Ofício nº 2854/2014 - GAB. PRES. ***Fortaleza, 13 de maio de 2014.***
Processo nº 00020/2014-7

Ilmo. Sr.
Antônio Elbano Cambraia
Presidente da Companhia de Gás do Ceará
Nesta

Encaminho a V. Sa. cópia da Resolução nº 0916/2014, lavrada no processo acima citado, para conhecimento.

Atenciosamente,

José Valdomiro Távora de Castro Júnior
PRESIDENTE

Anexo(s): Relatório-Voto fls. 12/19 e Informação nº 0013/2014.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Fls. 20

RESOLUÇÃO Nº 0916 /2014

PROCESSO: 00020/2014-7
RELATOR: CONSELHEIRO(A) RHOLDEN QUEIROZ
ENTIDADE: COMPANHIA DE GÁS DO CEARÁ

EMENTA:
CONSULTA - Consulta conhecida. Possibilidade de cotação de preços por *email* ou telefone, bem como contratação de cursos e treinamentos por dispensa (art. 24, II, Lei n.º 8.666/1993). Decisão unânime.

VISTOS ETC...

CONSIDERANDO que os presentes autos tratam de consulta formulada pelo Presidente da Companhia de Gás do Ceará - CEGÁS, por meio do Ofício CEGÁS PR n.° 001/2014 (fls. 01/02);

CONSIDERANDO que o mencionado ofício formula suscita os seguintes pontos distintos:

> Consultamos esse colendo Tribunal se, por ocasião da preparação de um processo de licitação, é legal o agente público, com vistas ao atendimento da legislação, realizar a pesquisa de preços de mercado, prevista na legislação, mediante uma coleta de preços, que poderá ser feita por telefone ou através de *"e-mail"*, gerando uma planilha de preços devidamente datada e assinada pelo agente público responsável pela pesquisa de mercado, sem a necessidade de juntar previamente ao processo de licitação propostas de preços formais recebidas de fornecedores do produto ou de prestadores de serviços, apresentadas em papel timbrado e devidamente assinadas. Seria juntado ao processo a planilha elaborada pelo agente público, assinada, indicando a forma de coleta dos preços, bem como as suas fontes.
> [...]
> Consultamos esse Tribunal se é obrigatório, no caso de cursos e treinamentos, a contratação de empresas ou instituições para ministrá-los, o enquadramento no art. 25, II, combinado com o art. 13, VI, ou se dependendo do valor poderá a Administração Pública efetuar a contratação pela modalidade dispensável, na forma do art. 24, II?

CONSIDERANDO que a SECEX, na informação n.° 0013/2014 (fls. 05/11), manifestou-se nos seguintes termos:

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Fls. 21

RESOLUÇÃO Nº 0916 /2014

Ante o exposto, esta SECEX submete o feito à consideração do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, sugerindo seja a presente consulta conhecida. Quanto ao mérito, propõe seja respondido ao Presidente da CEGÁS, Sr. ANTONIO ELBANO CAMBRAIA, que:

1) é possível a pesquisa de preços ser realizada por meio eletrônico (*e-mail*) ou por telefone, desde que o agente responsável tenha o cuidado de registrar a razão social da firma consultada, data, nome de quem prestou a informação e outros dados que se fizerem necessários, adotando-se ainda medidas suplementares, tais como: a)comparação com preços obtidos em contratações assemelhadas; b) praticados em outros contratos da Administração Pública e também por entidades privadas, desde que em condições semelhantes; c)praticados na empresa; d) fixados por órgão oficial competente ou constantes do sistema de registro de preços; e) constantes de publicações especializadas, se for o caso.

2) a contratação de curso/treinamento poderá ser feita por meio de dispensa de licitação, desde que o valor total da avença não ultrapasse o limite de valor previsto no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, entretanto, no caso previsto no art. 25, II, c/c art. 13, VI, deverão ser atendidos todos os pressupostos legais, quais sejam, a) o serviço deve ter natureza singular; b) enquadrar-se dentre os enumerados no art. 13; c) deve ser prestado por empresa/profissional de notória especialização. Por fim, deve ser ressaltado que a regra é a Administração Pública promover o certame licitatório que seja adequado ao caso concreto.

CONSIDERANDO que o Cons. Rel. Rholden Queiroz votou pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, que seja respondido ao Presidente da CEGÁS o seguinte:

1) é possível a pesquisa de preços ser realizada por meio eletrônico (*e-mail*) ou por telefone, desde que a Administração Pública formalize um procedimento administrativo que a documente de forma que nela possam ser identificados os produtos ou serviços pretendidos, a razão social de cada uma das empresas pesquisadas com indicação de endereço, CNPJ, telefone e/ou e-mail, data, preposto responsável pelas informações prestadas e outras informações que se fizerem necessárias, com dados anotados em formulários apropriados, os quais deverão ser datados e assinados por servidor público devidamente designado para esta função, que, ao final, elaborará mapa demonstrativo do resultado da coleta dos preços médios correntes no mercado, adotando-se ainda medidas suplementares, tais como: a) comparação com preços obtidos em contratações assemelhadas; b) praticados em outros contratos da Administração Pública e também por entidades privadas, desde que em condições semelhantes; c) praticados na empresa; d) fixados por órgão oficial competente ou constantes do sistema de registro de preços; e)constantes de publicações especializadas, se for o caso. Tudo documentado de forma idônea no processo, a fim de viabilizar o exercício dos controles, interno e externo, sobre a consistência da pesquisa, a adequação dos preços à realidade do mercado, a confiabilidade destes como valores de referência, a razoabilidade dos preços propostos pelos licitantes e, consequentemente, a economicidade e a eficiência alcançadas pela licitação.

2) a contratação de curso/treinamento poderá ser feita por meio de dispensa de licitação, quando, havendo, em tese, possibilidade de competição, o valor total da avença não ultrapasse o limite de valor previsto no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93. Outrossim, no caso previsto no art. 25, II, c/c art. 13, VI, deverão ser atendidos todos os pressupostos legais, quais sejam, a) o serviço deve ter natureza singular; b) deve ser prestado por e empresa/profissional de notória especialização.

CONSIDERANDO a legislação inerente à matéria;

CONSIDERANDO o contido na instrução processual;

RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade de votos, conhecer a presente consulta, posto que preenchidos os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, por igual votação, determinar que seja cientificado o Presidente da CEGÁS das disposições contidas nos itens 1 e 2 do relatório-voto às fls. 12/19.

Participaram da votação: o Exmo. Cons. Edilberto Pontes (Presidente), o Exmo. Cons.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Fls. 22

RESOLUÇÃO Nº 0916 /2014

Alexandre Figueiredo, a Exma. Cons. Soraia Victor, a Exma. Cons. Patrícia Saboya, o Exmo. Cons. Substituto Paulo César de Souza e o Exmo. Cons. Substituto Itacir Todero.

Transcreva-se e cumpra-se.
Sala das Sessões, em 29 de abril de 2014.

Edilberto Carlos Pontes Lima
PRESIDENTE, em exercício

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
RELATOR

Fui presente:

Eduardo de Sousa Lemos
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
Fls. 02

PROCESSO Nº	**00020/2014-7**	**INFORMAÇÃO Nº**	**0013/2014**
NATUREZA:	**CONSULTA**		
PROCEDÊNCIA:	**COMPANHIA DE GÁS DO CEARÁ (CEGÁS)**		
RELATOR:	**CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ**		

ASSUNTO: CONSULTA FORMULADA PELO PRESIDENTE DA CEGÁS ACERCA DA FORMA DE SE PROCEDER À PESQUISA DE PREÇOS PARA SERVIR DE REFERÊNCIA A PROCESSO DE LICITAÇÃO E SE HÁ OBRIGATORIEDADE, NA CONTRATAÇÃO DE CURSOS E TREINAMENTOS, SEMPRE O ENQUADRAMENTO NO ART. 25, II, C/C ART. 13, VI, DA LEI 8.666/93.

A Secretaria de Controle Externo, no uso de suas atribuições legais,

INFORMA, para os devidos fins, o que se segue:

1 – TEOR DA CONSULTA

Por meio do Ofício CEGÁS PR Nº 001/2014, O Presidente da CEGÁS, Sr. ANTONIO ELBANO CAMBRAIA, dirige-se a este Tribunal para formular consulta vazada em dois pontos distintos: 1) o entendimento desta Corte a respeito de poder a administração realizar pesquisa de preços de mercado, para servir de base em procedimentos licitatórios, através de telefone ou de *e-mail*, "gerando uma planilha de preços devidamente datada e assinada pelo agente público responsável pela pesquisa de mercado"; 2) se é obrigatório, no caso de cursos e treinamentos, a contratação de empresas ou instituições para ministrá-los, o enquadramento no art. 25, II, combinado com o art. 13, VI, ou se dependendo do valor poderá a Administração Pública efetuar a contratação pela modalidade dispensável, na forma do art. 24, II.

2 – ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA

Os requisitos exigidos para a admissibilidade de consulta perante este Tribunal estão previstos nos art. 1° da Lei estadual nº 12.509/95 (Lei Orgânica do TCE) e 112 do Regimento Interno do Tribunal, que dispõem, *in verbis*:

> **Art. 1° – Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de Controle Externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual:**
>
> .....
>
> **XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
Fls. 06

> **legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno. (grifou-se)**
>
> .....
>
> **§ 2° - A resposta à consulta a que se refere o inciso XVI deste Artigo tem caráter normativo, e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto."**
>
> **Art. 112 – O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, que lhe sejam formuladas pelas seguintes autoridades estaduais:**
>
> **I – Governador do Estado;**
>
> **II – Presidente do Tribunal de Justiça, da Assembleia Legislativa e de Tribunal de Contas;**
>
> **III – Procurador Geral de Justiça;**
>
> **IV – Secretário de Estado ou autoridade do Poder Executivo de nível hierárquico equivalente;**
>
> **V – Dirigentes máximos das entidades da administração indireta e ordenadores de despesa de fundo especial.**
>
> .....
>
> **§1° - As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente."** (grifou-se)

No caso sob exame, verifica-se que a consulta foi formulada por autoridade que detém legitimidade para manejar a referida espécie processual e não trata de caso concreto, apontando especificamente os dispositivos legais ou regulamentares sobre os quais repousaria a dúvida da consulente, tal como exigido pela segunda parte do inciso XVI do art. 1° da Lei Orgânica e pelo §1° do art. 12 do Regimento Interno.

Assim, esta SECEX deduz que os requisitos de admissibilidade foram atendidos, cabendo a esta Corte conhecer a presente Consulta.

3 – ENTENDIMENTO DA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Consoante se pode inferir do teor da peça inaugural, a primeira dúvida apontada pela autoridade consulente refere-se, primeiramente, se a pesquisa de preços de mercado, mediante coleta de preços, para servir de parâmetro a licitações, poderá ser feita por telefone ou através de *e-mail*, com a geração de planilha de preços, devidamente datada, e assinada pelo agente público responsável pela pesquisa, sem a necessidade de juntar previamente ao processo de licitação propostas de preços formais recebidas de fornecedores ou de prestadores de serviços, apresentadas em papel timbrado e devidamente assinadas, sendo juntada ao processo a planilha elaborada pelo agente público, assinada, a indicar a forma de coleta de preços e as fontes.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
Fls. 07

A segunda questão, diz respeito a "se é obrigatório, no caso de cursos e treinamentos, a contratação de empresas ou instituições para ministrá-los, o enquadramento no art. 25, II, combinado com o art. 13, VI, ou se dependendo do valor poderá a Administração Pública efetuar a contratação pela modalidade dispensável, na forma do art. 24, II."

3.1. Pesquisa de preços de mercado para orientar gestores em licitações, quanto ao valor estimado do bem/serviço demandado

A estimativa de preços em procedimentos licitatórios não é questão de fácil desenlace para o gestor público. Como o próprio consulente expôs, existe desinteresse por parte de fornecedores em apresentar propostas que não irão redundar, necessariamente, em negócios com o Estado.

A Lei 8.666/93, em seu art. 15, V, prevê que as compras, quando possível, deverão "balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública."

Por seu turno, o art. 43, do mesmo diploma legal, assenta que a licitação será processada e julgada com observância de variados procedimentos, dentre os quais:

> IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, **com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento,** promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; (grifos da SECEX)

Como se pode observar, a Lei estabeleceu como parâmetro para a Administração Pública, que os valores estimados na licitação deverão corresponder aos preços correntes no mercado; também aqueles fixados por órgão oficial competente; e ainda os constantes do sistema de registro de preços, devidamente registrados em ata de julgamento.

O Tribunal de Contas da União, na publicação Manual de Licitações e Contratos, estabeleceu, dentre outros pontos, que a estimativa de preços "deve ser elaborada com base nos preços correntes no mercado onde será realizada a licitação – local, regional ou nacional;" e ainda que "pode ser feita também com base em preços fixados por órgão oficial".

A rigor, a Lei 8,666/93 não disciplinou a forma como a pesquisa de preços deverá ser procedida, manifestando-se o TCU, em inúmeros Acórdãos, que será satisfatória a consulta a, pelo menos, 3 (três) empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, situadas no local onde será realizado o certame. Na prática, firmou-se a convicção de que bastaria a consulta, com posterior fornecimento em papel timbrado da empresa, das propostas de preços.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
Fls. 08

No âmbito doutrinário, o ilustre administrativista Jessé Torres Pereira Junior, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em trabalho conjunto com Marinês Restelatto Dotti, Advogada da União, sob o título RESPONSABILIDADE POR PESQUISA DE PREÇOS EM LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DIRETAS, publicado no BLC – Boletim de Licitações e Contratos – Março/2012, propôs o seguinte roteiro, a servir de orientação aos administradores públicos:

> O valor do objeto da licitação ou da contratação direta deve balizar-se segundo os preços praticados no mercado, a serem conferidos com os preços:
> (a) obtidos em contratações assemelhadas recentes;
> (b) praticados em outros contratos da Administração Pública e também por entidades privadas, desde que em condições semelhantes;
> (c) praticados no balcão, de empresas do ramo do objeto, inclusive por meio telefônico ou eletrônico, precatando-se, o agente responsável, de registrar a razão social da empresa consultada, a data, nome de quem prestou a informação, entre outros dados;
> (d) fixados por órgão oficial competente ou constantes do sistema de registro de preços;
> (e) constantes de publicações especializadas, se for o caso.

Portanto, respondendo à questão específica sobre se a pesquisa pode ser feita por internet (*e-mail*) ou por telefone, esta SECEX, em princípio, responde afirmativamente, desde que sejam tomadas outras medidas, tais como sugeridas pelo eminente Jessé Torres, que esta SECEX encampa, devendo o responsável ter o cuidado verificar, supletivamente, a fim de alcançar um parâmetro verdadeiro: 1) preços obtidos em contratações assemelhadas; 2) obtidos em outros contratos da Administração Pública e de entidades privadas em condições semelhantes; 3) praticados no balcão, ou seja, na própria empresa, que poderão ser obtidos por via eletrônica (*e-mail*) ou telefone, desde que o agente responsável tenha o cuidado de registrar a razão social da firma consultada, data, nome de quem prestou a informação e outros dados que se fizerem necessários; 4) aqueles fixados por órgão competente ou constantes do sistema de registro de preços; 5) finalmente, quando for o caso, preços constantes de publicações especializadas.

Conforme ainda anotado por Ronny Charles Lopes de Torres, Advogado da União, em trabalho intitulado "Da pesquisa de preços nas licitações públicas", **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, nº 3773, de 30.11.2013, disponível em: <http://jus.com.br/artigos/25635>, acesso em 12.02.2014, atualmente existem outras ferramentas de pesquisas de preços, conforme se vê abaixo:

> Nada obstante, o setor privado tem desenvolvido interessantes ferramentas para esta finalidade [pesquisa de preços]. Merece especial alusão o "Banco de Preços", da empresa Negócios Públicos, e o Pesquisa de preços, da FGV (em parceria com o TCE/RJ). O primeiro (Banco de Preços), conforme informações acessíveis na internet, gera uma busca rápida e facilitada sobre o resultado de certames públicos em diversas localidades, permitindo não apenas um valor de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
Fls. 09

> mercado atualizado, mas segmentado por região, órgão, marca, categoria, cidade, data ou diversos outros filtros, conformando a pesquisa às nuances que envolvem as contratações com a Administração Pública; o segundo (Pesquisa de preços), mais voltado para necessidades específicas, envolve o fornecimento periódico dos custos de determinados produtos, que serão utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, deve-se ressaltar que a ampla pesquisa de preços possibilitará à Administração afastar propostas cujos valores não demostrem compatibilidade com aqueles registrados no mercado, ou que na prática se revelem inexequíveis ou superfaturadas, em consequência, quanto mais instrumentos a Administração utilizar para essa apuração, maior fidedignidade encontrará nos preços dos bens/serviços pretendidos com aqueles registrados no mercado, atendendo com isso ao princípio da economicidade.

3.2. Contratação de cursos e treinamentos

Em princípio, toda contratação realizada pela Administração Pública deverá ser precedida do adequado certame licitatório, por força de disposições constantes da Constituição Federal (art. 37, XXI), as exceções estão previstas na Lei 8.666/93, no art. 24, incisos I a XXXIII (licitação dispensável) e no art. 25 *caput* e incisos I a III (licitação inexigível). Existe ainda a licitação dispensada, prevista no art. 17 (casos de alienação de bens imóveis e móveis).

A contratação de cursos e treinamentos pela Administração Pública, a rigor, deverá ser antecedida por regular procedimento de licitação, uma das exceções seria a contratação direta, através de dispensa, com esteio no inciso XIII, art. 24, da Lei de Licitações, que dispõe:

> Art. 24. É dispensável a licitação:
>
> (...)
>
> XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

Assim, por força do dispositivo legal acima transcrito, há permissão para a contratação direta de instituição brasileira, sem fins lucrativos e de reputação ético-profissional irrepreensível, e que tenha sido criada para fins, no caso, de ensino, com o objetivo de ministrar curso e treinamento.

Outra exceção seria a lembrada pelo consulente, inexigência de licitação com arrimo no art. 25, II, c/c art. 13, VI (treinamento e aperfeiçoamento de pessoal), hipótese na qual se enquadraria a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com empresa de notória especialização.

Doutrina e jurisprudência, mormente do TCU, sinalizam que para a Administração

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
Fls. 10

se valer desse permissivo legal, deverão, obrigatoriamente, estar presentes três requisitos fundamentais: a) o serviço deve ter natureza singular; b) enquadrar-se dentre os enumerados no art. 13; c) deve ser prestado por empresa/profissional de notória especialização. A ausência de um só desses requisitos descaracterizará o enquadramento na hipótese legal.

Outra forma de contratação direta de empresa para ministrar curso/treinamento seria enquadrar-se a avença na dispensa de licitação prevista no inciso II, art. 24, ou seja, contratação no valor de até R$ 8.000,00 (oito mil reais), correspondente a 10% de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), que é o valor limite para a realização de convite, para compras e serviços outros que não sejam de engenharia.

Portanto, respondendo à questão suscitada pelo consulente, na hipótese de a contratação atingir o valor total de até R$ 8.000,00 (oito mil reais) será possível a contratação com dispensa de licitação.

Não obstante, nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, e nas situações de inexigibilidade de licitação, deverá a Administração obedecer ao disposto no art. 26 da Lei 8.666/93, ou seja, instruir o processo de dispensa, inexigibilidade ou retardamento conforme dispõe os incisos I a IV do referido artigo.

4 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta SECEX submete o feito à consideração do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, sugerindo seja a presente consulta conhecida. Quanto ao mérito, propõe seja respondido ao Presidente da CEGÁS, Sr. ANTONIO ELBANO CAMBRAIA, que:

1) é possível a pesquisa de preços ser realizada por meio eletrônico (*e-mail*) ou por telefone, desde que o agente responsável tenha o cuidado de registrar a razão social da firma consultada, data, nome de quem prestou a informação e outros dados que se fizerem necessários, adotando-se ainda medidas suplementares, tais como: a) comparação com preços obtidos em contratações assemelhadas; b) praticados em outros contratos da Administração Pública e também por entidades privadas, desde que em condições semelhantes; c) praticados na empresa; d) fixados por órgão oficial competente ou constantes do sistema de registro de preços; e) constantes de publicações especializadas, se for o caso.

2) a contratação de curso/treinamento poderá ser feita por meio de dispensa de licitação, desde que o valor total da avença não ultrapasse o limite de valor previsto no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, entretanto, no caso previsto no art. 25, II, c/c art. 13, VI, deverão ser atendidos todos os pressupostos legais, quais sejam, a) o serviço deve ter natureza singular;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
Fls. 11

b) enquadrar-se dentre os enumerados no art. 13; c) deve ser prestado por empresa/profissional de notória especialização. Por fim, deve ser ressaltado que a regra é a Administração Pública promover o certame licitatório que seja adequado ao caso concreto.

Secretaria de Controle Externo, Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 13 de janeiro de 2014.

Geraldo Nogueira Tavares
Analista de Controle Externo Ref. 19

Confere:
Giovanna Augusta Moura Adjafre
Secretária de Controle Externo

ISO 9001:2008
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Fls. 12

PROCESSO Nº 00020/2014-7

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta submetida a este Tribunal pelo Presidente da Companhia de Gás do Ceará – CEGÁS, Antonio Elbano Cambraia, sobre procedimentos licitatórios, formulada em dois quesitos, quais sejam:

> Consultamos esse colendo Tribunal se, por ocasião da preparação de um processo de licitação, é legal o agente público, com vistas ao entendimento da legislação, realizar a pesquisa de preço de mercado, prevista na legislação, mediante uma coleta de preços, que poderá ser feita por telefone ou através de "e-mail", gerando uma planilha de preços devidamente datada e assinada pelo agente público responsável pela pesquisa de mercado, sem a necessidade de juntar previamente ao processo de licitação proposta de preços formais recebidas de fornecedores do produto ou de prestadores de serviços, apresentadas em papel timbrado e devidamente assinadas. Seria juntada ao processo a planilha elaborada pelo agente público, assinada, indicando a forma de coleta dos preços, bem como as suas fontes.
>
> Consultamos esse Tribunal se é obrigatório, no caso de cursos e treinamentos, a contratação de empresa ou instituição para ministrá-los, o enquadramento no art. 25, II, combinado com o art. 13, VI, ou se dependendo do valor poderá a Administração Pública efetuar a contratação pela modalidade dispensável, na forma do art. 24, II?

A Secretaria de Controle Externo manifestou seu entendimento por meio da Informação nº 0013/2014, no qual sugeriu o conhecimento da presente consulta para, meritoriamente, propor que seja respondido ao Presidente da CEGÁS, o seguinte:

> 1) é possível a pesquisa de preços ser realizada por meio eletrônico (*e-mail*) ou por telefone, desde que o agente responsável tenha o cuidado de registrar a razão social da firma consultada, data, nome de quem prestou a informação e outros dados que se fizerem necessários, adotando-se ainda medidas suplementares, tais como: a) comparação com preços obtidos em contratações assemelhadas; b) praticados em outros contratos da Administração Pública e também por entidades privadas, desde que em condições semelhantes; c) praticados na empresa; d) fixados por órgão oficial competente ou constantes do sistema de registro de preços; e) constantes de publicações especializadas, se for o caso.
> 2) a contratação de curso/treinamento poderá ser feita por meio de dispensa de licitação, desde que o valor total da avença não ultrapasse o limite de valor previsto no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, entretanto, no caso previsto no art. 25, II, c/c art. 13, VI, deverão ser atendidos todos os pressupostos legais, quais sejam, a) o serviço deve ter natureza singular; b) enquadrar-se dentre os enumerados no art. 13; c) deve ser prestado por empresa/profissional de notória especialização. Por fim, deve ser

ISO 9001:2008
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Fls. 13

> ressaltado que a regra é a Administração Pública promover o certame licitatório que seja adequado ao caso concreto.

É o breve relatório.

VOTO

Preliminarmente, destaco que tomo conhecimento da presente consulta haja vista que os requisitos de admissibilidade foram atendidos, pois, como bem informado pela SECEX, "a consulta foi formulada por autoridade que detém legitimidade para manejar a referida espécie processual e não trata de caso concreto, apontando especificamente os dispositivos legais ou regulamentares sobre os quais repousaria a dúvida da consulente" conformando-se com o inciso XVI do art. 1° da LOTCE e com o §1° do art. 112 do RITCE.

No mérito, a matéria posta à apreciação desta egrégia Corte de Contas consiste em duas perquirições: a primeira, **sobre a possibilidade legal da administração realizar pesquisa de preços de mercado, para servir de base em procedimentos licitatórios, através de telefone ou de *e-mail;*** *a segunda,* **se é obrigatório, no caso de cursos e treinamentos, a contratação de empresas ou instituições para ministrá-los, o enquadramento no art. 25, II, combinado com o art. 13, VI, ou se dependendo do valor poderá a Administração Pública efetuar a contratação pela modalidade dispensável, na forma do art. 24, II.**

Como motivação para a indagação sobre a pesquisa de preços, a consulente argumenta que

> Acontece que muitas empresas não se interessam em fornecer propostas de preços prévias e quando o fazem, sabendo que aquela proposta não redunda em nenhum negócio e nem implica em qualquer responsabilidade para si, pois prestam-se apenas para a montagem de um processo de licitação, apresentam, sem nenhuma preocupação, preços distorcidos da realidade. Ou são superestimados ou subestimados, desvirtuando desta forma o processo licitatório.

De fato, esta é uma questão a ser melhor trabalhada pela administração pública quando do planejamento das licitações em sua fase interna, já que, por vezes, o envio das solicitações de propostas não se converte no efetivo retorno do quantitativo mínimo exigido de propostas de preços de tal forma que seja suficiente para permitir a inferência precisa dos preços médios vigentes, pois,

ISO 9001:2008
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Fls. 14

sabidamente, o preenchimento de propostas de preços em simples pesquisa de mercado envolve dispêndios de tempo e de recursos humanos que são traduzidos em custos para as empresas. Ou seja, um ônus, sem a contrapartida de um bônus imediato, o que, não raro, leva o empresário a sequer responder às solicitações que lhes são feitas por órgãos e entidades públicas, notadamente quando estas exigem o preenchimento de extensas planilhas ou são pouco atrativas.

Sabe-se que o processo licitatório se desenvolve em duas fases distintas: uma interna ou preparatória e outra externa. É na primeira fase que é realizada a pesquisa de mercado, que tem significativa relevância para a eficiência de todo o procedimento e para obtenção da almejada economicidade, pois servirá, inclusive, de base para possível fixação de preços máximos, nos termos do inciso X, art. 40, da Lei nº 8.666/63.[1]

Outra importante função da pesquisa de preço é exatamente possibilitar a estimativa dos custos antes de deflagrar o procedimento licitatório, visando, sobretudo, a definição da modalidade licitatória e verificação da existência dos correspondentes recursos orçamentários e financeiros.

Constato, portanto, que o tema sob foco versa especificamente sobre as dificuldades encontradas nos mecanismos de cotação de preços com o intuito de instruir os procedimentos licitatórios a fim de parametrizar, da melhor forma possível, a conformidade das propostas obtidas em cada certame com os preços praticados no mercado, na forma preconizada pelo art. 43 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.[2]

Segundo consolidada jurisprudência do TCU, a norma legal requer que, na fase interna da licitação, se faça ampla e detalhada cotação que seja capaz de patrocinar a elaboração de uma planilha orçamentária básica composta por

1 Art. 40. O edital conterá [...] e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
[...]
X — o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços de referência, ressalvado o disposto nos §§ 1° e 2° do art. 48.

2 Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
IV — verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, **com os preços correntes no mercado** ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; **(grifei)**.

ISO 9001:2008
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Fls. 15

preços seguramente compatíveis com aqueles que estão sendo praticados no mercado vigente.

> quando da elaboração do orçamento-base da licitação, realize ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório, previamente à publicação do edital, de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório. ***(Acórdão nº 1861/2008 – TCU – 1ª Câmara)***
>
> previmante à realização de seus certames licitatórios e ao acionamento de atas de registro de preços, próprias ou de outros órgãos, e periodicamente durante sua vigência, efetue ampla pesquisa de mercado, considerando os quantitativos, relevantes nas compras em grande escala, a fim de verificar a aceitabilidade do preço do produto a ser adquirido, em obediência aos arts. 3º, 15, inc. V e 40, inc. X, da Lei 8.666/1993. ***(Acórdão nº 65/2010 – TCU – Plenário)***
>
> a ausência de pesquisa que represente adequadamente os preços do mercado, além de constituir afronta ao Regulamento de Licitações e Contratações da Apex-Brasil e à jurisprudência deste Tribunal, pode render ensejo à contratação de serviços ou aquisição de bens por preços superiores aos praticados pelo mercado, ferindo, assim, o princípio da economicidade. ***(Acórdão 1785/2013 - Plenário)***
>
> faça constar nos procedimentos licitatórios a metodologia adotada para a estimativa do valor da contratação, bem como realize pesquisa de mercado, como forma de garantir a economicidade nas compras realizadas pela unidade central e demais unidades vinculadas; ***(Acórdão nº 222/2009 - TCU – Plenário)***

Se, por um lado, o administrador público não pode declinar do dever de previamente cotar preços por estar afeto a exigência legal e ao cuidado com o dinheiro público, sob pena de correr o risco de uma contratação onerosa e fora dos padrões do mercado, por outro, o gestor pode se deparar com determinadas situações que concretamente não propiciam a coleta de propostas qualitativas ou suficientes para a composição de uma adequada comparação com o mercado.

Pois bem. Como a lei não se ocupou de definir os meios para efetivação da almejada pesquisa de preços, reputo que, além de propostas de preços formais, o gestor pode e deve valer-se de todos os meios legítimos disponíveis e que entenda eficazes para a concretização de um planejamento eficiente, a fim de demonstrar a compatibilidade entre os preços propostos em procedimento licitatório e aqueles praticados pelo mercado, desde que faça

ISO 9001:2008
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Fls. 16

comprovação documental da pesquisa e de seu resultado planificado.

Nessa esteira, considero que, devidamente motivados, podem ser utilizados outros mecanismos alternativos de pesquisa que se prestem à comprovação dos valores correntes de mercado a fim de atender o objeto da licitação, tais como: registro de preços, aquisições pretéritas junto a fornecedores do ramo, anúncios públicos, extratos de publicações contratuais, pesquisas em sítios eletrônicos de compras governamentais de outros entes federativos, inclusive via e-mails ou consultas telefônicas,[3] desque que a Administração Pública formalize um procedimento administrativo que documente a pesquisa de tal forma que dela se possa identificar os produtos ou serviços pretendidos, cada uma das empresas pesquisadas com indicação do endereço, CNPJ, telefone e/ou e-mail, data, preposto responsável pelas informações prestadas, tudo anotado em formulários apropriados os quais deverão ser datados e assinados por servidor público devidamente designado para esta função, que, ao final, elaborará mapa demonstrativo do resultado da coleta dos preços médios correntes no mercado, tudo documentado de forma idônea no processo[4] a fim de viabilizar o exercício dos controles, interno e externo, sobre a consistência da pesquisa, a adequação dos preços à realidade do mercado, a confiabilidade destes como valores de referência, avaliar a razoabilidade dos preços propostos pelos licitantes e, consequentemente, a economicidade e a eficiência alcançadas pela licitação.

Assevero procedentes os argumentos aduzidos pela SECEX ao responder afirmativamente sobre a indagação em tela, para, arrimada nos ensinamentos doutrinários de Jessé Torres Pereira Júnior, sugerir que, além da consulta eletrônica ou telefônica, o responsável, a fim de alcançar um parâmetro verdadeiro, deva ter o cuidado de supletivamente verificar:

> 1) preços obtidos em contratações assemelhadas; 2) obtidos em outros contratos da Administração Pública e de entidades privadas em condições semelhantes; 3) praticados no balcão, ou seja, na própria empresa, que poderão ser obtidos por via eletrônica (*e-mail*) ou telefone, desde que o agente responsável tenha o cuidado de registrar a razão social da firma consultada, data, nome de quem prestou a informação e outros dados que se fizerem necessários; 4) aqueles fixados por órgão competente ou

3 ACÓRDÃO Nº 8509/2013 – TCU – 1ª Câmara

4 PALAVÉRI, Marcelo. *Município e Licitações Públicas: análise das licitações municipais à luz da Lei n. 8.666/93 e suas alterações*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. p. 112.

> constantes do sistema de registro de preços; 5) finalmente, quando for o caso, preços constantes de publicações especializadas.

Quanto à segunda indagação, é sabido que as contratações públicas deverão, via de regra, ser precedidas de licitação, exceto quando configurada alguma hipótese de dispensa ou de inexigibilidade de licitação[5].

Entretanto, vem sendo amplamente aceita como hipótese de inexigibilidade (art. 25, II, c/c art. 13, VI, da lei 8.666/93) a contratação de cursos e treinamentos. A esse respeito, decidiu o TCU:

> Considerar que as contratações de professores conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participaçãc de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93 (Processo nº TC 000.830/98-4, rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi. Decisão n. 439/1998, Plenário).

No mesmo sentido, posicionou-se a AGU, via orientação normativa nº 18, de 1º de abril de 2009:

> Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II, da Lei nº 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista.

Por outro lado, é de se asseverar, como bem salientou a SECEX, que, para que a Administração possa se valer da inexigibilidade, devem estar presentes os demais pressupostos legais: singularidade do objeto e notória especialização do contratado. Nesse sentido, a súmula n. 252/2010 do TCU:

> A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Outrossim, o consulente indaga, de forma mais precisa, se cursos e treinamentos podem ser contratados mediante dispensa de licitação em razão do baixo valor, na forma do art. 24, II. Para bem responder o questionamento, mister se

5 Art. 37, inciso XXI, da CF/88.

ISO 9001:2008
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Fls. 18

faz, inicialmente, diferenciar os institutos da inexigibilidade e dispensa de licitação. No primeiro, em razão das peculiaridades da situação fática, a competição é inviável, não havendo sequer possibilidade de ocorrer a licitação. Já no segundo caso, a licitação seria, a princípio, possível, mas o legislador conferiu a possibilidade de afastá-la. Dentre essas hipóteses, encontra-se o baixo valor do objeto a ser contratado.

Assim, a pergunta se é possível a contratação de cursos e treinamentos via dispensa do art. 24, II, remete-nos a outra indagação: é possível, pelo menos em tese, haver licitação/competição nesses casos? Entendo que sim. Com efeito, há cursos e treinamentos de formatação e conteúdo similares, ou até padronizados, como é, por exemplo, o caso de cursos básicos de informática ou de língua estrangeira. A competição, nesses casos, é viável e a licitação, a princípio, possível. Se o valor for inferior ao patamar estabelecido no art. 24, II, obviamente poderá ser utilizada essa hipótese legal de dispensa.

Destarte, tendo em vista o que consta nos autos, especialmente a Informação n.º nº 0013/2014, da Secretaria de Controle Externo, bem como as razões aqui explicitadas, **VOTO** no sentido de que seja conhecida a presente consulta, vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, que se dê resposta ao Presidente da CEGÁS nos seguintes termos:

1) é possível a pesquisa de preços ser realizada por meio eletrônico (*e-mail*) ou por telefone, desde que a Administração Pública formalize um procedimento administrativo que a documente de forma que nela possam ser identificados os produtos ou serviços pretendidos, a razão social de cada uma das empresas pesquisadas com indicação do endereço, CNPJ, telefone e/ou e-mail, data, preposto responsável pelas informações prestadas e outras informações que se fizerem necessárias, com dados anotados em formulários apropriados os quais deverão ser datados e assinados por servidor público devidamente designado para esta função, que, ao final, elaborará mapa demonstrativo do resultado da coleta dos preços médios correntes no mercado, adotando-se ainda medidas suplementares, tais como: a) comparação com preços obtidos em contratações assemelhadas; b) praticados em outros contratos da Administração Pública e também por entidades

ISO 9001:2008
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Fls. 19

privadas, desde que em condições semelhantes; c) praticados na empresa; d) fixados por órgão oficial competente ou constantes do sistema de registro de preços; e) constantes de publicações especializadas, se for o caso. Tudo documentado de forma idônea no processo, a fim de viabilizar o exercício dos controles, interno e externo, sobre a consistência da pesquisa, a adequação dos preços à realidade do mercado, a confiabilidade destes como valores de referência, a razoabilidade dos preços propostos pelos licitantes e, consequentemente, a economicidade e a eficiência alcançadas pela licitação.

2) a contratação de curso/treinamento poderá ser feita por meio de dispensa de licitação, quando, havendo, em tese, possibilidade de competição, o valor total da avença não ultrapasse o limite de valor previsto no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93. Outrossim, no caso previsto no art. 25, II, c/c art. 13, VI, deverão ser atendidos todos os demais pressupostos legais, quais sejam: a) o serviço deve ter natureza singular; b) deve ser prestado por empresa/profissional de notória especialização.

Fortaleza, 29 de abril de 2014.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*
RELATOR