



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA n° 45/2021-GFB

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu órgão de execução que adiante assina, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso II, da Constituição Federal, no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, no artigo 26, incisos I, V, VI, VII, e artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n° 8.625/1993 e no artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n° 85/1999; artigo 1° da Resolução CNMP n° 164/2017; e

CONSIDERANDO que foi instaurado por este Grupo Especializado o Procedimento Administrativo n° MPPR-0054.21.000604-2, com a finalidade de *acompanhar a elaboração, por parte dos municípios desta região, de instrumento que regulamente o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito das administrações públicas municipais, diante do previsto na nova Lei de Licitações (Lei n° 14.133/21);*

CONSIDERANDO, ainda, que as licitações destinam-se a garantir a seleção mais vantajosa para a Administração Pública, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, em conformidade com o art. 11, inciso I, II e III da Lei n. 14.133/2021;

CONSIDERANDO que a proposta mais vantajosa para a Administração corresponde àquela que agregue o menor custo e gere o maior benefício para o ente público, levando em consideração: o preço, a capacitação técnica e a qualidade do bem ou serviço que será adquirido ou contratado;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

CONSIDERANDO que a busca pela proposta mais vantajosa está intimamente ligada com o princípio da economicidade expressamente previsto no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, o qual, em síntese, que a promoção dos resultados esperados deve unir qualidade, celeridade e menor preço;

CONSIDERANDO que para alcançar os resultados acima indicados é preciso que o procedimento licitatório agregue o maior número possível de interessados em contratar com o Poder Público, promovendo assim efetiva e plena concorrência entre os licitantes, desaguando na finalidade perseguida que é a de identificar a proposta mais vantajosa para a Administração;

CONSIDERANDO o que dispõe a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021) em seu artigo 19º, inciso II:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

[...]

II – criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; [...](Grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

CONSIDERANDO a exigência legal mencionada acima da elaboração de catálogo eletrônico de padronização, o autor PALAVÉRI¹ traz a definição, e levando em conta que o catálogo é tema correlacionado ao da padronização, mas não vinculado a ele, o autor os diferencia:

O catálogo (cuja regulamentação é necessária por CADA ente federativo incluindo os Municípios) (...) consiste em um Sistema, a nosso sentir, será alimentado com descritivos de objetos adquiridos e contratados, e ao longo do tempo haverá uma depuração empírica, própria de qualquer catálogo, mantendo-se e destacando-se aqueles que se apresentarem como os mais adequados. Assim, a inserção, ou manutenção do bem, serviço ou obra, no catálogo não significa que tenha previamente sido submetido ao processo de padronização a que alude o artigo 40. (Grifo nosso).

O princípio da padronização visa propiciar à Administração Pública a possibilidade de adquirir bens com as mesmas especificações técnicas e de desempenho, facilitando, desta forma, não só a operatividade por um maior número de pessoas, como também a manutenção e assistência técnica, servindo como padrão (regra) nas aquisições do poder público. (...) Nesse processo, deve-se observar as fases clássicas da (i) iniciativa; (ii) instrução; (iii) decisão; e (iv) divulgação. (Grifo nosso)

1 PALAVÉRI, Marcelo. *Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas para Municípios*. São Paulo: Mizuno, 2021, p. 107



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

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 28 da Lei n. 14.133/2021, 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 a determinação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em que as compras e serviços deverão atender a padronização, o que significa o uso de padrões, modelos ou critérios preestabelecidos. Nesse sentido, *“na hipótese de padronização, a escolha deve ser objetiva e técnica, fundamentada em estudos, laudos, perícias e pareceres que demonstrem as vantagens econômicas e a requerida satisfação do interesse público”²*;

CONSIDERANDO, ainda, que o Governo Federal em cumprimento ao disposto no art. 19, da Lei n. 14.133/2021 editou a Instrução Normativa SEGES/ME n° 65, de 7 de julho de 2021³, com o objetivo de dispor sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

CONSIDERANDO que, dentre os parâmetros estabelecidos na referida Instrução Normativa, a pesquisa de preços de certames públicos, poderá ter como base de consulta os sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de

² *Licitações e contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU*. 4ª Ed. Revista, atualizada e ampliada.2010,p. 215

³ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-/me-n-65-de-7-de-julho-de-2021-330673635>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

preços em saúde, contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 01 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, pesquisa direta com, no mínimo, 03 (três) fornecedores e pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas;

CONSIDERANDO o disposto na Instrução Normativa, art. 2, considera-se:

I – preço estimado: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, devendo considerar, na sua formação, os valores inexequíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados;

II – sobrepço – preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas (um) item, se a licitação ou a contratação for de preços unitários de serviço, seja de valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral.” (Grifo nosso).

CONSIDERANDO, ainda nesse sentido, PALAVÉRI⁴ afirma que a Lei 14.133/21 traz como objetivo do procedimento licitatório e contratual evitar-se sobrepços, preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento, demonstra redobrada preocupação com essas situações que deverão impor cautela estremada para que não ocorram. (...), trata-se de situações que agridem frontalmente o interesse público.(Grifo nosso)

⁴ PALAVÉRI, Marcelo. *Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas para Municípios*. São Paulo: Mizuno, 2021, p. 75.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

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, o Tribunal de Contas da União⁵ já considerou irregular pesquisa somente com 03 (três) fornecedores, orientando o Gestor a realizar ampla pesquisa, nominando esta providência como “cesta de preços aceitáveis”:

a pesquisa realizada em outros órgãos não se confunde com a pesquisa de mercado. Em verdade, a pesquisa em órgãos públicos têm a finalidade de comprovar se os preços praticados no mercado pelas empresas estão condizentes com os preços efetivamente contratados pelas empresas. Trata-se de uma ampliação da pesquisa de mercado, não substituindo a necessidade de cotar os preços junto às empresas prestadoras de serviço. (Grifo nosso)

CONSIDERANDO, também, o Parecer Normativo n. 02/2012 da Procuradoria-Geral Federal⁶, o qual estabelece diretrizes a serem seguidas pelo Administrador na elaboração de preços:

5 Acórdão n. 3516/2007 – TCU.

6 Parecer Normativo nº 02/2012/GT359/DEPCONSUS/PGF/AGU.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

Compete ao gestor demonstrar a regularidade dos atos que pratica, [...] tendo obrigação de fiscalizar os atos de instrução processual realizados pelos servidores a ele subordinados. De igual forma, compete à Comissão de licitação ou ao pregoeiro, antes de passar à fase externa do certame, verificar se a pesquisa de preços foi realizada observando-se os parâmetros expostos neste parecer. Portanto, é imperioso que a Administração registre nos autos do processo administrativo os atos de pesquisa de preços, atentando para as seguintes orientações:

A) Deve haver a identificação do servidor responsável pela cotação;

B) As empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada;

C) Não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas;

D) Em relação aos orçamentos apresentados, exige-se:

D.1) caracterização completa das empresas consultadas
(endereço completo, acompanhado de telefones existentes);

D.2) Indicação dos valores praticados [...] de maneira fundamentada e detalhada;

D.3) data e local de expedição;

[...]Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.”

CONSIDERANDO, nesse sentido, a Instrução Normativa em seus artigos 3º, 4º, 5º e 6º prescreve a formalização os critérios e parâmetros a serem utilizados na elaboração de pesquisa de preço;

CONSIDERANDO que a estimativa de preços e as contratações deverão, em regra, balizar-se pelos preços praticados no mercado, considerando os valores constantes em bancos de dados públicos, como o Painel de Preços do Governo Federal, o Banco de Preços em Saúde, o Licitações-e, o Portal de Informação para Todos do TCE/PR, além de atas de registro de preços, aplicativo Menor Preço Compras Paraná e outros, observadas as peculiaridades de cada local de execução do objeto, em conformidade com o art. 23, da Lei n. 14.133/2021;

CONSIDERANDO que conforme disposto no art. 11, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021:

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. (Grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

CONSIDERANDO o entendimento de PALAVÉRI⁷, o art. 23 da Lei 14.133/21 *tem como ponto positivo gerar segurança à administração no desempenho de sua missão de aferir os preços estimados do futuro contrato.*

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);

CONSIDERANDO que, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU)⁸ a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro. Que a mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto as empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados;

CONSIDERANDO que de acordo com a orientação do TCU⁹, devem ser priorizados os parâmetros advindos de portais de compras governamentais e contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisa os

7 PALAVÉRI, Marcelo. *Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas para Municípios*. São Paulo: Mizuno, 2021, p. 205

8 Acórdãos n. 2816/2014 e 420/2018.

9 Acórdão n. 1445/2015 – Plenário



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

fornecedores e em mídias especializadas, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar;

CONSIDERANDO que, a fim de dar andamento ao procedimento, foi expedido ofício aos municípios desta região sugerindo que, em comunhão de esforços com a AMSOP, ACAMSOP e Controladores Internos dos municípios, procedessem com a elaboração do referido instrumento regulamentar;

CONSIDERANDO que, dos 41 (quarenta e um) municípios integrantes ao GEPATRIA Francisco Beltrão, verificou-se que apenas 03 (três) municípios vêm adotando as providências necessárias para regulamentação do tema;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, na forma do que estabelecem o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal;

Expede a presente **MINUTA DE RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** aos (às) Exmos (as) Prefeitos (as) Municipais, a fim de que, no campo de suas atribuições, considerando as diretrizes acima enunciadas e, em atenção ao disposto no Art. 19, II, da Lei nº14.133/2021:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa

GEPATRIA – Núcleo Regional de Francisco Beltrão/PR

a) Procedam a elaboração de instrumento que regulamente o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública municipal, diante do previsto na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21);

b) Informem, no prazo de 20 (vinte) dias, sobre o acolhimento desta recomendação, as medidas adotadas para a sua publicidade e cumprimento, com o envio de fotocópia dos documentos que comprovem as diligências e/ou informação oficial sobre os trâmites a serem realizados para tanto.

O conteúdo desta recomendação será publicado no Portal da Transparência do Ministério Público do Estado do Paraná e será encaminhado para conhecimento aos demais órgãos de controle externo, nos termos do artigo 112 do Ato Conjunto nº 01/2019-PGJ/CGMPPR.

Francisco Beltrão, datado e assinado digitalmente.

FABRÍCIO TREVIZAN DE ALMEIDA

Promotor de Justiça Coordenador