



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 267654/22
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: MUNICIPIO DE MARINGÁ
INTERESSADO: ASSOCIACAO DE RECICLAGEM POPULAR E SOLIDARIA - ARPSOL, MUNICIPIO DE MARINGÁ, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS
ADVOGADO ALEXIS EUSTATIOS GARBELINI KOTSIFAS, ELIEZER DOS
PROCURADOR SANTOS, FRANCISCO BORBA IACOVONE, MATHEUS RIBEIRO DE OLIVEIRA WOLOWSKI, VITOR JOSE BORGHI, WESLEI DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1748/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Preliminar. Suposta divergência e dissídio jurisprudencial. Aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade quanto ao sancionamento. Matéria não tratada nas decisões paradigmas. Parcial não conhecimento. Mérito. Licitação. Pesquisa de preço. Três orçamentos. Metodologia defasada. Necessidade de ampla pesquisa. Base de preços com aqueles praticados no âmbito dos órgãos e entidades administrativas. Art. 15, V, da Lei n.º 8.666/93. Consulta n.º 4624/17. Ampla jurisprudência do TCU. Não provimento.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por **ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS** (peça n.º 104), face ao decidido no Acórdão n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1047/21 do Tribunal Pleno (peça n.º 86), de relatoria do d. Conselheiro **JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**, nos autos de Representação n.º 674988/19, formulada pela ASSOCIAÇÃO DE RECICLAGEM POPULAR E SOLIDÁRIA - ARPSOL em face do MUNICÍPIO DE MARINGÁ, noticiando supostas irregularidades no Pregão Presencial n.º 214/2019, que teve como objeto a contratação de prestação de serviços de recebimento, triagem e destinação final dos resíduos volumosos de origem domiciliar e resíduos da construção civil.

O Acórdão recorrido julgou **PROCEDENTE** o feito, reconhecendo a irregularidade na pesquisa de preços para a atribuição do valor da licitação e consequente aplicação da **MULTA** do art. 87, IV, "G", da LC 113/05 em desfavor de **ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS**, Prefeito do MUNICÍPIO DE MARINGÁ.

Ainda, **DETERMINOU** que a Municipalidade:

a) Deixe de prorrogar o contrato derivado do Pregão Presencial n.º 214/2019, procedendo, caso seja do seu interesse, à instauração de novo procedimento licitatório;

b) Em suas futuras licitações, quando da fase interna da pesquisa de preços, com vistas à fixação de preço máximo que reflita a realidade do mercado, amplie ao máximo as fontes informativas a serem consultadas, destacando-se: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta", consoante o entendimento fixado no Acórdão n.º 4627/2017, do Tribunal Pleno;

c) Em suas futuras licitações, proceda à realização e publicação junto ao edital de licitação do orçamento estimado em planilhas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contendo todos os custos unitários incidentes na prestação dos serviços que pretenda licitar, em conformidade com o Acórdão n.º 4627/17 – Tribunal Pleno.

Apresentando Recurso de Revista por **ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS**, foi-lhe NEGADO PROVIMENTO, mediante o Acórdão n.º 558/22 do Tribunal Pleno, de relatoria do d. Cons. Ivan Lelis Bonilha.

O Recorrente busca a reforma do acórdão (peça n.º 104), para que a Representação originária seja julgada IMPROCEDENTE com consequente afastamento da sanção a si aplicada, alegando, em suma, que:

a) Não foi indicado o ato omissor capaz de gerar dano aos cofres públicos, não tendo sido enfrentadas todas as teses apresentadas pela defesa;

b) Por meio do processo n.º 415/19, foi realizada a pesquisa de orçamento, com indicação inicial do valor médio de R\$ 598,36 (quinhentos e noventa e oito reais e trinta e seis centavos) para materiais volumosos de origem domiciliar e R\$67,00 (sessenta e sete reais) para oriundos da construção civil;

c) Novos orçamentos foram instruídos ao citado, por meio de pesquisa realizada via internet, ante a discordância da Diretoria de Licitações, alcançando o valor médio de R\$ 225,90 (duzentos e vinte e cinco reais e noventa centavos) e R\$ 38,50 (trinta e oito reais e cinquenta centavos);

d) Tanto o Tribunal de Contas da União como esta Corte de Contas abarcam a possibilidade de utilizar a média de três orçamentos;

e) Inexistindo dolo, deve ser afastada a multa aplicada, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;

f) A conduta do Recorrente não foi omissa, nem ilícita e não gerou prejuízo aos cofres públicos.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante a Instrução n.º 2461/22 (peça n.º 110), opina pelo NÃO PROVIMENTO do recurso, destacando que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) Consoante o Acórdão n.º 4624/17 do Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta, para a formação do preço máximo em licitações ou contratações diretas deve a Administração ampliar ao máximo as fontes informativas;

b) O Recorrente foi responsável pela publicação de edital contendo deficiências na apuração do preço e sem planilha de custos unitários.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 629/22 (peça n.º 111), da lavra do Procurador FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI, manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

É o relatório.

II – VOTO

Da Preliminar

Consoante previsão dos artigos 74 da Lei Orgânica¹ e 486 do Regimento Interno², é admissível o Recurso de Revisão interposto (a) contra

¹ “Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

I – acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara;
II – nas decisões em Pedido de Rescisão;

III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;

IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno.

§ 1º No caso do inciso I, a fundamentação do recurso e seu conhecimento restringir-se-ão ao objeto da divergência.

§ 2º Não cabe recurso em processo de consulta.”

² “Art. 486. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferido, nos seguintes casos:

I - acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara, ou do Pleno nas hipóteses do art. 484;

II - nas decisões em Pedido de Rescisão;

III - negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;

IV - divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente.

§ 1º No caso do inciso I, a fundamentação do recurso e seu conhecimento restringir-se-ão ao objeto da divergência.

§ 2º No caso do inciso III, deverá o recorrente transcrever o dispositivo legal e o trecho específico da decisão recorrida que lhe teria negado vigência.

§ 3º Considera-se dissídio jurisprudencial a divergência expressa da decisão recorrida com outra de Tribunal Superior, assim considerados o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o acórdão não unânime que julga o Recurso de Revista; (b) face a decisão do Pedido de Rescisão; (c) quando da negativa de vigência de leis ou decretos; e (d) em caso de divergência ou dissídio jurisprudencial.

No presente caso, o Recorrente embasa seu recurso em suposta divergência jurisprudencial e dissídio jurisprudencial, cintando as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União e desta Corte de Contas, respectivamente:

“A jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário)”³

“1) Admissão de Pessoal.

2) Concurso público realizado por entidade contratada diretamente mediante dispensa de licitação fundada no inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/92. Necessidade de obtenção de, aos menos, três orçamentos que evidenciem a compatibilidade do preço contratado com os praticados no mercado.

3) Legalidade e registro das admissões.

4) Determinação ao Município no sentido de que, nas futuras 247/17 contratações de entidades ou empresas organizadoras de processos seletivos (concurso públicos, testes seletivos simplificados etc), mediante licitação ou por meio de dispensa de licitação fundada no inciso XIII do art. 24 da Lei Federal 8.666/1993, obtenha, pelo menos, três orçamentos que evidenciem a compatibilidade do preço contratado com os praticados no mercado”⁴

Também busca o afastamento da MULTA do art. 87, IV, “G”, da LC 113/05 a si imposta, não somente como consequência na suposta

o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho e o Tribunal de Contas da União.

§ 4º No caso do inciso IV, a comprovação da divergência deverá ser feita mediante a indicação da decisão divergente, contendo elementos suficientes para comprovar a sua autenticidade.

§ 5º Não satisfeitos os requisitos, a que se referem os parágrafos anteriores, o Relator da decisão recorrida deverá negar seguimento ao recurso.”

³ Ac. n.º 3026/10, do Plenário do TCU, na Tomada de Contas Anual 006.150/2004-8. Rel. Min. RAIMUNDO CARREIRO, j. em 10/11/10.

⁴ Ac. un. n.º 508/20, da 2ª C. do TCE/PR, na Admissão de Pessoal n.º 946022/16. Rel. Aud. SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, in DETC de 24/03/20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legalidade do procedimento adotado para a pesquisa de preço, como também pela aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sob o argumento de que o Recorrente não agiu com dolo, não incorreu em omissão, nem gerou prejuízo aos cofres públicos.

Preliminarmente, neste último ponto, deve ser destacado que o tema não está inserido nas discussões travadas nas jurisprudências paradigmas apresentadas, nem foi indicado como alegação que se enquadre nas demais hipóteses de cabimento do Recurso de Revisão, motivo pelo qual **NÃO MERECE SER CONHECIDO**.

No mais, deve prosseguir o exame recursal, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade.

Do Mérito Recursal

Em que pese o argumentado, citados julgados não revelam o posicionamento cabível ao caso em comento, seja em razão do objeto licitado no Pregão Presencial n.º 214/2019, seja diante do entendimento jurisprudencial **atual**.

No âmbito desta Corte de Contas, o Acórdão n.º 4624/17, do Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta, com força normativa, assim trata o tema:

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

2.Considerando o contido nos artigos 7º §2º, inc. II e 40,§ 2º., inc. II da Lei 8666/93, bem como dos arts. 49. III, e 69, III, “b” da Lei Estadual 15.608/2007 é lícito a Administração Pública utilização na formação do valor máximo a ser empregado em seus procedimentos de licitação e contratação direta a consulta a banco de preços disponibilizado por empresas especializadas no referido ramo?

Responde-se às duas primeiras indagações afirmando-se que: sim, a consulta a banco de dados atende ao princípio da economicidade, uma vez que através dele a administração buscará a realização do negócio que lhe será mais proveitoso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta.

Acrescente-se que o alerta deixado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos para que a consulta a banco de dados não seja a única fonte de pesquisa merece prosperar.

Lembrando ainda que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual.

(...)

5. Em sendo negativa a resposta ao primeiro questionamento, qual o método indicado pelo e. Tribunal de Contas do Paraná para formação do valor máximo, que possa ilidir as distorções apresentadas pela composição por meio de orçamentos apresentados pelos fornecedores?

Questão prejudicada, uma vez que a resposta ao primeiro questionamento foi positiva. Ao impor, neste momento, um método como sendo o indicado por esta Corte de Contas, penso que estaríamos fazendo um pré-julgamento da matéria em processo que não é destinado a este fim.

O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas.

Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

(...)"⁵

Extraí-se, a partir do mencionado julgado, que a mera apresentação de cotações de três fornecedores consiste em metodologia defasada, pois se revela insuficiente e descabida para assimilar os preços de mercado, pois não se trata de procedimento que consiga delinear um parâmetro concreto à Administração Pública sobre os valores **efetivamente** praticados no mercado, mais ainda em relação aos serviços de recebimento, triagem e destinação final dos resíduos volumosos de origem domiciliar e resíduos da construção civil, que não consistem em objeto específico que eventualmente pudesse dificultar a ampla pesquisa de preços.

O procedimento defendido pelo Recorrente, na verdade, possibilita a ocorrência de indicação de preços inexequíveis, jogo de planilha e, constantemente, de valores acima dos de mercado, em razão do fato de que, por regra, os orçamentos apresentados assim o são por meio de empresas que possuem interesse em participar do respectivo certame.

Corroborando este aspecto, é o seguinte julgado do Tribunal de Contas da União:

*"(...) as empresas, em resposta a pesquisas realizadas pela Administração Pública, tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária para balizar contratações que envolvem quantias consideráveis."*⁶

Deve se destacar, também, que o art. 15, V, da Lei n° 8.666/93 impõe que as compras devem ter como base os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades administrativas:

"Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

⁵ Ac. un. n.º 4624/17 do Tribunal Pleno, na Consulta n.º 983475/16. Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, in DETC 17/11/17.

⁶ Ac. un. n.º 2816/14 do Plenário do TCU, na Representação n.º 000.258/2014-8. Rel. Min. JOSÉ MUCIO MONTEIRO, j. em 22/10/14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

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

Quanto à importância de ampla pesquisa de preço e inadequação da mera apresentação de três orçamentos, é o **atual** entendimento do Tribunal de Contas da União, inclusive, com expressa ênfase na superação exatamente da decisão paradigma indicada na peça recursal então em estudo:

“(…)

36.8.10. O TCU, em diversas oportunidades, defendeu a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada a definir o orçamento estimado, conforme se denota do Acórdão 3026/2010-TCU-Plenário (de relatoria do ministro Raimundo Carreiro) , cujo voto consignou que "a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos.

36.8.11. Todavia, o Tribunal, a partir do Acórdão 868/2013-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Marcos Bemquerer, passou a entender que, para a estimativa do preço a ser contratado, seria necessário consultar as fontes de pesquisa que fossem capazes de representar o mercado. Ou seja, o decisum reconheceu, em certa medida, a insuficiência da pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada.

36.8.12. Em sua fundamentação, o ministro relator indicou alguns exemplos de fontes alternativas de pesquisa, as quais se referiu como cesta de preços aceitáveis, como pesquisas junto a fornecedores, valores contratados por outros órgãos/entidades públicos, consultas no Comprasnet, valores registrados em Sistemas de Registro de Preços (SRP), com vistas à realidade do mercado, e consagrando, desta forma, o entendimento de que ampliação e a diversificação das fontes das informações coletadas são fatores imprescindíveis para a qualidade da pesquisa de preços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)"⁷

Complementando, merece destaque o enunciado derivado do Acórdão n.º 247/17 do Plenário do Tribunal de Contas da União:

*"A realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento básico de licitação com respaldo apenas em consulta a empresas privadas não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, que estabelece que as compras devem balizar-se também pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, os quais, no caso de medicamentos e correlatos, estão disponíveis no Banco de Preços em Saúde (BPS), do Ministério da Saúde, entre outros bancos de dados."*⁸

Ainda que o Recorrente argumente que restou deserta a licitação que precedeu a ora discutida, bem como indique as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos – SEMUSP no sentido de suposta escassez de empresas do ramo na região, tais alegações, por si só, não afastam a irregularidade constatada, sendo certo que não foi juntado nenhum estudo técnico sobre o tema nos autos, aspecto este que seria sanado se, oportunamente, tivesse sido realizada a ampla pesquisa de preços nos moldes acima tratados.

Logo, a integral manutenção do Acórdão n.º 1047/21 do Tribunal Pleno é medida que se impõe, com conseqüente **DESPROVIMENTO** do presente Recurso de Revisão.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **PARCIAL CONHECIMENTO** do Recurso de Revisão, afastando-se a sua admissibilidade no que toca a tese voltada ao sancionamento do Recorrente, por não se enquadrar nas hipóteses dos arts. 486 do Regimento Interno e 74 da LC 113/05, bem como, na parte conhecida, pelo seu **NÃO PROVIMENTO**, nos termos da fundamentação.

⁷ Ac. un. 1231/22 do Plenário do TCU, no Relatório de Auditoria n.º 018.124/2018-6. Rel. Min. AUGUSTO NARDES, j. 01/06/22.

⁸ Ac. un. 247/17 do Plenário do TCU, na Denúncia n.º 026.106/2015-9. Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, j. 15/02/17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

CONHECER PARCIALMENTE o Recurso de Revisão, afastando-se a sua admissibilidade no que toca a tese voltada ao sancionamento do Recorrente, por não se enquadrar nas hipóteses dos arts. 486 do Regimento Interno e 74 da LC 113/05, bem como, na parte conhecida, pelo seu **NÃO PROVIMENTO**, nos termos da fundamentação.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 1 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente