



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná
Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público
e no Combate à Improbidade Administrativa - GEPATRIA
Núcleo Regional de Foz do Iguaçu

Procedimento Administrativo
nº MPPR-0053.23.000606-5

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 38/2023

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio do Promotor de Justiça Coordenador do Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa - GEPATRIA, de Foz do Iguaçu, que abaixo assina, no uso das atribuições legais que lhe foram conferidas pelas Resoluções nº 5.525/2015 e 4.010/2021, da douta Procuradoria-Geral de Justiça do Estado Paraná,

CONSIDERANDO o contido no artigo 127 da Constituição Federal, que dispõe que "*o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*";

CONSIDERANDO o estabelecido no artigo 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de "*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*";

CONSIDERANDO o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625, de 12 de Fevereiro de 1993, o qual faculta ao Ministério Público **expedir recomendação administrativa** aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO o artigo 2º, *caput*, da Lei Complementar n.º 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual, assim como na Lei Orgânica Nacional;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná
Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público
e no Combate à Improbidade Administrativa - GEPATRIA
Núcleo Regional de Foz do Iguaçu

Procedimento Administrativo
nº MPPR-0053.23.000606-5

CONSIDERANDO que o art. 11, inciso III, da Lei nº 14.133/21 preocupou-se em **coibir o sobrepreço**, definido no art. 6º, inciso LVI, do mesmo diploma legal, sendo esse um dos objetivos das licitações, em conformidade com o princípio informador da eficiência, sob pena de crime, nos termos do art. 337-L, inciso V, do Código Penal;

CONSIDERANDO as recentes e corriqueiras fraudes promovidas no âmbito dos certames licitatórios, sob as mais diversas formas, praticadas nas esferas da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal, autárquica e fundacional, culminando em graves violações ao patrimônio e interesse públicos - constatadas pelas abalizadas unidades ministeriais atuantes no ramo do Direito Público;

CONSIDERANDO a imperiosa observância ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, intrinsecamente aliada à necessidade de realizar a pesquisa de preço valendo-se da melhor técnica, sob pena de se macular o procedimento licitatório;

CONSIDERANDO a existência de diversas fontes disponíveis para pesquisa e formação de preços, notadamente aquelas elencadas no rol dos incisos do art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e também de sistemas gratuitos e universalmente acessíveis, cuja observância e utilização tem o condão de afastar potenciais sobrepreços;

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao (à) Ilustríssimo(a) Senhor(a) Prefeito(a) Municipal a fim de que:

Em atenção aos riscos de fraudes existentes no âmbito das contratações públicas, sobretudo as que implicam em sobrepreço, determine formalmente aos servidores sob sua reponsabilidade, encarregados dos procedimentos licitatórios, que envidem todos os esforços no sentido de evitar essa prática nociva, bem como diligenciem sempre com o máximo cuidado por ocasião da formação do



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná
Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público
e no Combate à Improbidade Administrativa - GEPATRIA
Núcleo Regional de Foz do Iguaçu

Procedimento Administrativo
nº MPPR-0053.23.000606-5

preço, observando, dentre outros aspectos, o que se segue.

Inicialmente, cumpre esclarecer que é mediante a pesquisa de preços que se obtém a estimativa de custos a serem pagos pela Administração Pública, servindo como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e aqueles executados nas respectivas contratações. O Tribunal de Contas da União possui entendimento de que a ausência de pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade, além de frustrar o caráter competitivo do certame, na medida em que a falta dessas informações prejudica a transparência e dificulta a formulação das propostas pelos licitantes¹.

Nesse passo, salienta-se que a realização desse procedimento também é requisito indispensável para promoção das contratações diretas realizadas pela Administração Pública (dispensa e inexigibilidade), nos termos do §4º, do art. 23, da Lei nº 14.133/21² e art. 72, incisos II e VII, do mesmo diploma legal³, especialmente no que tange à aferição dos requisitos de possibilidade jurídica e viabilidade de competição em cada caso.

Dito isso, no que atine ao procedimento propriamente dito, é compulsória a observância ao **princípio da pluralidade nas fontes de consulta**, eis que, por mais hígida que seja a primeira fonte utilizada (como o Painel de Preços do Governo Federal), deve-se sempre ter em consideração que nenhuma fonte está livre de erros, como o de digitação.

¹ Acórdão 769/2013 – Plenário

² § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

³ Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

(...)

VII - justificativa de preço;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná
Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público
e no Combate à Improbidade Administrativa - GEPATRIA
Núcleo Regional de Foz do Iguaçu

Procedimento Administrativo
nº MPPR-0053.23.000606-5

Em segundo lugar, é imperioso que se analise a **conformidade** do preço encontrado com a realidade da licitação a ser realizada, na medida que diversos critérios, tais como a quantidade adquirida, o local da compra e venda, peculiaridades do objeto e o tipo de compra podem influenciar na formação do custo. Nesse contexto, é latente a importância da **diversidade nas fontes** de consulta e a **conjugação de seus resultados**, através dos critérios de média ou mediana;

Não obstante a inexistência de hierarquia entre as fontes de consulta, ressalta-se que a pesquisa diretamente com potenciais fornecedores deve ser preterida a todas as outras, ou seja, utilizada **somente em últimos casos**. Isso se deve ao nítido potencial de elevação dos preços que lhe é característico, notadamente fruto da tendência dos licitantes desejarem auferir maiores lucros.

Quanto às técnicas para formação do preço, destacam-se aquelas contidas no rol dos incisos do art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), na Instrução Normativa nº 05/2014 da Secretaria de Logística do Ministério do Planejamento e do Processo de Consulta nº 983475/16 do TCE-PR⁴, **em especial**:

- a) Consulta ao Portal de Compras Governamentais⁵;
- b) Consulta ao Menor Preço – Compras Paraná⁶;
- c) Consulta ao Portal de Informação Para Todos – PIT⁷, do TCE-PR;
- d) Pesquisa em mídias e sites especializados ou sites de amplo domínio, tais como a Tabela FIPE ou o site www.webmotors.com.br em se tratando de automóveis, ou os sites www.americanas.com.br ou www.submarino.com.br para compras gerais. Nesta opção, importante atentar-se para a credibilidade e segurança do site em questão;
- e) Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de

⁴ <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/11/pdf/00322241.pdf>

⁵ www.comprasgovernamentais.gov.br

⁶ <https://compras.menorpreco.pr.gov.br/>

⁷ <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Licitacao>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná
Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público
e no Combate à Improbidade Administrativa - GEPATRIA
Núcleo Regional de Foz do Iguaçu

Procedimento Administrativo
nº MPPR-0053.23.000606-5

preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

Além da diversidade de fontes, mostra-se prudente a consulta ao maior número possível delas, bem como que se utilize, **no mínimo, 03 (três)**.

Na ausência de manual próprio do ente municipal a respeito do assunto, **recomenda-se a leitura:**

a) Da obra "Preço de Referência em Compras Públicas (Ênfase em Medicamento)"⁸, disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União. Esta, apesar da ênfase, contém uma abordagem geral a respeito da formação de preços em licitações, com lições sobre "mitos dos 3 (três) orçamentos", fontes de referência, cálculo de sobrepreço, planejamento de compra, etc;

b) Do Caderno de Logística – Pesquisa de Preço⁹, um guia de orientação desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão;

c) Do rol dos incisos do art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações);

d) Da Instrução Normativa nº 05/2014 da Secretaria de Logística do Ministério do Planejamento¹⁰; e

e) Do Processo de Consulta nº 983475/16 do TCE-PR¹¹.

Além disso, é indispensável que a pesquisa seja avaliada de forma crítica pela Administração, sobretudo quando houver grande variação entre os valores apresentados, excluindo-se do procedimento os excessivamente elevados e os inexequíveis, conforme critérios fundamentados e estabelecidos no processo administrativo.

⁸ <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15454C22F015458F003AC340A>

⁹ <https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/storage/e66e7da238ca4e8839d667b34e196848.pdf>

¹⁰ <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014-revogada-pela-in-no-73-de-2020>

¹¹ <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/11/pdf/00322241.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO

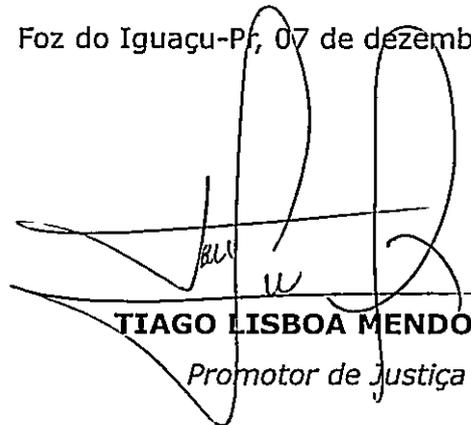
do Estado do Paraná
Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público
e no Combate à Improbidade Administrativa - GEPATRIA
Núcleo Regional de Foz do Iguaçu

Procedimento Administrativo
nº MPPR-0053.23.000606-5

Recomenda-se que o ente examine também os aspectos formais da proposta, tais como assinatura do responsável, razão social, CNPJ, endereço da empresa, bem como a similaridade na forma que se apresentam as cotações encaminhadas pelas empresas, fato que eventualmente pode gerar indícios de conluio.

Oportunamente, observa-se que a má-formação do preço referencial de um certame licitatório pode, a depender das peculiaridades do caso concreto, ser tipificado como crime, previsto no art. 337-L, inciso V, do Código Penal, bem como poderá constituir indício de ato de **improbidade administrativa**, punível nos termos da Lei nº 8.429/92.

Foz do Iguaçu-Pr, 07 de dezembro de 2023.



TIAGO LISBOA MENDONÇA
Promotor de Justiça