

# A RELEVÂNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Caroline Santos Maranhão\*

## RESUMO

Este artigo aborda o que é, a relevância e a forma adequada de realizar a pesquisa de preços nos processos de contratação pública, de modo a atender o disposto na legislação e às recomendações dos órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União.

**Palavras-chave:** Licitação. Pesquisa de preços. Administração Pública. Lei nº 8.666/1993. Lei nº 13.303/2016.

## RESUMEN

Este artículo aborda lo que es, la relevancia y la forma adecuada de realizar la investigación de precios en los procesos de contratación pública, de modo a atender las disposiciones de la legislación y las recomendaciones de los órganos de control, en especial el Tribunal de Contas da União.

**Palabras clave:** Licitación. Búsqueda de precios. Administración Pública. Ley nº 8.666 / 1993. Ley nº 13.303 / 2016.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República, no artigo 37, inciso XXI, ressaltando os casos especificados na legislação, determina que a contratação pública seja precedida por processo administrativo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ou seja, o ordenamento jurídico pátrio, visando a evitar escolhas impróprias, que desvirtuassem o interesse público, estipulou que o administrador público não deve escolher livremente quem contratará para o atendimento de uma necessidade administrativa. Para a escolha do futuro contratado, deve o gestor público, em regra, promover a chamada “licitação”, um procedimento administrativo no qual, por meio da prévia divulgação das futuras condições contratuais em um edital (ou convite), são convocadas pessoas, naturais ou jurídicas, interessadas em contratar com o Poder Público (BRASIL, 2010, p. 19).

---

\*Mestre em Políticas Públicas (UFMA), Especialista em Direito Processual Civil (OAB/MA) e em Direito Privado (UCAM) e Bacharel em Direito (UFMA). É servidora pública, atuando, atualmente, na área de licitações e contratações públicas. E-mail: cs.maranhao@gmail.com.

Com a previsão do processo licitatório, visou o constituinte a assegurar, a um só tempo, os princípios da isonomia, da moralidade e da eficiência, eis que tal procedimento: (a) assegura a competição, em igualdade de condições, entre os interessados em contratar com o Poder Público; (b) impede que o administrador público, ao contratar, beneficie ou prejudique esta ou aquela pessoa em particular, impondo-lhe a observância de padrões éticos de conduta; e (c) impõe que a atuação do gestor público, nas contratações, volte-se ao alcance do melhor resultado prático com o menor gasto possível.

Por isso mesmo, a licitação realiza-se mediante uma sequência de atos da Administração Pública e dos interessados, os quais devem ser devidamente formalizados e que constituirão o antecedente e o fundamento da seleção, ao final, de um fornecedor para um dado bem ou serviço que atenda aos termos do ato convocatório e que se mostre vantajoso sob o aspecto econômico (CARVALHO FILHO, 2014).

Excepcionalmente, nos casos especificados pela própria legislação, poderá ser efetuada uma “contratação direta”, nos casos de dispensa (artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 e artigo 29 da Lei nº 13.303/2016) ou de inexigibilidade de licitação (artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 e artigo 30 da Lei nº 13.303/2016), situações nas quais o administrador público também deverá observar as formalidades pertinentes e a correspondente fundamentação legal, entre elas, quanto à adequada justificativa de preço (artigo 26, III, da Lei nº 8.666/1993 e artigo 30, §3º, da Lei nº 13.303/2016).

Portanto, em qualquer contratação pública, uma etapa a ser observada é a existência de uma estimativa prévia do valor da contratação, quer se esteja a falar sobre licitação, quer sobre contratação direta. Logo, sendo uma etapa necessária do processo de contratação pública, cumpre ao operador do direito refletir a respeito dessa pesquisa de preços e da relevância dela para a Administração Pública. O presente artigo tratará, destarte, da importância da pesquisa de preços em processos licitatórios e em contratações diretas com o Poder Público.

### 3 O QUE É A PESQUISA DE PREÇOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS?

Em qualquer organização, a execução de planos e metas tem desdobramentos financeiros, os quais devem ser tomados em consideração por um bom administrador no âmbito do planejamento financeiro institucional. Com o Estado, não é diferente: ele possui distintas necessidades públicas a satisfazer mediante a execução correta do respectivo orçamento. Algumas dessas demandas somente poderão ser satisfeitas mediante a contratação de terceiros, não podendo o Estado, porém, descuidar-se do atendimento ao princípio da eficiência ao contratar:

Obter a melhor relação benefício-custo é a finalidade da fase externa do processo de contratação. Isso é o mesmo que afirmar que a finalidade da licitação ou da contratação direta é obter a melhor relação entre o encargo (benefício visado) e a remuneração (preço a ser pago).  
[...] Se a Administração deseja selecionar alguém apto a executar um

encargo (objeto) para satisfazer uma necessidade, é natural que pretenda que isso ocorra com o menor dispêndio de recurso financeiro, ou seja, gastando menos. Esse é um pressuposto que norteia qualquer relação comercial, e não seria diferente na contratação pública. (MENDES, 2012, p. 57).

Dessa forma, ao realizar uma contratação pública, uma das preocupações do gestor público deve ser o preço justo a ser pago pelo bem ou serviço. E o valor justo de uma contratação somente pode ser obtido após a realização de uma cuidadosa pesquisa de preços.

Como sabido, pesquisar é buscar cuidadosamente; é obter informações acerca de algo. A pesquisa de preços, por conseguinte, em breves linhas, é a ação de levantar informações a respeito do preço justo de um produto ou serviço. Segundo o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010, p. 87), a pesquisa de preços nas contratações públicas é o “procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação”.

Contudo, não há, na Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), norma que defina os procedimentos necessários à realização de uma pesquisa de preços, não obstante dela se infira a necessidade de tal cautela nos processos de contratação pública. Com efeito, a referida norma circunscreve-se a determinar que as compras se balizem pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública e que o registro de preços seja precedido de ampla pesquisa de mercado (artigo 15, inciso V e §1º). Ademais, estabelece o dever de cotejamento, pela Administração Pública, das propostas de preços apresentadas por licitantes com os preços correntes no mercado, ou com aqueles fixados por órgão oficial, ou, ainda, com os constantes em atas de registro de preços (artigo 43, IV), além de estabelecer a responsabilidade solidária do fornecedor e do agente público na hipótese de comprovado superfaturamento (artigo 25, § 2º).

Por seu turno, da Lei nº 10.520/2002, que disciplina a licitação na modalidade pregão, extrai-se que o processo de contratação pública deve ser instruído com o orçamento elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação (artigo 3º, inciso III), isto é, estes últimos devem realizar a devida pesquisa de preços no intuito de elaborar aquele orçamento.

Já a Lei nº 13.303/2016, recém publicada, ao tratar de licitações e contratos nas estatais, também revela, em seu artigo 31, incisos I e II, a preocupação no sentido de que as contratações públicas evitem operações que caracterizem sobrepreço (ou seja, quando o orçamento estimativo da administração refletir preços individuais ou globais superiores aos de mercado) ou superfaturamento (isto é, a realização da medição e do pagamento com base em valores superiores aos praticados pelo mercado). Ademais, apresenta um norte para a elaboração de orçamentos de obras e serviços de engenharia:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. [...]

§ 2º O orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, devendo ser observadas as peculiaridades geográficas.

§ 3º No caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o disposto no § 2º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em banco de dados e sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado (grifos nossos).

Do exposto, percebe-se que a legislação não apresenta respostas a inúmeras questões acerca da pesquisa de preços, sobretudo quanto a como e onde realizá-la. Não obstante, a legislação destaca a relevância de tal pesquisa, asseverando ser ela elemento fundamental para assegurar a compatibilidade dos valores praticados nas contratações públicas com aqueles verificados no mercado. Destaca, ademais, que a referida pesquisa deve, tanto quanto possível, ser ampla, devendo tomar em consideração, inclusive, “os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” (art.15, V, da Lei nº 8.666/1993).

No âmbito do Poder Executivo federal, um esforço na definição de um procedimento para a realização da pesquisa de preços foi efetuado por meio da Instrução Normativa nº 05/2014, cujas disposições serão analisadas adiante, dada a relevância desta no estabelecimento de um horizonte para a realização dessa pesquisa de preços.

#### 4 QUAL A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS?

Como se sabe, a Administração Pública tem como um de seus principais valores a eficiência. Segundo o princípio da eficiência, a atuação da Administração Pública deve ser pautada pela produtividade e pela economicidade, devendo ser adotadas medidas que eliminem os desperdícios de dinheiro público e que elevem o rendimento, a qualidade e a celeridade das instituições e dos órgãos públicos (CARVALHO FILHO, 2014). Esse princípio também se aplica às contratações

públicas, as quais devem selecionar a proposta mais vantajosa (e, em geral, isso significa a proposta com o menor preço).

Ocorre que não há como identificar a proposta mais vantajosa sem, antes, proceder a uma cuidadosa pesquisa de preço. Para muitos agentes públicos, a pesquisa de preços constituiria mera formalidade do processo de contratação pública, sem maior valor, sendo comum a crença de que o caráter competitivo de um procedimento licitatório seria suficiente para garantir, por si só, o preço justo de um determinado produto ou serviço. Cuida-se de equívoco grave.

A inexistência ou a deficiência da pesquisa de preços poderá resultar na contratação pública com sobrepreço, prática combatida pelos órgãos de controle e que ocorre quando os preços orçados para a contratação são expressivamente superiores aos preços referenciais de mercado (artigo 31, §1º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016). Sem o conhecimento dos valores praticados no mercado, a Administração Pública não dispõe de recursos para, efetivamente, identificar a proposta mais vantajosa (BRASIL, 2017a, p. 17).

Em contratações públicas, preços de referência incoerentes com aqueles efetivamente praticados pelo mercado podem causar prejuízo à Administração, razão pela qual, cada vez mais, os tribunais de conta têm reconhecido a insuficiência da prática simplista de mera juntada de três orçamentos. Nesse sentido, destaque-se manifestação da auditoria do Tribunal de Contas da União no TC 013.754/2015-7 (Acórdão 2637/2015 – TCU/Plenário):

93. Ainda conforme constatação do TCU esposada no Guia de Boas Práticas, **há uma crença disseminada entre os gestores públicos de que basta haver três propostas de fornecedores para que uma estimativa de preço seja considerada válida. Todavia, conforme o citado nos acórdãos, deve-se buscar o maior número de preços possível, não se limitando a três preços informados por fornecedores, a menos que seja devidamente justificado.**

94. Ademais, em regra, os fornecedores não revelam em suas propostas, antes da licitação, os preços que, de fato, irão propor durante o certame, pois não têm estímulo para tal. Assim, de antemão, os preços levantados em propostas comerciais preliminares tendem a ser maiores que os praticados nas condições de concorrência (grifos nossos).

Para o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 299/2011-Plenário/TCU), é notória a dificuldade na obtenção de preços que reflitam o mercado apenas com a pesquisa com fornecedores, já que estes últimos não têm interesse em revelar o real valor ao qual estão dispostos a realizar negócio, uma vez que eles têm ciência de que tal informação será utilizada para estabelecer o valor máximo a ser pago pela Administração Pública em eventual licitação.

Portanto, cada vez mais, faz-se necessário o adequado planejamento de uma contratação pública, mediante a especificação clara e objetiva do produto ou do serviço que se pretende adquirir e a realização da pesquisa de preços em tempo hábil, com a utilização de distintas fontes de referência, para além da prática simplista de juntada de três propostas de preços de fornecedores. Isso porque a

pesquisa de preços é de fundamental importância para garantir a obtenção de um preço justo para um determinado bem ou serviço almejado pela Administração Pública, assegurando a eficiência das contratações públicas.

Com o valor justo de um bem e/ou serviços em mãos, o gestor público terá condições de: (a) definir, quando o caso, a modalidade adequada de licitação (artigo 23, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993) ou a possibilidade de contratação direta, por dispensa de licitação, em razão do valor; (b) determinar a existência, ou não, de recursos suficientes para o pagamento das despesas decorrentes da contratação pública (artigos 7º, §2º, inciso III, 14 e 113 da Lei nº 8.666/1993; artigo 87 da Lei nº 13.303/2016; artigo 60 da Lei nº 4.320/1964); (c) estabelecer parâmetro objetivo para o julgamento das ofertas apresentadas durante a licitação (artigo 40, incisos VII e XI, da Lei nº 8.666/1993); e (d) identificar eventual vantagem econômica na adesão a uma ata de registro de preços e/ou na prorrogação de um contrato administrativo (BRASIL, 2010; BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b).

## 5 QUANDO DEVO REALIZAR A PESQUISA DE PREÇOS?

Segundo os tribunais de contas, a realização de pesquisa de preços é uma exigência para todo e qualquer processo de contratação pública, quer se esteja a falar de licitação, quer de contratação direta. Nesse sentido, ressaltando a importância dessa pesquisa em licitações, citem-se os seguintes precedentes do Tribunal de Contas da União:

**Realize detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 265/2010-Plenário/TCU)**

**Realize ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, anexando-a respectivo processo licitatório, de acordo com os arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 2479/2009-Plenário/TCU)**

Observe o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, a fim de que, tanto a estimativa de preços elaborada pela Administração, como os preços cotados pelas empresas participantes dos certames licitatórios sejam dispostos de forma analítica, evidenciando, dessa forma, as parcelas que o compõem. **Faça constar dos processos licitatórios toda a documentação que deu suporte à formação do preço estimado pela Administração, valor esse utilizado como parâmetro nas contratações de bens e serviços. (Acórdão 663/2009-Plenário/TCU)**

Mesmo na hipótese de contratação direta, é imprescindível a realização de

pesquisa de preços, pois essa norteará a justificativa do valor da contratação, a ser feita pela Administração Pública. Tal exigência decorre do artigo 26, III, da Lei nº 8.666/1993 e do artigo 30, §3º, III, da Lei nº 13.303/2016. Reforçando a necessidade de pesquisa de preços em contratações diretas, o Tribunal de Contas da União já decidiu que:

**Justificativa de preço, para os casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve ser devidamente formalizada no respectivo procedimento, de modo a se comprovar a adequação dos custos orçamentos ou da conformidade dos preços praticados ao de mercado.** (Acórdão 2314/2008-Plenário/TCU)

**Nas hipóteses de contratação direta de bens e serviços sem licitação devem ser evidenciados todos os elementos que caracterizem a razão de escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado.** (Acórdão 1705/2007-Plenário/TCU)

**Formalize devidamente a justificativa de preço para as contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade de licitação), de modo a demonstrar a adequação dos custos orçados ou a conformidade da proposta apresentada aos preços de mercados, em observância ao disposto no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.** (Acórdão 2314/2008-Plenário/TCU)

Dúvida poderá surgir nos casos de inexigibilidade de licitação, nos quais a competição entre potenciais fornecedores é inviável (artigos 25 e 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993; artigo 30 da Lei nº 13.303/2016). Como aferir o preço justo do bem ou serviço se apenas um fornecedor se encontra apto a atender adequadamente à necessidade da Administração Pública? Nesse caso, a razoabilidade do valor da contratação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou por intermédio de outros meios igualmente idôneos, nos termos da Orientação Normativa nº 17 da Advocacia Geral da União. Em outros termos, na justificativa de preços de uma inexigibilidade de licitação, há que ser considerado o valor praticado pelo fornecedor com outras instituições públicas ou privadas.

Demais disso, deve-se realizar a pesquisa de preços nas prorrogações de contratos administrativos de serviços contínuos, de modo a demonstrar a vantajosidade econômica na manutenção de tais ajustes (artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993). A pesquisa de preços para a prorrogação de contratos concernentes a serviços continuados somente poderá ser dispensada se: (a) houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência da lei; (b) houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com

o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais; e (c) no caso de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP. Se os valores forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato (Acórdão nº 1214/2013 – TCU/Plenário).

## 6 COMO DEVO REALIZAR A PESQUISA DE PREÇOS?

Consoante já explicado anteriormente, apesar de a legislação exigir que se realize a pesquisa de preços antes de proceder a uma contratação pública, a lei não estabeleceu como fazer tal pesquisa.

Devido a essa lacuna, durante muito tempo, visando a evitar que as contratações públicas fossem concluídas com valores incompatíveis com os praticados no mercado, os tribunais de contas orientaram o gestor público a determinar o valor estimado da contratação a partir da média de, no mínimo, três orçamentos obtidos com potenciais fornecedores daquele bem ou serviço:

**Deve ser estabelecido procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de três propostas e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor**, em conformidade com o solicitado e deve haver vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado. (Acórdão 127/2007-Plenário/TCU)

Proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, **consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelos menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório.** (Acórdão nº 1.945/2006-Plenário/TCU)

A recomendação dos órgãos de controle e, sobretudo, a ausência de planejamento das contratações públicas (iniciadas, com frequência, quando já se faz necessário o bem ou serviço) encarregaram-se de “arraigar” essa forma simplista de proceder, reduzida à juntada de apenas três propostas de preços, sem que o agente público fizesse a análise crítica acerca da pesquisa de preços por ele realizada.

O resultado disso foi o descolamento entre os valores estimados pela Administração Pública na fase de planejamento da contratação e aqueles adjudicados nas licitações (isso naquelas nas quais, efetivamente, havia competição, já que, quando ausente esta última, o licitante se sentia livre para não ofertar desconto algum ou para oferecer um irrisório). O resultado disso eram contratações por valores bem superiores àquelas firmadas por particulares, bem como preços conflitantes para um mesmo bem ou serviço dentro da Administração Pública.



Em razão disso, os órgãos de controle passaram a reconhecer a insuficiência da pesquisa de preços realizada junto a apenas três fornecedores como termômetro dos preços praticados pelo mercado e a cobrar das entidades e órgãos públicos maior cautela e análise crítica quando da realização da pesquisa de preços:

**Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.** (Acórdão 1108/2007-Plenário/TCU)

**Realize detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.** (Acórdão 265/2010-Plenário/TCU)

**(...) deixe de considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, como se observa em relação à sociedade empresária Gran Buffet, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado, a exemplo do que ocorreu no Pregão Eletrônico 3/2009** (Acórdão nº 2943/2013-Plenário/TCU).

Por conseguinte, hoje, para os tribunais de contas, a pesquisa de preços deve ser efetuada de forma ampla e crítica pelo agente público, a partir da chamada “cesta de preços aceitáveis”:

**As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.** (Acórdão 2637/2015-Plenário/TCU)

**1.7.1.1. ausência de orçamento do objeto a ser contratado com base em uma “cesta de preços aceitáveis”, oriunda, por exemplo, de pesquisas junto a cotação específica com fornecedores, pesquisa em catálogos com fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de RP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas, expurgados os valores que, manifestamente não representem a realidade do mercado e, ainda, devidamente detalhado a ponto de expressar a composição de todos os seus custos unitários.** (Acórdão TCU 5.323/2010 - 1ª Câmara/TCU)

Ou seja, para os órgãos de controle, deve a entidade licitante efetuar a respectiva pesquisa de preços com amplitude suficiente, proporcional ao risco da contratação, valendo-se de diferentes fontes, tais como catálogos de preços, tabelas oficiais, sítios eletrônicos especializados ou de domínio público, sistemas públicos de compras, contratações públicas similares, entre outros. Somente quando demonstrada a impossibilidade de recorrer a outras fontes, poderá a pesquisa limitar-se a cotações de fornecedores.

Seguindo tais premissas, no âmbito do Executivo federal, foi editada a Instrução Normativa nº 05/2014-SLTI/MPOG, a qual dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, podendo ser adotada por outras esferas governamentais por simetria.

De acordo com essa instrução, e na esteira do que recomendam os tribunais de contas, os preços coletados deverão ser analisados, pela Administração Pública, de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados, indicando a norma os parâmetros que poderão ser utilizados na pesquisa de preços. Acrescenta, ademais, que, para a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, a Administração Pública deverá adotar critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

Sendo assim, de acordo com a citada instrução normativa, a pesquisa de preços pode utilizar as seguintes fontes: I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>; II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. Adiante, explica-se cada uma dessas fontes de pesquisa de preços de forma individualizada. Mas, antes de analisar as fontes de referência em pesquisa de preços, é necessário abordar a importância da adequada especificação do objeto para aquela pesquisa.

## **6.1 Especificação do objeto**

Em primeiro lugar, é importante ter em mente que não há como se realizar uma pesquisa de preços de forma esborçada sem a adequada especificação do objeto. A Administração Pública deve identificar e definir as especificações técnicas necessárias para o atendimento da respectiva necessidade. A qualidade do resultado de uma pesquisa de preços é determinada, em grande medida, pela forma como foi especificado o objeto pela área técnica. Quanto maior a ausência de clareza, de consistência e de objetividade na descrição e na especificação do objeto, maior será a imprecisão da pesquisa de preços. Nesse sentido, cite-se trecho

do Acórdão nº 2819/2012-Plenário/TCU:

31. As sérias deficiências verificadas no projeto básico em tela, conforme explicitado nos itens precedentes desta Proposta de Deliberação, impossibilitam a adequada descrição dos serviços que serão implementados na obra, comprometendo o procedimento licitatório realizado, tendo em vista que a falta de rigor técnico na elaboração do projeto básico pode afastar do certame certas empresas que optem por não correr o risco de apresentar um orçamento elaborado sem a necessária precisão, havendo, portanto, prejuízo à competitividade do certame e à contratação mais vantajosa pela Administração Pública, o que enseja a nulidade da concorrência efetivada.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 998/2009-Plenário, já se pronunciou, asseverando que “somente após a especificação do bem pretendido, é que a Administração deve efetuar a pesquisa de preços, para que se evite a comparação entre produtos que não sejam equivalentes”. A adequada caracterização do objeto, considerados, inclusive, quantitativos, local, prazo e formas de entrega do bem e/ou de execução do serviço, entre outras variáveis, possibilita que, durante a pesquisa de preço, sejam consideradas a extensão e a complexidade da contratação, propiciando, quando o caso, ganhos de escala e redução dos valores de tais contratações. Destarte, antes de realizar a pesquisa de preços, é necessário que a Administração identifique a necessidade a ser satisfeita e considere as alternativas de solução de tal necessidade, com as respectivas vantagens e desvantagens, visando, então, a determinar a viabilidade jurídica e financeira das soluções e escolher a mais vantajosa (BRASIL, 2016; JUSTEN FILHO, 2016, p. 222 e ss).

## 6.2 Painel de Preços

A primeira fonte de pesquisa e preços indicada pela Instrução Normativa nº 05/2014-SLTI/MPOG é o Painel de Preços. De acordo com a instrução, o Painel de Preços ([paineldepregos.planejamento.gov.br](http://paineldepregos.planejamento.gov.br)) é o sítio eletrônico, desenvolvido e mantido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que contempla dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema de Compras do Governo Federal – Comprasnet. Assim, mediante a aplicação dos filtros disponibilizados no portal, bem como por meio da análise crítica dos dados ali disponibilizados, é possível à Administração Pública elaborar pesquisa de preços condizente com a respectiva realidade e com o objeto da contratação. Ao utilizá-lo, o gestor público traz para o processo os melhores preços obtidos em licitações públicas, sem a necessidade de consultar os fornecedores diretamente.

### 6.3 Contratações similares de outros entes públicos

Ainda em conformidade com a Instrução Normativa nº 005/2014-SLTI/MPOG, a pesquisa poderá ser efetivada, também, por meio de contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços.

Nessa hipótese, a Administração poderá valer-se da consulta a outros sites governamentais além do Painel de Preços, tais como o E-Licitações, do Banco do Brasil, o Licitações Caixa, da Caixa Econômica Federal, e o Banco de Preços em Saúde, do Ministério da Saúde, por representarem preços praticados junto ao Poder Público. Nesse caso, o gestor público deverá ter a cautela de instruir o processo administrativo de contratação com as evidências da consulta aos sítios de entidades ou órgãos públicos (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b).

O administrador público também poderá apensar ao processo administrativo documentos físicos de contratação realizada por ente público, desde que o contrato esteja em execução ou tenha sido concluído nos últimos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços (BRASIL, 2017a).

Sempre que possível, poderá ser consultada a existência de atas de registro de preços vigentes para o objeto pretendido pela Administração Pública, devendo ser juntada aos autos cópia da ata considerada na pesquisa.

### 6.4 Mídia especializada

Por “mídia especializada”, compreendem-se jornais, revistas, estudos, entre outros, desde que haja amplo e notório reconhecimento destes no âmbito em que atuam, a exemplo da Tabela de Preço Médio de Veículos do Instituto de Pesquisas Econômicas (Tabela FIPE) e da Molicar ([www.molicar.com.br](http://www.molicar.com.br)). O encarregado da pesquisa de preços deverá juntar cópia do documento aos autos processuais.

### 6.5 Sítio especializado

Por “site especializado”, a Instrução Normativa em comento entende ser qualquer portal na Internet, com a utilização de ferramentas de busca de preços ou de tabela com listas de preços, que atue, de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, detendo notório e amplo reconhecimento no âmbito de sua atuação, a exemplo do Webmotors ([www.webmotors.com.br](http://www.webmotors.com.br)) e dos Imóveis do Brasil ([www.imovelweb.com.br](http://www.imovelweb.com.br)). Na categoria em comento, incluem-se outros bancos de preços voltados a licitações e contratações públicas e mantidos por instituições privadas. O encarregado da pesquisa de preços deverá fazer constar nos autos, formalmente, na medida do possível, os parâmetros introduzidos na busca, tais como palavras chaves, período, especificações e outros, com a impressão

da página da Web e de outros documentos necessários e inerentes à pesquisa (data e horário da pesquisa, URL do site, quantidade e especificação do objeto, fornecedor, entre outros).

## 6.6 Sítios eletrônicos de domínio amplo

Por “site de domínio amplo”, considera-se aquele presente no mercado nacional de comércio eletrônico ou de fabricante do produto, detentor de boa credibilidade no respectivo ramo de atuação e consistente em empresa legalmente estabelecida, devendo a pesquisa, sempre que possível, recair naqueles que apresentem certificados de segurança. São exemplos de site de domínio amplo, entre outros, o Submarino ([www.submarino.com.br](http://www.submarino.com.br)), as Americanas ([www.americanas.com.br](http://www.americanas.com.br)), o Magazine Luiza ([www.magazineluiza.com.br](http://www.magazineluiza.com.br)) e a Saraiva ([www.saraiva.com.br](http://www.saraiva.com.br)). Nessa hipótese, o encarregado da pesquisa fará constar nos autos, formalmente, tanto quanto possível, os parâmetros introduzidos, tais como palavras chaves, período, especificações e outros, com a impressão da página da Web e de outros documentos necessários e inerentes à pesquisa (data e horário da pesquisa, URL do site, quantidade e especificação do objeto, fornecedor, entre outros).

## 6.7 Pesquisa com fornecedores

A pesquisa com fornecedores consiste em requerer que estes últimos apresentem propostas de preços para um determinado produto ou serviço a ser contratado pela Administração Pública.

Contudo, a pesquisa com fornecedores deve observar algumas cautelas. Em primeiro lugar, o encarregado da pesquisa deverá fazer constar do processo as solicitações formais de cotação para efeito de estimativa de preços, na forma do artigo 3º, caput, da Instrução Normativa nº 005/2014-SLTI/MPOG.

É recomendável que a solicitação de apresentação de proposta de preços seja encaminhada, pela Administração Pública, ao maior número possível de empresas que atuem no ramo pertinente ao objeto da contratação, sendo prudente, ainda, que se inclua, entre os consultados, os fornecedores participantes da última licitação desse mesmo objeto.

Sempre que instar potencial fornecedor a participar de pesquisa de preços, é importante que, de forma expressa, a Administração Pública esclareça àquele consultado que eventual proposta por ele apresentada servirá apenas para a formação de preço de referência para uma eventual licitação ou contratação direta (conforme o caso), não vinculando a Administração a contratar com o proponente (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b).

Para obter a indicação de potenciais fornecedores para o objeto da contratação, o Administrador público poderá valer-se do órgão de registro do

comércio, das “páginas amarelas”, de cadastros de fornecedores, de sites de busca e da consulta a outros compradores públicos. De qualquer sorte, é interessante que a Administração Pública explicita nos autos os métodos de seleção de fornecedores que participem da pesquisa de preços.

A Administração Pública deverá, outrossim, ficar atenta para que não haja vínculo entre os sócios das empresas pesquisadas:

[...] nos processos de dispensa de licitação, ao realizarem a pesquisa de preços que servirá de prova para justificar a escolha da empresa a ser contratada, **os gestores devem ter o cuidado de saber a quem estão consultando, verificando quem são os sócios das empresas consultadas, sob o risco de tornar sem efeito a referida consulta, acarretando, assim, a inexistência da necessária competitividade, bem como a caracterização de favorecimento.** (Acórdão nº4561/2010-1ª Câmara/TCU)

A proposta deverá conter a qualificação completa da empresa pesquisada, incluindo razão social, CNPJ, a indicação dos sócios, o endereço completo, os telefones existentes, e-mail(s), o local e a data de expedição (Acórdão nº 3.889/2009-Plenário/TCU), bem como deverá indicar os valores praticados de forma fundamentada e detalhada (Acórdão nº 2.602/2010-Plenário/TCU e Acórdão nº 1.330/2008-Plenário/TCU).

O prazo de resposta à pesquisa com fornecedores deverá ser compatível com o objeto da contratação, não podendo ser inferior a cinco dias úteis, conforme disposto artigo 3º, parágrafo único, da IN nº005/2014-SLTI/MPOG. É recomendável, conforme o caso, em sendo possível, reiterar o pedido de apresentação de proposta quando não obtida resposta no prazo inicialmente apontado.

No caso de pesquisa com fornecedores, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias, em conformidade com a citada instrução normativa. Espera-se, assim, em regra, que as propostas sejam atuais (dos últimos 180 dias). Contudo, em função do comportamento do mercado específico do objeto pretendido, devidamente justificado nos autos, poderá fazer-se necessário observar um intervalo mais reduzido. Exemplo disso seriam os gêneros alimentícios, sujeitos a safras sazonais, e os produtos dependentes do dólar.

Desde que devidamente formalizada, de modo a tornar a informação rastreável, a consulta aos fornecedores poderá ser feita por meio diversos, tais como fax, e-mail, telefone pesquisa de campo e pedido presencial. Caso venha a ser realizada por telefone, o encarregado da pesquisa de preços informará, nos autos, no mínimo, a razão social e o CNPJ da empresa consultada, a identificação do empregado que forneceu o orçamento, o número do telefone por meio do qual se deu a consulta, a data e o horário em que esta ocorreu e os valores informados pelo consultado. É recomendável solicitar que a empresa contatada por telefone confirme, posteriormente, as informações mediante e-mail ou fax. Nas consultas por telefone ou naquelas presenciais, a Administração Pública poderá socorrer-se

de formulários padronizados, os quais serão preenchidos e juntados ao processo.

Quando a consulta se der por e-mail, é prudente observar o que recomenda a Advocacia Geral da União:

Já no Despacho 59/2012 CJU-SC/CGU/AGU, afirma-se que o e-mail é admitido no Direito como prova documental, sendo forma legítima de coleta de preços. A AGU recomenda que o responsável pela pesquisa de preços firme declaração, sob sua responsabilidade, de que os orçamentos juntados aos autos correspondem aos anexos encaminhados por e-mail pelos fornecedores, corroborando, assim, a validade jurídica de tais documentos juntados aos autos (BRASIL, 2016, p. 36).

Portanto, quando realizada a consulta por e-mail, deverão ser juntados os pedidos de apresentação de propostas, as reiteraões de tais pedidos e as resposta obtidas, conferindo transparência à pesquisa de preços efetuada.

Como já explanado, tendo em vista a dificuldade na obtenção de valores fidedignos àqueles praticados no mercado por meio da simples consulta a fornecedores, tal esforço visa a demonstrar o empenho do administrador público em realizar tal consulta da forma mais transparente e escoreita possível, na exata medida necessária ao atendimento do interesse público.

## **6.8 Pesquisa com menos de três preços ou fornecedores**

A utilização, pelo Administrador público, na pesquisa de preços, de menos de três preços ou fornecedores deverá ser devidamente justificada e aprovada pela autoridade competente, na forma do artigo 2º, § 6º, da IN nº 005/2014-SLTI/MPOG. A norma reconhece, portanto, que não é razoável que um processo de contratação pública deixe de avançar quando o gestor público enfrente dificuldade na obtenção de orçamentos. A referida situação poderia ocorrer, por exemplo, quando restar demonstrada a limitação do mercado e o manifesto desinteresse dos fornecedores.

A limitação do mercado, a título ilustrativo, pode dar-se quando, em decorrência de características inerentes ao objeto ou ao modo de fornecimento do produto ou de execução do serviço, não seja possível a obtenção de três preços ou fornecedores.

O manifesto desinteresse dos fornecedores pode ocorrer quando, requerida propostas de preços ao universo de potenciais fornecedores, apenas um ou dois respondam para a Administração Pública. Nessa hipótese, o administrador público deverá evidenciar no processo administrativo a provocação ao universo de possíveis proponentes. Isso porque, para o Tribunal de Contas da União, não é possível comprovar o manifesto desinteresse sem considerar o aludido universo (Acórdão nº 23/2002-1ª Câmara). Destarte, a alegação de manifesto desinteresse dos fornecedores deve fazer-se acompanhar da preocupação de demonstrar, nos autos, a tentativa de efetuar pesquisa ampla e diversificada.

## 6.9 Métodos de avaliação da pesquisa de preços

Como explicitado, a pesquisa de preços deve ser avaliada de maneira crítica pelo setor responsável por realizá-la, em especial se identificada grande variação nos valores obtidos em tal pesquisa.

Assim, nos termos da IN nº 005/2014-SLTI/MPOG, deverão ser utilizados, pelo gestor público, como metodologia para a obtenção do preço de referência da contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais das fontes de pesquisa já apontadas, desconsiderados os valores inexecutáveis e os excessivamente elevados.

A “média” corresponde à “soma de todas as medições divididas pelo número de observações no conjunto de dado” (BRASIL, 2017a, p. 11), isto é, concerne à soma dos valores de todos os dados, seguida da divisão da soma pelo número de dados, sendo recomendável a sua utilização quando esses dados estiverem disposto de forma homogênea, devido à suscetibilidade da média aos valores extremos (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b).

A “mediana” é, de acordo com o Ministério de Desenvolvimento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2017a, p. 11), “o valor do meio que separa a metade maior da metade menor no conjunto de dados”. Em outras palavras: “depois de ordenados os valores por ordem crescente ou decrescente, a mediana é: o valor que ocupa a posição central, se a quantidade desses valores for ímpar, ou a média dos dois valores centrais, se a quantidade desses valores for par” (BRASIL, 2017a, p. 6). É recomendável a utilização da “mediana” sempre que obtidos dados de forma heterogênea, uma vez que a mediana é menos suscetível a valores extremos.

O “menor preço”, em conformidade com o Ministério de Desenvolvimento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2017a, p.11), “deve ser utilizado apenas quando por motivo justificável não for mais vantajoso fazer uso da média ou mediana”. Portanto, o Administrador público deverá justificar, no processo, a opção pela utilização do menor preço. Isso porque, de um lado, para a Administração Pública, a licitação fracassada ou deserta não é interessante. De outro, a contratação com sobrepreço é vedada. Daí porque, a partir da análise do caso concreto, é que se demonstrará a vantagem da opção pelo “menor preço”.

O administrador público poderá utilizar outras técnicas de avaliação de preços (média ponderada, média saneada, moda e outras), desde que de forma justificada, não podendo o uso de outras técnicas de avaliação ocasionar equívoco ou levar a resultado diverso do almejado pela lei (BRASIL, 2017a).

## 7 O QUE NÃO DEVO FAZER EM UMA PESQUISA DE PREÇOS?

Entre os principais erros verificados em pesquisa de preços, destacam-se: (a) inexistência de pesquisa de preços no processo administrativo de contratação



pública; (b) a ausência injustificada de consulta a contratações similares de outros órgãos públicos, sobretudo do Painel de Preços; (c) a utilização de uma única fonte de pesquisa de preços sem a justificativa para assim proceder; (d) a falta de análise crítica dos dados obtidos na pesquisa de preços; (e) a exclusão de valores exequíveis ou de propostas de preços sem a correspondente justificativa; (f) a desconsideração da especificação do objeto da contratação na pesquisa de preços; (g) o uso de menos de três preços ou fornecedores na pesquisa, sem a adequada justificativa; e (h) pesquisas de validade desatualizadas, com validade vencida (BRASIL, 2017b).

Sobre a ausência de pesquisa de preços em contratações públicas, o Tribunal de Contas da União já decidiu que ela pode acarretar a contratação de serviço ou de produto acima dos valores praticados no mercado, violando o princípio da economicidade e causando prejuízo à Administração Pública, além de prejudicar o caráter competitivo das licitações e dificultar a adequada formulação de propostas pelos interessados (Acórdãos nº 769/2013-Plenário e 1785/2013-Plenário)

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, observa-se a relevância da pesquisa de preços nos processos de contratação pública, ao assegurar a eficiência destas, assegurando a obtenção de serviços e produtos por preços justos, compatíveis com o mercado. É ela, portanto, importante instrumento para impedir o sobrepreço e o superfaturamento nas compras públicas, motivo pelo qual a reflexão sobre meios de torná-la mais eficaz é sempre atual. Justamente por sua relevância, o gestor público deve estipular, por ato normativo interno, a forma de realizá-la, conferindo a transparência necessária ao procedimento e evitando problema com órgãos de controle. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 05/2014-SLTI/MPOG, não obstante de observância obrigatória apenas no âmbito do Poder Executivo federal, oferece soluções interessantes sobre a temática, as quais podem ser adotadas em outras esferas federativas e em outros Poderes.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4 ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento, Orçamento e Gestão. *Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº IN 5/2014 que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral*. Cadernos de Logística. Pesquisa de Preços. Brasília: MPOG, 2017a.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Manual de orientação de pesquisa de preços*. Brasília: STJ, 2017b.

BRASIL, Franklin. *Preço de referência em compras públicas (ênfase em medicamentos)*. 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15454C22F015458F003AC340A>>. Acesso em 27 jan. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 8.666/1993*. 17 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MENDES, Renato Geraldo. *O processo de contratação pública: fases, etapas e atos*. Curitiba: Zênite, 2012.