

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202017647000939

INTERESSADO: GERÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RURAL

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1598/2020 - GAB

EMENTA: 1. CONSULTA.
2. PREGÃO ELETRÔNICO PARA AQUISIÇÃO DE CAMINHÃO PIPA. 3. CONTRATO DE REPASSE Nº 850929/2017/MAPA/CAIXA
4. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL - DECRETO Nº 10.024 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 73, DE 05/08/2020, PARA FINS DE ELABORAÇÃO DA ESTIMATIVA DE PREÇOS. 5. MATÉRIA ORIENTADA.
DESPACHO REFERENCIAL.

1. Tratam os presentes autos de análise de procedimento de Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por item, cujo objeto é a “*aquisição de Caminhões Pipa para o Estado de Goiás, por meio da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA a serem distribuídos aos municípios goianos*”, conforme especificações constantes do Termo de Referência (000014225020) e respectiva Minuta de Edital (000014820776).

2. Em análise preliminar da matéria, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento exarou o **Parecer PROCSET nº 311/2020** (000014874888), em que apontou diversas recomendações ao feito para a sua total regularidade, sobressaindo, neste contexto, a orientação de que “*a pesquisa de preços na presente contratação administrativa seja feita conforme critérios contidos no citado Despacho nº 698/2019 - GAB. E, se não for possível a utilização de uma ou mais fontes descritas nos incisos do mencionado artigo 88-A a Lei estadual n. 17.928/2012 - com exceção da previsão contida no seu § 1º -, que o processo administrativo seja instruído então com a necessária justificativa desta Secretaria de Estado*”.

de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por seu órgão interno competente, acompanhada dos documentos pertinentes”.

3. Em réplica à recomendação citada, a Gerência de Compras Governamentais, por meio do **Despacho n° 1354/2020 GCG** (000014896986) enfatizou a utilização, no presente procedimento, das orientações emanadas pela recente Instrução Normativa n° 73, de 05/08/2020 do Ministério da Economia, sendo que, os valores foram certificados também pela Gerência de Aquisições Corporativas da Secretaria de Estado da Administração, conforme **Despacho n° 943/2020 GEAC** (000014651265).

4. Em nova manifestação, por meio do **Parecer PROCSET n° 315/2020** (000014958011), a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento ratificou o entendimento proferido anteriormente, acrescentando que *“ é notório que a metodologia mais adequada a ser utilizada nos procedimentos aquisitivos, mormente para se obter o real preço referencial, é a que recomenda a utilização do conceito de "cesta de preços aceitáveis". Tal entendimento é compartilhado tanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto pela Procuradoria-Geral do Estado de Goiás (PGE-GO). O principal motivo para essa escolha de metodologia atual, além de previsão legal (art. 88-A da Lei n° 17.928/2012), é que a pesquisa realizada direta e somente junto a fornecedores, como permitido nas metodologias antigas, por seu fácil potencial de direcionamento e manipulação, deve ser a última escolha e, sendo possível, somente quando demonstrada a inviabilidade das demais pesquisas pertinentes”.*

5. Destaca-se, preliminarmente, que os recursos orçamentários a serem utilizados no presente procedimento licitatório são oriundos do **Contrato de Repasse n° 850929/2017/MAPA/CAIXA** (000013905071), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Estado de Goiás, por intermédio da antiga SED (atualmente sucedida, em parte, pela Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA), com vigência prorrogada até 31/12/2020 (conf. Comunicado 003 - GIGOV/GO - 000013905573).

6. Neste contexto, pertinente destacar que a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás já orientou conclusivamente a matéria que tangencia a questão, nos termos do **Despacho n° 539/2018 SEI GAB** (processo n° 201800010005823), no seguinte sentido: *“10 - Assim, concluímos que, considerando a autonomia e o poder de auto-organização político-administrativa dos entes federados, deferida pelo art. 18, caput, da Constituição Federal, somada a inteligência do art. 22, inciso XXVII, também da Constituição Federal, à luz da orientação traçada no Despacho “AG” n° 4922/2015, temos que, (a) quando o recurso orçamentário, que fará face às despesas das aquisições, for oriundo da União, deve ser aplicado, na licitação e posterior contratação, o regramento federal; b) quando o recurso orçamentário for de origem estadual, devem ser aplicadas as normas gerais de licitação e contratos administrativos editadas pela União, conjuntamente, em caráter suplementar, com as normas específicas editadas pelo Estado de Goiás”* (negritou-se).

7. Dessa forma, para a contratação pretendida nos autos, a legislação federal deverá ser aplicada, especialmente pelo teor do § 3º do art. 1º do Decreto Federal n° 10.024/2019, que determina, nas aquisições de bens e nas contratações de serviços comuns com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como Convênios e Contratos de repasse, a obrigatoriedade da utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica.

8. Desta feita, **afastando o entendimento conduzido pelos itens 30.3 a 30.6 do Parecer PROCSET n° 311/2020** (000014874888), também o regramento federal concernente ao procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, objeto da **Instrução Normativa n° 73, de 05/08/2020**, do Ministério da Economia, deverá ser observada, notadamente pelo teor expresso do § 2º do seu art. 1º[1].

9. Observa-se, ademais, que o próprio instrumento convenial - **Contrato de Repasse n° 850929/2017** (000013905071) estabelece em sua **Cláusula Segunda, item 2.2, incisos XXVIII e XXIX**, a obrigatoriedade do Contratado observar, nos casos de transferências voluntárias, o Decreto Federal n° 7.983/2013 (estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências), no caso de

contratação de obras e serviços de engenharia, bem como, a modalidade pregão, nos termos da Lei Federal nº 10.520/2002 e Decreto Federal nº 5.450/2005 (revogado posteriormente pelo Decreto Federal nº 10.024/2019) para aquisição de bens e serviços comuns.

10. Portanto, em que pese não se tratar o objeto do pretendido ajuste de obras e serviços de engenharia, afastando-se a aplicação do Decreto Federal nº 7.983/2013, o regramento federal concernente à composição dos preços estimados no procedimento licitatório do pregão deverá ser empregado, a exemplo da **Instrução Normativa nº 73, de 05/08/2020**.

11. 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 certificar 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.

12. 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 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.

13. Por sua vez, conforme se abstrai da **Instrução Normativa nº 73/2020**, inúmeras foram as inovações conduzidas para consolidar condutas no intuito de conceder maior efetividade aos procedimentos de elaboração de pesquisa de preços. Entre estes se sobressaem: definições para preço estimado, preço máximo e sobrepreço; necessidade de documento, formalizando dados da pesquisa; definição de critérios que impactam no resultado da pesquisa; metodologia para definição do valor estimado, entre outros.

14. Todavia, necessário ponderar que, diversamente da conclusão alçada no **Despacho nº 1354/2020 GCG** (000014896986), a realização da estimativa de preços, da forma destacada nestes autos, não se coaduna com o regramento traçado pela referida Instrução Normativa, quando esta prestigia outros critérios prioritários de aferição do preço (art. 5º, § 1º) estabelecidos nos incisos I e II do seu art. 5º, e determina como condição a formalização de instrumento formal de pesquisa de preços, conforme seu art. 3º, inexistente nos autos.

15. Dessa forma, como referenciado no ato normativo federal, os parâmetros de pesquisa a serem utilizados para a formalização da estimativa de preços serão empregados de forma combinada ou não (art. 5º, *caput*), realçando que deverá ser priorizada a pesquisa realizada no Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos (inciso I) e por meio de aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório (inciso II).

16. Neste contexto, observa-se que dos autos não existe qualquer justificativa acerca da indisponibilidade da consulta formulada nestes parâmetros prioritários, sendo que a estimativa de preços com base, exclusivamente, em coleta de três orçamentos de fornecedores (000013729425, 000013729487, 000013729544) encontra-se dissonante com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, **como alertado pelo item 11 do Parecer PROCSET nº 315/2020** (000014958011).

17. É o que se observa do seguinte enunciado: “*As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes*” (Acórdão 2816/2014- Plenário).

18. No mesmo ensejo, o **Mapa de Cotação nº 29/2020 GIR** (000014227205), inserto nos autos, não se amolda à condição instituída pelo art. 3º da **Instrução Normativa nº 73/2020**, que determina a

materialização de documento contendo, no mínimo, a identificação do agente responsável, caracterização de fontes consultadas, série de preços coletados, método matemático aplicado para a definição do valor estimado e justificativas para a adoção da metodologia empregada. Ademais, deveriam ser levados em consideração, ainda, as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, formas de pagamento, fretes e garantias exigidas, nos termos do art. 4º subsequente.

19. Realça-se, também, que conforme suscitado pelo **item 13 do Parecer PROCSET n° 315/2020** (000014958011), os valores consignados pela pesquisa *“junto ao Banco de Preços (000014650214) não compôs o cálculo de média dos preços consultados para que se chegasse ao preço estimado”*, o que expõe a ineficiência do procedimento para a realização de pesquisa de preços nos presentes autos.

20. Por fim, ainda nos termos da norma federal de regência, no caso da pesquisa de preços se pautar definitivamente, após justificativas, na pesquisa junto à fornecedores, necessário observar, conforme teor dos incisos I, II e III do § 2º do art. 5º da Instrução Normativa, a definição de prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto, a obtenção de propostas formais (com descrição do objeto, valor unitário e total; CPF/CNPJ; endereço/telefone; data de emissão da cotação); e o registro, no processo de contratação, da relação de fornecedores consultados e que não enviaram propostas.

21. Portanto, para a total regularidade do feito, além das recomendações traçadas pelo **Parecer PROCSET n° 311/2020** (000014874888), necessária a reformulação da pesquisa de preços a embasar a pretendida contratação, nos termos da orientação consignada acima em deferência ao que estabelece a Instrução Normativa n° 73/2020, do Ministério da Economia.

22. Por todo o exposto, **adopto parcialmente o Parecer PROCSET n° 311/2020** (000014874888), **destoando de seus itens 30.3 a 30.6**, bem como o **Parecer PROCSET n° 315/2020** (000014958011), **destoando de seu item 15**, ambos da Procuradoria Setorial da da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, manifestando-se pela necessidade de se observar o regramento traçado pela Instrução Normativa n° 73/2020, conforme orientação disposta neste Despacho.

23. Matéria orientada, restituam os autos à **Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e providências pertinentes. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação referencial (instruída com cópia dos **Pareceres PROCSET n°s 311/2020 e 315/2020**, além do presente Despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da administração direta e indireta e do CEJUR. 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 n° 170-GAB/2020-PGE.**

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

NOTA DE RODAPÉ:

[1] Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

(...)

§ 2º Os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar os procedimentos para realização de pesquisa de preço de que trata esta Instrução Normativa.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 18/09/2020, às 16:22, 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 **000015409510** e o código CRC **544C0816**.

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



Referência: Processo nº 202017647000939



SEI 000015409510