



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 04/2022

Procedimento nº MPPR-0152.22.000408-8

Objeto: Metodologia de composição do preço referencial dos processos licitatórios.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, através de seu órgão de execução, por seu Promotor de Justiça que subscreve, Coordenador do Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA), da Região de União da Vitória, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/1993; e artigo 58, incisos VII e XII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999, e,

CONSIDERANDO a instauração, neste órgão do Ministério Público, do Procedimento Administrativo n.º MPPR-0152.21.002075-5 para acompanhar o regime de composição do preço referencial dos processos licitatórios nos Municípios da Comarca, **objetivando atuação preventiva**, no sentido de incentivar o aprimoramento dos processos licitatórios, e, sobretudo, a observância das disposições legais aplicáveis às compras públicas;

CONSIDERANDO que as licitações destinam-se a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em conformidade com o artigo 3º, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993, e artigo 11, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021;

CONSIDERANDO que as contratações deverão, em regra, balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, considerando os preços constantes de bancos de



dados públicos (artigo 15, inciso V e § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, e artigo 23, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021);

CONSIDERANDO que a estimativa adequada de preços é essencial para a lisura dos procedimentos licitatórios, pois: (I) define a modalidade de licitação, a partir dos limites do artigo 23 da Lei n.º 8.666/1993, ressalvados os casos de pregão, definidos em razão do objeto; (II) serve de parâmetro objetivo para a classificação das propostas e averiguação de sua exequibilidade; (III) fundamenta a posterior verificação da existência de recursos orçamentários para o pagamento da contratação, entre outros aspectos;

CONSIDERANDO que a pesquisa de preços com base apenas na cotação prévia realizada junto a empresas do mercado *“revela-se não raro como mecanismo infrutífero para aferir o real preço de mercado do bem e dos serviços, porquanto é muito comum que as sociedades empresárias manipulem esses valores no momento da cotação”*, sobretudo porque muitas vezes *“não se sentem confortáveis em abrir seus preços ainda no momento preliminar da licitação”*, o que dificulta a obtenção da média de preços¹;

CONSIDERANDO que as frequentes oscilações dos preços – comuns em situações de escassez de produtos e serviços, em razão do desequilíbrio entre a oferta e a procura – não desonera o agente público de coibir sobrepreços por parte de fornecedores que, mesmo em um cenário emergencial, apresentam valores substancialmente superiores à incomum variabilidade de mercado;

CONSIDERANDO que a observância do preço adequado na aquisição de bens, serviços e insumos é objeto de tutela em diversos dispositivos da Lei de Licitações, **podendo caracterizar crime de fraude que torne injustamente mais oneroso o preço para a Administração** (art. 337-L, inciso V, do Código Penal), ou **ato de improbidade administrativa por**

¹ GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas*. 4ª ed. São Paulo, Malheiros, 2016, p. 195.



parte dos agentes públicos facilitadores do sobrepreço (art. 10, inciso V, da Lei n.º 8.429/1992);

CONSIDERANDO que estudos acadêmicos apontam que as “principais causas de licitações frustradas estão relacionadas com as falhas ocorridas na etapa de pesquisa de preços”², seja por ocasionar certames desertos, seja por resultar em sobrepreço, pois “quanto maior o valor estimado, maior será o valor pago pela administração pública”³, visto que já foi demonstrada a grande correlação entre o valor orçado pela Administração e o preço ofertado pelos licitantes⁴;

CONSIDERANDO que, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU)⁵, a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, especialmente se forem os atuais prestadores de serviços ao ente/órgão público, “uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados” (Acórdão n.º 299/2011 – Plenário);

CONSIDERANDO que, também de acordo com a orientação do TCU, devem ser priorizados os parâmetros advindos de portais de compras governamentais e contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisa os fornecedores e em mídias especializadas, cuja

² SILVA NETO, Francisco Ângelo da. [A busca da eficiência nas licitações públicas: o efeito da regulamentação da pesquisa de preço sobre as compras no Instituto Federal de Pernambuco](#). Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - UFPE, Recife, 2020.

³ LACERDA, Luiz Carlos Neiva. [Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na Administração Pública Federal](#). Dissertação (Mestrado em Administração) – FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 2012.

⁴ ANDRADE, J. C. de. [Eficiência na cotação de preços de referência na modalidade de licitação pregão eletrônico: um estudo em um Instituto Federal de Ensino](#). *Revista Práticas em Gestão Pública Universitária*, ano 2, v. 2, n. 1, jan.-jun. 2018.

⁵ Acórdãos n.º 2816/2014, 2.787/2017, 1.548/2018 e 819/2019, entre outros.



adoção deve ser vista como prática subsidiária, complementar (Acórdão n.º 1445/2015 – Plenário);

CONSIDERANDO que a melhor forma de realizar a estimativa de preços no curso do processo licitatório ou de contratação direta é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, de modo a formar uma “cesta de preços aceitáveis”, conforme fixado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 868/2013 – Plenário):

[...] para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado e que esse conjunto de preços dito como cesta de preços aceitáveis pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

CONSIDERANDO a imprescindibilidade de descrição precisa e suficiente dos objetos licitados, já que a imprecisão nas especificações do bem a ser adquirido prejudica a cotação de preços, especialmente no que concerne à correspondência entre as especificações do orçado e do que será licitado, bem como facilita o desvirtuamento do montante a ser pago pelo Município.

CONSIDERANDO que a utilização de cotações referentes a produto diverso do licitado, com especificações que majoram o preço, resulta na elevação do valor máximo do certame, dando azo à eventual apresentação, pelos participantes, de propostas desfavoráveis ao ente municipal.

CONSIDERANDO que a impossibilidade de obtenção do mínimo de orçamentos ou de consulta a fontes diversificadas deve ser comprovada pelo agente público, nos termos do artigo 23, § 4º da Lei n.º 14.133/2021, **bem como** deve restar demonstrado, por outros meios, que o preço está em conformidade com contratações semelhantes de objetos de mesma natureza;



CONSIDERANDO que a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos; promover um ambiente íntegro e confiável; assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias; e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (artigo 11, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021);

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, na forma do que estabelecem o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, inciso II, ambos da Constituição Federal,

RECOMENDA

Ao **Excelentíssimo Prefeito do MUNICÍPIO DE CONTENDA, Sr. Antônio Adamir Digner, e quem venha a sucedê-lo**, que, ressalvado o regime especial de contratação para enfrentamento da Covid-19 autorizado temporariamente por normas federais, **discipline, com vistas a colaborar com as eventuais práticas de governança já implementadas, a metodologia de composição do preço referencial dos processos licitatórios em ato administrativo próprio, devendo compreender ao menos o seguinte:**

I) definição da unidade da Administração responsável pela pesquisa de preços prévia à licitação (comissão de licitação⁶, pregoeiro ou órgão solicitante), em observância ao art. 7º da Lei n.º 14.133/2021;

⁶ Ou agente de contratação, nos termos adotados pelo art. 8º da nova Lei de Licitações.



- II)** a necessidade de especificação clara e sucinta do objeto a ser licitado, a qual deverá ser observada para a realização da pesquisa de mercado;
- III)** a pesquisa de preços não deve se limitar a apenas três orçamentos obtidos com empresas do mercado, estabelecendo-se uma cesta de preços aceitáveis, que deve ser analisada de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados;
- IV)** a pesquisa de preços precisa diversificar as fontes de consulta, dando-se preferência a portais de compras governamentais, como o Painel de Preços do Governo Federal, o Banco de Preços em Saúde, o Licitações-e e o Portal de Informação para Todos do TCE/PR, além de atas de registro de preços, aplicativo Menor Preço Compras Paraná e outras formas de consulta de contratações públicas;
- V)** a pesquisa direta de preços com potenciais fornecedores deve ter caráter subsidiário e complementar;
- VI)** a necessidade de justificativa expressa em caso de impossibilidade de obtenção de um maior número de orçamentos, de consulta a fontes diversificadas, demonstrando-se, por outros meios, que o preço adotado corresponde à realidade mercadológica;
- VII)** a necessidade de se registrar nos autos de forma detalhada e justificada todas as consultas realizadas para a definição do preço de referência, contendo o nome do agente público consulente e as datas das consultas, a exemplo do disposto no artigo 12, § 3º, da Lei Estadual n.º 15.608/2007 e no artigo 3º da Instrução Normativa n.º 73/2020 do Ministério da Economia.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa
GEPATRIA - Região de União da Vitória

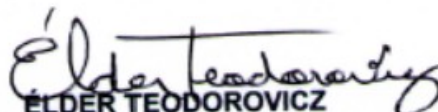
Fica estabelecido o **prazo de 30 (trinta) dias** para manifestação por escrito quanto às medidas adotadas para cumprir esta Recomendação Administrativa, devendo ser promovida **sua imediata inserção no Portal da Transparência do Município**, a fim de lhe conferir ampla publicidade, na forma do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/1993, e artigo 8º, *caput*, da Lei n.º 12.527/2011.

A partir da data da entrega da presente Recomendação Administrativa, o Ministério Público do Estado do Paraná considera seu destinatário como pessoalmente ciente da situação exposta.

O teor desta recomendação não exclui a irrestrita necessidade de plena observância de todas as normas constitucionais e infraconstitucionais em vigor.

Alerta-se que a recusa ou a inércia no atendimento das medidas recomendadas poderá ser considerada para avaliar eventual responsabilidade, inclusive por ato de improbidade administrativa, caso futuramente venham a ocorrer ilegalidades ou prejuízos associados à sistemática adotada para a pesquisa e formação do preço de referência em processos licitatórios, notadamente sobrepreço.

União da Vitória, 14 de março de 2022.


ELDER TEODOROVICZ
Promotor de Justiça