como, inclusive, autoriza o §1º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. Assim, com uma base maior, as imprecisões tendem a se compensar, aproximando-se das condições reais de preços que podem ser oferecidas à Administração Pública.**

19. Todavia, não bastando as deficiências estruturais e de recursos humanos que sabidamente acometem a Administração Pública, é inerente à realidade a insuficiência de condições materiais e os obstáculos, as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, que o impossibilitam de alcançar, sempre, esse estado de coisas ideal. Sensível a esse dilema, o citado autor³ traz à tona que ***“[a] dificuldade disso [ampliar a pesquisa e combinar os vários critérios] é a de atender a toda a demanda da Administração Pública, porque essa pesquisa mais estendida consome tempo e recursos humanos. É de supor que muitos órgãos e entidades administrativas não disponham de recursos para promover pesquisa assim mais amplificada em relação a todas as suas licitações públicas.”***

20. Dessa feita, as ponderações para a utilização dos elementos contidos no Decreto nº 9.900/2021 perpassam pela valoração crítica e discricionária do agente responsável pela formação do orçamento estimado, a quem é conferido um espectro de atuação para, de acordo com as particularidades do objeto licitado e das possibilidades fáticas e jurídicas a que está submetido, extrair dos parâmetros e fontes disponíveis um preço que seja condizente com o que é usualmente praticado em condições semelhantes.

21. Disso decorre a possibilidade, em tese, da formação do preço referencial unicamente a partir da pesquisa direta junto a fornecedores, desde que circunstanciada com os elementos que condicionaram, no caso concreto, a eleição desse parâmetro, não obstante a contraindicação preconizada pela jurisprudência de controle⁴. Cita-se, uma vez mais, lição de Joel de Menezes Niebhur⁵: ***“Daí que, repita-se, nos termos da Lei n. 14.133/2021, a Administração goza de discricionariedade para eleger os parâmetros que lhe parecem mais adequados para cada caso, inclusive a pesquisa direta com fornecedores, já de muito desestimulada, insista-se, pelo Tribunal de Contas da União”.***

22. Por suposto que tal espaço de atuação discricionária conferido ao agente responsável pela pesquisa mercadológica é acompanhado da correspondente carga de responsabilidade. Adentrando nesse aspecto do Direito Sancionador, vale o registro de que, embora o Tribunal de Contas da União já tenha proferido decisões no sentido de responsabilizar o ordenador de despesa ou membros da Comissão de Licitação solidariamente quando estes não verificaram se os preços pesquisados estavam

de acordo com os praticados no mercado⁶, a jurisprudência majoritária (e mais recente) parece imputar essa responsabilidade para servidores que integrem órgão ou unidade administrativa com competência específica para a cotação dos preços⁷, tendência que, ao que tudo indica, se consolidará, mormente com a positivação do princípio da segregação das funções, conforme art. 5º da Lei federal nº 14.133/21 e, no plano normativo regulamentar⁸, da atribuição expressa dessa competência ao agente técnico da equipe de planejamento da contratação (EPC).

23. Nessa ordem de intelecção, e como bem apurado no opinativo, a despeito de qualquer elemento semântico ou extraível de qualquer método hermenêutico do decreto que induza ao caráter preferencial de fontes ou parâmetros, vale a **advertência**, sobretudo aos agentes competentes pela pesquisa de preços do orçamento estimativo, que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás ("TCE/GO") possui recente precedente (Acórdão nº 1094/2023; 50003548) que qualifica os incisos do art. 6º em uma ordem de precedência, em aparente apego normativo à gradação contida na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, colocando o inciso IV do dispositivo em posição residual quando comparado aos anteriores.

24. O TCE/GO, portanto, ao que consta, vem fazendo uma valoração da sobredita discricionariedade, até então não mensurada de maneira uniforme pelo legislador, sob a égide das normas mais atuais de contratação pública, na linha da antiga jurisprudência do Tribunal de Contas da União, firmada antes da normatização vigente, razão pela qual se recomenda a observância, pela autoridade competente, em exame subjetivo e casuístico de suas liberdades e necessidades.

25. Assim, em linha de arremate, aprova-se o **Parecer Jurídico nº 377/2023** (50042246), agregando as considerações aqui pontuadas e firmando, em **síntese conclusiva e referencial**, as seguintes orientações:

a) Na etapa preparatória das contratações, a elaboração do orçamento-base e do respectivo preço estimado perpassa pela valoração crítica e discricionária do agente responsável, que, em sua pesquisa mercadológica, não está obrigado a valer-se de todas as fontes e parâmetros previstos no art. 6º do Decreto estadual nº 9.900/21, os quais poderão ser empregados de forma combinada ou não;

b) Contudo, considerando que, quanto mais ampla e diversificada é a pesquisa, maior a probabilidade de o preço referencial refletir as realidades de mercado, o ideal a ser buscado, a partir de um juízo discricionário (motivação) e dentro das possibilidades fáticas e jurídicas a que está submetido o agente responsável (motivação), é que sejam utilizadas as mais variadas fontes/parâmetros disponíveis;

c) O agente responsável pela pesquisa mercadológica, formada com pelo menos 2 (duas) fontes de pesquisas e no mínimo 3 (três) preços nessas fontes de pesquisa, deve motivar as razões pelas quais estes são suficientes para extrair um preço que reflita as realidades de mercado, sendo necessária a justificativa circunstanciada para a inutilização das demais fontes e parâmetros, apenas e tão somente em caso da impossibilidade de: (i) utilização de duas fontes; (ii) utilização de três preços; (iii) e utilização de outras fontes, senão exclusivamente de preços advindos de orçamentos de fornecedores, não obstante a contraindicação preconizada pela jurisprudência de controle quanto à utilização isolada desse parâmetro; e

d) A liberdade na eleição das fontes e dos parâmetros empregados na pesquisa mercadológica disciplinada no Decreto estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021, é sopesada com a correspondente carga de responsabilidade, que, segundo a jurisprudência majoritária (e mais recente) dos tribunais de contas, recai ordinariamente não sobre o ordenador de despesa, a comissão permanente de licitação ou ao pregoeiro, mas, sim, sobre os servidores que integram órgão ou unidade administrativa com competência específica para elaborar a cotação dos preços.

26. Orientada à matéria, restituam-se os autos à **Secretaria de Estado da Segurança Pública, via Procuradoria Setorial**, para ciência e adoção das medidas cabíveis. Antes, porém, dê-se ciência dessa **orientação referencial** (instruída com cópia do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Especializadas, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e ao **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170- GAB/2020-PGE.

Rafael Arruda Oliveira

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

[1] *In* O acórdão 1875/21 do TCU e os parâmetros para pesquisa de preços na Lei 14.133. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-30/interesse-publico-acordao-187521-tcu-pesquisas-precos-lei-1413321>. Acesso em 12 de agosto de 2023.

[2] NIEHBUR, Joel Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 491.

[3] *Op. cit.* p. 491.

[4] Por todos, Acórdão 3224/2020-TCU-Plenário (TCU): *A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.*

[5] *Op. cit.* p. 486.

[6] **Acórdão nº 3.516/2007-1ª Câmara**

[...]

13. Em verdade, a CPL, o pregoeiro e a autoridade superior devem verificar: primeiro, se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis; segundo, se foi realizada a adequação orçamentária; e, por último, se os preços da proposta vencedora estão coerentes com o orçamento estimado pelo setor competente.

14. No entanto, não existe nenhum impedimento legal para que a própria CPL, o pregoeiro ou mesmo a autoridade superior, também, realize essas pesquisas, obviamente desde que tenham as condições técnicas para essa finalidade e os seus atos não representem repetição daqueles já efetivados por outros setores.

Acórdão nº 3.178/2016-Plenário

Trata-se de pedidos de reexame interpostos contra acórdão do TCU que imputou responsabilidade a servidores em razão de irregularidades detectadas em licitação. Entre os servidores apenados, ora recorrentes, encontra-se a pregoeira responsável pela condução do certame e pela elaboração do edital. No acórdão recorrido, a pregoeira foi sancionada pela ausência de conferência do mapa de cotação prévia de preços utilizado para balizar o julgamento dos preços na licitação. Entre outros vícios, o mapa de preços adotou injustificadamente “valores arbitrários como médias, sem explicação dos motivos

determinantes desta escolha, e em detrimento da adoção do menor preço de cada item prevista na Instrução Normativa-SLTI/MPOG 5/2014, art. 2º, § 2º, contrariando o disposto na Lei 9.784/1999, arts. 2 e 50, caput, I, e § 1º”, além de estar baseado em orçamento de empresa “elaborado com preços inconsistentes e discrepantes, em média mais do que o quádruplo (529,85%) da média dos preços das duas primeiras fontes do mercado citadas, com preço até 48 vezes o menor pesquisado no mercado, contrariando o disposto no Decreto 7.892/2013, art. 7º, e na Instrução Normativa-SLTI/MPOG 5/2014, art. 2º, § 6º”. No pedido de reexame, a pregoeira alegou, entre outros argumentos que “assume que a conferência do processo por ela realizada não conseguiu identificar esses equívocos, os quais não influenciaram no resultado do certame, que restou revogado”. Aduziu que “durante a formalização do processo administrativo, a omissis passava por sua mais longa greve nacional de servidores públicos federais”, o que ocasionou na “carência da presença de recursos humanos no período, pois trabalha com um quórum baixo de trabalhadores”. Ainda, alegou que “o erro que se deve lamentar e evitar que se repita não influenciou o resultado do certame, ou seja, não produziu efeitos”. Aludiu também “que o item 16 do Voto condutor do decisum recorrido ‘é claro em excluir a possibilidade de ter ocorrido dolo’”. À despeito de tais alegações, a multa imposta pelo Acórdão recorrido foi mantida pelo TCU considerando que a pregoeira incorreu em culpa in vigilando. Nesse sentido, os termos do Voto do Relator: “Não são aceitáveis as razões recursais aduzidas pela recorrente, pois na qualidade de autora do edital (peça 24, p. 1) e pregoeira faltou com a culpa in vigilando na conferência da formação de mapa de cotação prévia de preços com as irregularidades atribuídas [...]. Embora tenha admitido expressamente em seu recurso a ocorrência de erros na transcrição de dados da pesquisa de preços para o documento mapa de cotação prévia de preços, procura minimizá-los (...) Se, como já mencionado, a autoridade homologadora tinha o dever de fiscalizar todo o encadeamento dos atos administrativos constitutivos do procedimento licitatório, com mais razão a autora do edital e pregoeira do certame deveria ter se esmerado para que tais erros não tivessem sido evidenciados, em face de sua repercussão negativa no objetivo maior da licitação: obter a proposta mais vantajosa à Administração. 16.22. Questões conjunturais, a exemplo de greve, carência de recursos humanos e inexistência de atitude dolosa, consoante já comentado no presente exame, não são capazes de elidir a irregularidade em comento”. O relator sustentou, também, que “não é aceitável (...) que os erros expressamente reconhecidos não tenham sido capazes de resultar em danos ao Erário, caso o certame não tivesse sido revogado”. Assim, o TCU negou provimento ao recurso interposto pela pregoeira.

[7] Acórdão nº 594/2020-Plenário

Trata-se de tomada de contas especial em que se discute a responsabilização da presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) em razão de sobrepreço na contratação de empresa para prestação de serviços de informática. O TCU considerou irregulares as contas da presidente da CPL, condenando-a solidariamente em débito, nos termos do Acórdão nº 2.291/2017, do Plenário, pois o valor da hora contratada “foi indevidamente definido, sem considerar o tipo de profissional e/ou o serviço a ser contratado”. Em defesa, a presidente da CPL afirmou que, além de não possuir “conhecimentos técnicos acerca do processo licitatório e que essa teria sido a primeira licitação na qual atuou”, “não era capaz de avaliar se o valor da hora trabalhada estava condizente com o valor de mercado pela especificidade dos serviços”. Sendo assim, seguiu as orientações de uma empresa contratada para auxiliar no processo licitatório. O relator, ao analisar o caso, sustentou que deve ser ponderado o fato de a presidente da CPL “ter solicitado e seguido as recomendações da empresa contratada para dar subsídio ao processo licitatório, inclusive no tocante à definição dos preços a serem usados no certame” e também o fato de que a empresa contratada para auxiliar no certame não ter detalhado “os preços médios de mercado dos diferentes profissionais que seriam necessários, nem externou (...) a necessidade de utilizar diferentes valores para cada categoria de profissional”. Segundo o julgador, “não seria exigível da presidente da comissão de licitação conduta diversa”. Da mesma forma, **conforme entendimento do TCU, “não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto”.** Diante disso, o tribunal julgou pela regularidade das contas da responsável.

Acórdão 1464/2013-Plenário

Deve-se **afastar a responsabilidade de dirigente maior de entidade pública** quando se constata que o dano teve origem em **falhas na orçamentação** com nível de detalhamento técnico alheio às atribuições das instâncias máximas.

Acórdão 1.844/2019-Plenário

Trata-se de recurso de revista interposto por integrante da comissão permanente de licitação contra Acórdão nº 619/2015 do Plenário, proferido em tomada de contas especial, instaurado em razão de irregularidades em contrato para prestação de serviços técnicos de manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos de processamento de dados. Foi constatada a ocorrência de pagamentos a maior considerando como referência o valor pago na nova contratação. Assim, a integrante da comissão de licitação teve suas contas julgadas irregulares e foi condenada pelo débito solidariamente com os demais membros da comissão de licitação. A integrante da CPL sustentou, entre outros argumentos, que “não cabia aos membros da comissão de licitação averiguar se os preços ofertados eram compatíveis com os de mercado e sim a outras instâncias do órgão, as quais não foram devidamente responsabilizadas”. O relator, ao analisar o caso, afirmou que assiste “razão parcial à recorrente quando afirma que não se encontrava dentre as competências da comissão de licitação avaliar se os preços praticados eram os de mercado. **São diversos os precedentes em que o Tribunal entendeu que irregularidades inerentes à etapa preparatória da licitação não devem ser atribuídas a membros de comissão de licitação**”. Nesse sentido, apontou os Acórdãos nºs 1.673/2015 e 1.005/2011, ambos do Plenário, e Acórdãos nºs 3.213/2019 e 4.436/2018, ambos da Primeira Câmara. Especificamente com relação à responsabilidade pela pesquisa de preços, citou precedentes no sentido de que “não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto” (Acórdãos nºs 4.848/2010 e 3.213/2019, ambos da Primeira Câmara). Apontou também que “membros de comissão de licitação não devem ser responsabilizados por sobrepreço ou superfaturamento decorrente de orçamento estimativo com preços acima de mercado, salvo se houver prova de que tenham participado da elaboração do orçamento”. No mesmo sentido: Acórdãos nºs 1.428/2010, da Primeira Câmara, e 4.696/2018, da Segunda Câmara.

Acórdão nº 1.372/2019-Plenário

Trata-se de tomada de contas especial em que se analisa a competência do pregoeiro e a sua possível responsabilização decorrente de compra superfaturada de medicamentos. A unidade técnica argumentou pela responsabilização da pregoeira, pois ao assumir essa condição, “comprometeu-se pela lisura do procedimento e pela observância das normas legais correspondentes”. O Ministério Público divergiu da equipe técnica e alegou que “se um determinado setor foi o responsável pela elaboração das pesquisas de preço, em princípio, não há porque responsabilizar o pregoeiro por eventuais problemas nessas pesquisas, a menos que haja algum elemento presente no processo que indique que o pregoeiro tinha condições de questionar a pesquisa realizada”. O relator, ao analisar o caso, entendeu que, **“na condição de pregoeira, suas atribuições eram pertinentes apenas à condução do processo licitatório. Até porque, como visto, a municipalidade possuía órgão específico para a cotação dos preços. Assim, por não ser questão simples para o condutor da licitação verificar o preço de mercado para centenas de medicamentos, entendo ser desarrazoado exigir que o pregoeiro refaça ou reavalie as pesquisas de preços efetivadas pelos setores competentes para isso**. Ademais, registro serem diversos os entendimentos jurisprudenciais desta Corte de que as responsabilidades da comissão de licitação/pregoeiro abrangem, em regra, apenas o processamento do procedimento licitatório, nos termos do art. 6º, inciso XVI, da Lei 8.666/1993 e arts 9º do Decreto 3.555/200 e 11 do Decreto 5.450/2005”.

Acórdão 1316/2016-Plenário

Cabe aplicação de multa aos responsáveis pela elaboração do orçamento estimativo da licitação com sobrepreço, ainda que dessa irregularidade não decorra dano ao erário.

[8] DECRETO ESTADUAL Nº 10.207, DE 27 DE JANEIRO DE 2023

Regulamenta a etapa preparatória das contratações na administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás e revoga o [Decreto nº 9.666](#), de 21 de maio de 2020:

[...]

Orçamento estimado

Art. 18. O **orçamento estimado da contratação será elaborado pelo integrante técnico da equipe de planejamento** e deverá estar acompanhado dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com a indicação dos parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, nos termos do regulamento estadual específico.

DECRETO ESTADUAL Nº 10.216, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2023

Estabelece regras e diretrizes para os agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas, nos termos da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Goiás e dá outras providências:

Seção I**Equipe de Planejamento da Contratação – EPC**

Art. 9º A EPC será composta, preferencialmente, por três ou mais integrantes, que exercerão as seguintes funções:

- I – integrante requisitante;
- II – **integrante técnico**; e
- III – integrante administrativo.

§ 1º O integrante requisitante é o representante dos setores demandantes, e o **integrante técnico é o agente com conhecimento técnico e operacional sobre o objeto demandado**.

§ 2º As funções de integrante requisitante e integrante técnico poderão ser cumuladas pelo mesmo agente.

[...]

Art. 10 Cabe à EPC realizar as atividades de planejamento durante a etapa preparatória do processo de contratação, nos termos de regulamento específico.

§ 1º Compete ao integrante requisitante elaborar o conteúdo referente à demanda, especialmente o levantamento da necessidade do órgão ou da entidade e das estimativas de quantitativos a serem contratados.

§ 2º **Compete ao integrante técnico**, especialmente:

- I – elaborar a especificação técnica do objeto demandado;
- II – **realizar a pesquisa de preços de que trata o [Decreto nº 9.900](#), de 7 de julho de 2021** [...].



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 20/08/2023, às 23:02, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador
50485833 e o código CRC 9E01E8F0.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - .



Referência: Processo nº 202300002066223



SEI 50485833