RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 09/2021

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio de seu órgão de execução, 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.

CONSIDERANDO a instauração, neste órgão do Ministério Público, de Procedimento Administrativo, para acompanhar e fiscalizar a sistemática adotada pelo Município de Balsa Nova para realizar a pesquisa de preço de bens e serviços em seus processos licitatórios.

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,

Papel reciclado, menor custo ambiental.

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 preços.[1]

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

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

Papel reciclado, menor custo ambiental.

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 licitantes[4].

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, ainda 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 adoção deve ser vista comó prática subsidiária, suplementar (Acórdão n.º 1445/2015 – Plenário).

---

[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.

apel reciclado, menor custo ambiental.

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", consoante o 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 – inclusos 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

Papel reciclado, menor custo ambiental.

público, nos termos do artigo 23, § 4° da Lei n.° 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.° 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.

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA,** dirigida ao **Prefeito do Município de Balsa Nova, Sr. Marcos Antônio Zanetti**, a fim de que Vossa Excelência, ressalvado o regime especial de contratação para enfrentamento da Covid-19 autorizado temporariamente por normas federais, discipline a metodologia de composição do preço referencial dos processos licitatórios em ato administrativo próprio, que deverá compreender ao menos o seguinte:

Papel reciclado, menor custo ambiental.

I – A definição da unidade da Administração responsável pela pesquisa de preços prévia à licitação (comissão de licitação[6], pregoeiro ou órgão solicitante), em observância ao art. 7º da Lei n.º 14.133/2021.

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 suplementar.

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.

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

Papel reciclado, menor custo ambiental.

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.

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.

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

Campo Largo, 11 de maio de 2021.

ANASTÁCIO FERNANDES NETO
Promotor de Justiça.

Papel reciclado, menor custo ambiental.