

Melhores práticas para realização de pesquisa de preços em processos de contratações públicas

Mejores prácticas para realizar búsqueda de precios en procesos de contratación pública

Marcelo do Nascimento Vaillant¹
Guilherme Augusto Dionisio Vivaldi²

RESUMO

Este trabalho analisa as melhores práticas para realização de pesquisa de preços em processos e contratações públicas. Tal abordagem se justifica pelo fato do levantamento de preços ser uma importante fase do planejamento da contratação. Ela, inicialmente, verifica se o custo da contratação é compatível com a disponibilidade financeira do órgão público. Ademais, garantirá o atendimento a três importantes princípios da Administração Pública: Economicidade, Eficiência e Legalidade. O objetivo desta pesquisa é analisar as melhores práticas para realização de pesquisa de preços em processos de contratações públicas. O pesquisador, por meio da análise documental, buscou entender o que é considerado acertado e utilizável na atualidade sobre o tema. O estudo evidenciou conceitos e procedimentos que podem ser considerados como boas práticas e devem nortear o trabalho de agentes da administração que trabalham com contratações públicas. **Palavras-chave:** Pesquisa de preços. Planejamento. Economicidade. Eficiência. Legalidade.

RESUMEN

Este trabajo analiza las mejores prácticas para realizar estudios de precios en los procesos de contratación pública. Este enfoque se justifica por el hecho de que la búsqueda de precios es una fase importante de la planificación del contrato. Ella, inicialmente, verifica, si el costo del contrato es compatible con la disponibilidad financiera del organismo público. Además, velará por el cumplimiento de tres importantes principios de la Administración Pública: Economía, Eficiencia y Legalidad. El objetivo de esta investigación es analizar las mejores prácticas para realizar búsqueda de precios en procesos de contratación pública. El investigador, a través de la análisis documental, buscó comprender lo que se considera correcto y utilizable hoy sobre el tema. El estudio mostro conceptos y procedimientos que pueden ser considerados como buenas prácticas y deben orientar El trabajo de los agentes de la administración que trabajan con contratos públicos. **Palabras clave:** Encuesta de precios. Planificación. Economía,. Eficiencia. Legalidad.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa as melhores práticas para realização de pesquisa de preços em processos de contratações públicas. Tal abordagem se impõe devido ao fato da relevância

¹Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras E-mail: vaillant.marcelo@eb.mil.br

²Formado em Administração pela FACECA Varginha E-mail: guilherme.vivaldi@professor.unis.edu.br

profissional a todo agente público que pode participar em um processo de contratação, seja como integrante requisitante, técnico, administrativo ou ordenador de despesas. A pesquisa de preços em processos de contratações públicas é uma importante fase do planejamento da contratação.

A conjuntura atual é caracterizada por maior acompanhamento das contratações públicas, que devem atender a princípios como economicidade, eficiência e legalidade. A sociedade brasileira, a mídia e organizações têm participado e interagido mais com os integrantes do Estado, o que resulta na necessidade de maior preparação e zelo de membros da Administração Pública no planejamento de compras governamentais.

Nesse contexto, o trabalho também possui relevância social, pois, ao contribuir para uma melhor pesquisa de preços em contratações públicas e para o atendimento do princípio da economicidade, resultará em um melhor aproveitamento dos recursos públicos. Em consequência, haverá uma maior disponibilidade financeira para o investimento em outras atividades de Estado e de Governo, inclusive as de cunho social, muito ligadas ao setor governamental e voltadas à população mais vulnerável.

O objetivo geral desta pesquisa é selecionar as melhores práticas para realização de pesquisa de preços em processos de contratações públicas. Para isso, pretende: investigar as principais legislações relacionadas à pesquisa de preços; explicar os critérios utilizados na pesquisa de preços e como eles interferem no resultado da contratação; explicar os parâmetros utilizados na pesquisa de preços e como eles influenciam no resultado da contratação; investigar as principais metodologias empregadas na pesquisa de preços; categorizar as metodologias empregadas de acordo com o tipo de contratação.

O pesquisador, por meio da análise documental, buscou entender o que é considerado acertado e utilizável na atualidade sobre o tema. O estudo evidenciou conceitos e procedimentos que podem ser considerados como boas práticas e devem nortear o trabalho de agentes da administração que trabalham com contratações públicas.

2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

As contratações públicas são complexas e englobam várias fases. Por vezes, de forma equivocada, são confundidas com o processo licitatório.

Processo de contratação pública é o conjunto de fases, etapas e atos estruturado de forma lógica para permitir que a Administração, a partir da identificação precisa da sua necessidade e demanda, possa definir com precisão o encargo desejado, minimizar seus riscos e selecionar, isonomicamente, se possível, a pessoa capaz de satisfazer a sua necessidade pela melhor relação benefício-custo. (MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos / Renato Geraldo Mendes. Curitiba: Zênite, 2012.)

De maneira sucinta, pode-se afirmar que o processo de contratação pública é dividido em 3 partes: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e fiscalização do contrato. (FERNANDES, Thiago Albuquerque. As fases e etapas do processo de contratação do setor público. 2020)

Nesse sentido, a pesquisa de preços é importante nas 3 referidas fases. Na primeira, estima valor para efeitos de planejamento, na segunda, serve de referência para seleção do lance mais econômico para a Administração, na terceira fase, em alguns casos, definirá a viabilidade econômica de renovação contratual, quando a lei permitir.

2.1 Função da pesquisa de preços

De acordo com o manual de Orientação de Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a pesquisa de preços possui funções como indicar um valor justo para a contratação pública, determinar e fornecer recurso para a contratação, evitar contratações acima do praticado pelo mercado e possibilitar a escolha da proposta mais econômica para a Administração. (Manual de Orientação de Pesquisa de Preços. Superior Tribunal Justiça. 2021)

Nesse contexto, cabe explorar o conceito de proposta inexequível. De acordo com o previsto no parágrafo 4º do artigo 59 da Lei n. 14.133/2021, “no caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.” (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

Assim, existe norma que determina quando o preço referente a obras e serviços de engenharia será manifestamente inexequível. Para o caso de outros objetos de contratação, o manual de Orientação de Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabelece que:

como inexistente norma tratando de critérios para definição de preços inexequíveis para outros objetos, entende-se que este parâmetro pode servir para identificar os valores que se presumem inexequíveis na realização da pesquisa de preços, uma vez que há previsão legal de integração da norma sempre que houver lacuna ou omissão da lei. (Manual de Orientação de Pesquisa de Preços, Superior Tribunal de Justiça. 2021)

Nessa ótica, considerando a nova lei de licitações, é possível afirmar que, todo preço menor que 75% do valor de referência deverá ser analisado com critério, de modo a verificar eventual inexequibilidade no fornecimento do serviço ou entrega do material.

Cabe pontuar que essa análise deve ser realizada em dois momentos da contratação. O primeiro caso, que se relaciona diretamente ao tema dessa pesquisa, é a pesquisa de preços realizada na fase de planejamento. Nesse caso, a variação de 75% é comparada em relação aos demais valores obtidos e o orçamento que possui essa discrepância, poderá ser descartado.

A outra situação relacionada a diferença de valor é verificada na fase de seleção do fornecedor. Nesse outro cenário, a comparação será feita com base no valor de referência, que é um produto decorrente da pesquisa de preços realizada na fase de planejamento da contratação. Nessa circunstância, deve-se observar o previsto na Súmula 262 do TCU, a saber:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 262. 2010)

. Ainda que a referida Súmula faça referência a Lei 8.666/93, a questão da oportunidade do participante do certame demonstrar a exequibilidade de sua proposta deve ser considerada inclusive nos casos do uso da nova lei de licitações. Assim, percebe-se que por ocasião do processo licitatório, o pregoeiro deverá solicitar uma planilha de composição de preços à empresa participante do certame, de modo a confirmar a exequibilidade da proposta, não podendo desconsiderá-la antes de proporcionar à licitante o direito de comprovar a exequibilidade de seu lance.

Vale destacar que a pesquisa de preços é necessária independentemente do procedimento para seleção do fornecedor de modo a garantir a compatibilidade do valor ajustado com o preço

praticado pelo mercado. Inclusive, deve ser utilizado em contratações decorrentes de Adesão à ata, dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação e até mesmo em prorrogações de contrato (Manual de Orientação de Pesquisa de Preços, Superior Tribunal de Justiça, 2021). Em outras palavras: a pesquisa de preços deve ser feita sempre, tanto nos casos de contratação direta como nos processos licitatórios e prorrogações contratuais, de modo a garantir o atendimento ao princípio da economicidade em todas as contratações da Administração Pública.

3 PREVISÃO NORMATIVA

A peculiaridade do Direito Administrativo impõe ao agente público a correta aplicação das previsões normativas. Assim, deve-se buscar o atendimento aos princípios da “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL. Constituição Federal. 1988)

A Lei nº 14.133/2021, também conhecida como nova lei de licitações, estabelece que “o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado”. Inclusive, a referida lei, em seu inciso III do artigo 11 em conjunto como o caput do artigo, cita que “O processo licitatório tem por objetivo evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.” (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021)

É notável que a sociedade brasileira, a mídia e organizações governamentais, como o Tribunal de Contas da União, e organizações não governamentais, como o Portal Contas Abertas, têm participado e interagido mais com os integrantes do Estado. Essa tendência está sendo potencializada por iniciativas estatais como o site Painel de Preços e o Portal de Transparência. Tal conjuntura resulta na necessidade de maior preparação e zelo de membros da Administração no planejamento de contratações públicas.

3.1 Instrução Normativa Nº 73, 2020

Essa instrução normativa estabelece “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.” (BRASIL. Instrução Normativa Nº 73, 2020)

Ela possui relação direta com a Lei 8.666/93, na medida que deve ser usada em processos ainda regidos pela referida norma. Portanto, a partir de 1º abril de 2023, a referida instrução normativa deixará de ser utilizada juntamente com a antiga lei de licitações. (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)

3.2 Instrução Normativa Nº 65, 2021

Trata-se da instrução normativa mais recente que dispõe 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” (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65. 2021).

Ela possui relação direta com a Lei 14.133/2021, na medida que deve ser usada em processos que já forem regidos pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Como a nova lei de licitações será de uso obrigatório a contar de 1º de abril de 2023 (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), é a instrução normativa de maior relevância sobre o tema.

Engloba boa parte dos procedimentos previstos na Instrução Normativa Nº 73, 2020. No entanto, traz algumas inovações que serão abordadas de forma sucinta neste trabalho.

3.3 Principais mudanças da Instrução Normativa Nº 65, 2021 em relação à Instrução Normativa Nº 73, 2020

A Instrução Normativa Nº 65, 2021 traz inovações em relação a Instrução Normativa Nº 73, 2020. As principais inovações da Normativa Nº 65, 2021 podem ser observadas na tabela abaixo. A parte da redação que foi suprimida da coluna da esquerda possui dispositivo normativo semelhante na IN 73/2020.

Tabela 01 – Principais inovações da IN 65/2021

Principais inovações da IN 65/2021	Observação
<p>Formalização Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: I - descrição do objeto a ser contratado; VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.</p>	<p>A nova IN incorporou esses novos itens que devem fazer parte da formalização da pesquisa de preços, além dos previstos anteriormente na IN 73.</p>
<p>Critérios Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.</p>	<p>A nova IN cita novos critérios que podem afetar na composição de preços e que devem ser observados por ocasião da pesquisa (quantidade contratada, prazos de pagamento, economia de escala e peculiaridades do local de execução do objeto). A redação da IN 73 citava quantidade menor de critérios.</p>
<p>Parâmetros Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente; II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à</p>	<p>A nova IN acrescentou um quinto parâmetro, constante no inciso V, correspondente a pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas. Ela acrescentou a possibilidade do uso de índice de atualização de preços correspondente para as pesquisas correspondentes aos incisos I e II, Ela manteve a prioridade em</p>

<p>data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;</p> <p>...</p> <p>V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.</p> <p>§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.</p>	<p>relação aos incisos I e II, e incluiu um texto que impõe a necessidade de justificativa, caso essa prioridade não seja atendida.</p>
<p>Metodologia para obtenção do preço estimado Art. 6º</p> <p>...</p> <p>§ 2º Com base no tratamento de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.</p> <p>...</p> <p>§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do art. 5º, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.</p>	<p>A nova IN acrescentou texto que permite o acréscimo ou subtração de percentual sobre o preço estimado.</p> <p>Também estabeleceu que as pesquisas realizadas no Painel de Preços não poderão ser superiores à mediana do item nos sistemas consultados.</p> <p>Sobre esse último tópico, cabe frisar que o Painel de preços possui itens cadastrados com o mesmo nome, mas que são bem distintos, o que pode gerar grande heterogeneidade de preços. É o caso, por exemplo, do servidor de rede. Esse tipo de material pode englobar inúmeros equipamentos com diferentes características, tais como capacidade de processamento e armazenamento. Nesses casos, o agente responsável pela pesquisa deverá justificar essas diferenças de características, que fatalmente, podem inviabilizar a pesquisa em relação à mediana.</p> <p>Os parágrafos que foram</p>

	suprimidos na citação (III e IV) não representam mudança, pois já possuíam dispositivo normativo semelhante na IN 73/2020.
<p>Contratação direta Art. 7º</p> <p>§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o caput poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.</p> <p>§ 5º O procedimento do § 4º será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.</p>	<p>A nova IN cita que, em casos de dispensa de licitação é possível conciliar a pesquisa de preços com a seleção da proposta mais vantajosa, por meio da solicitação formal de cotações a fornecedores.</p>
<p>Art. 10. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, salvo na hipótese de licitação cujo critério de julgamento for por maior desconto.</p>	<p>A nova IN acrescentou texto versando sobre possibilidade do orçamento estimado da contratação de caráter sigiloso, desde que justificado.</p>
<p>Art. 11. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Parágrafo único. Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, todos os procedimentos administrativos autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2001, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas.</p>	<p>Esse artigo da IN 65 deixa claro que a IN 73 poderá ser utilizada em processos ainda regidos pela Lei 8,666/93, que deixará de vigorar totalmente a partir 1º de abril de 2023, data quando deverá ser substituída pela Lei 14.133 de 1º de abril de 2021. Depois dessa data, a IN 73/2020 deverá ser substituída pela IN 65/2021.</p>

Fonte: BRASIL. Instrução Normativa Nº 65.2021

4 CONCEITOS IMPORTANTES

4.1 Parâmetros

A legislação mais recente que trata do assunto, recomenda que sejam utilizados os seguintes parâmetros na realização de pesquisa de preços: Sistemas oficiais de governos; contratações similares feitas na Administração Pública; dados publicados em mídia especializada; pesquisa com fornecedores; e pesquisa na “base nacional de notas fiscais” (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65. 2021). A principal novidade nesse caso, foi a inserção do quinto parâmetro, que não constava na Instrução Normativa anterior.

Logo em seguida, o documento cita que deverão ser priorizados os Sistemas oficiais de governos e contratações similares feitas na Administração Pública. (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65. 2021). Cabe pontuar que a norma indica prioridade e não obrigatoriedade. A intenção do legislador foi suprimir a dependência ou priorização de preço de referência obtido por meio dos fornecedores, colocando este tipo de pesquisa com prioridade menor em relação ao outras fontes com maior abrangência e isonomia.

A preocupação com os orçamentos obtidos por meio de fornecedores fica clara na legislação, na medida em que se impõe uma série de exigências, tais como: descrição do produto ou serviço com seu valor unitário e valor total da contratação, documento formal com o Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa, endereço, e-mail, telefone, data do orçamento, nome completo do responsável pelo orçamento (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65, 2021). Tais exigências demonstram a preocupação com a autenticidade das informações de modo a evitar eventual manipulação de valores e garantir uma pesquisa de preços o mais fidedigna possível. Já existe jurisprudência no sentido de que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente ao objeto da pesquisa de preços (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Denúncia. Acórdão nº 1.782/2010), o que reforça a necessidade de ser criterioso em relação ao levantamento de preços por meio de empresas.

Nesse aspecto, cabe pontuar que, a norma estabelece que os parâmetros podem ser utilizados “de forma combinada ou não” (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65. 2021) sendo que alguns agentes da administração não se atentam para essa consideração e tendem a utilizar apenas um parâmetro, fato que pode limitar a pesquisa de preços.

Ademais, percebe-se que a legislação estabelece um limite temporal para a pesquisa de preços. O estabelecimento de prazo se deve ao fato de que uma série de fatores que influenciam na composição de preços podem se alterar ao longo do tempo. Por isso, já foi identificada como uma boa prática a utilização de valores de referência com data mais recente possível. A legislação atual estabelece que “excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado” (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65. 2021). Essa seria a exceção, e não a regra. Vale lembrar também sobre a possibilidade de uso de índice de atualização de preços (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65. 2021), fator que deve ser considerado em casos de valores de referência menos recentes.

Nesse sentido, percebe-se que o uso dos parâmetros já está normatizado e que a leitura e correta interpretação do texto devem ser considerados na realização da pesquisa de preços de modo a garantir uma pesquisa de preços mais eclética e condizente com a conjuntura do momento.

4.2 Critérios

A Instrução Normativa Nº 65, 2021 também cita critérios que deverão ser considerados na pesquisa de preços:

Critérios

Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65. 2021)

Um exemplo prático da influência desses critérios é a economia de escala. Assim, se o agente público está planejando a compra de 10 computadores de mesa, por exemplo, não pode utilizar como parâmetro de valor a contratação de 1000 computadores de mesa por outro órgão público tendo em vista que a quantidade a ser adquirida implica na chamada economia de escala.

De forma sucinta, pode-se dizer que os critérios afetam a composição de preços conforme quadro abaixo:

Tabela 02 – Relação entre os critérios e o valor da contratação

Critério	Influência sobre o valor da contratação
Condições comerciais	Quanto mais criteriosas, maior o valor, em virtude dos custos decorrentes das exigências e de uma eventual restrição à concorrência.
Prazo	Quanto maior, para execução de serviço por empreitada, maior o valor devido a necessidade de maior aporte de capital por parte da empresa e da redução da quantidade de empresas que podem participar do processo. Quanto maior, para execução de serviços continuados, menor o valor pelo fato de que a empresa vai considerar na composição de preços, o ganho a médio prazo.
Locais de entrega	Quanto mais distantes e dispersos, maior o valor, em virtude da logística. Não se enquadram a essa característica, itens que podem ser entregues por meio digital, como softwares, por exemplo.
Instalação e montagem	Essas exigências aumentam o valor final da contratação. Deve-se avaliar se os funcionários do órgão têm capacidade de realizar esse procedimento, sem perda da capacidade produtiva finalística do setor. Também pode ser avaliada a possibilidade de montagem por meio de assistência técnica remota, o que também implica na redução de custos.
Quantidade contratada	Quanto maior a quantidade contratada, menor o valor, devido a economia de escala. Nesse sentido, destaca-se que a abertura de Intenção de Registro de Preços (IRP) com a partição de outros órgãos e a autorização para adesão a ata, contribuem para o aumento da economia de escala.
Formas e prazo de pagamento	Quanto maior o prazo que a empresa ficar sem receber, maior o investimento por parte da contratada e maior o preço final ao contratante. Essa premissa deve ser considerada, em especial, em cenários de juros altos.
Fretes	Quanto maior a distância, maior o preço. Quanto maior o volume, maior o preço. Quanto maior o peso, maior o preço. Quanto maior a fragilidade ou complexidade da carga, maior o preço. Quanto menor a oferta de frete ao local, maior o preço.
Garantias exigidas	Quanto maiores as garantias exigidas para a contratante, maior o preço, na medida em que haverá necessidade de investimentos por parte da contratante e devido a uma eventual redução da quantidade de interessados em fornecer o material ou serviço.
Marcas e modelos	Quanto menor a quantidade de marcas e modelos que atendam a

demanda, maior o preço, em virtude da restrição de concorrência.
--

Fonte: Instrução Normativa Nº 65, 2021 para a coluna critério. Análises do autor para a coluna influência sobre o valor da contratação.

Esses conceitos e critérios devem ser considerados na pesquisa de preços. Não por acaso, o TCU, estabelece que os “preços coletados devem ser pesquisados em condições semelhantes às solicitadas no procedimento licitatório e se referir a objeto idêntico ao da licitação.” (Manual do Painel de Preços. 2018)

4.3 Site especializado, site de domínio amplo e mídia especializada

A legislação cita que um dos parâmetros da pesquisa de preços é a “pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.” (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65. 2021)

Quanto ao site especializado, este deve:

estar vinculado necessariamente a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de valores, atuando de forma exclusiva ou preponderante na análise de preços de mercado, desde que haja um notório e amplo conhecimento no âmbito de sua atuação. Exemplos: Webmotors, Wimoveis e Imovelweb. (Manual de orientação de pesquisa de preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)

Em relação ao denominado site de domínio amplo, entende-se que:

deve estar presente no mercado nacional de comércio eletrônico ou de fabricante do produto, detentor de boa credibilidade no ramo de atuação, desde que seja uma empresa legalmente estabelecida. Exemplos: Americanas e Saraiva. (Manual de orientação de pesquisa de preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)

No que diz respeito à mídia especializada, considera-se que:

não está vinculada necessariamente a um portal na internet, mas sim a outros meios, tais como jornais, revistas, estudos etc., desde que haja um notório e amplo reconhecimento no âmbito em que atua. Cita-se como exemplo a Tabela de Preço Médio de Veículos, derivada de estudos realizados em todo o país pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE (Manual de orientação de pesquisa de preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)

Nesse sentido, é possível afirmar que a pesquisa de preços realizadas por meio de endereços eletrônicos ou mídia não pode ser feita de maneira aleatória. Ela deve seguir critérios e priorizar fontes que representem empresas que realmente possuem afinidade com o material a ser adquirido ou serviço a ser fornecido, de modo a garantir a qualidade da pesquisa de preços.

5 OBTENÇÃO DO VALOR DE REFERÊNCIA

5.1 Média, mediana ou menor preço?

A Instrução Normativa Nº 65 cita como métodos para obtenção de preços “a média, a

mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços” (Instrução Normativa Nº 65. 2021). Um servidor ou empregado público sem conhecimentos matemáticos mais apurados, pode se confundir sobre a pertinência da utilização de cada uma dessas metodologias.

Assim, torna-se importante dominar o conceito dos 3 métodos previstos na Instrução Normativa Nº 65. Inicialmente, é necessário tratar da média:

A média é a soma de todas as medições divididas pelo número de observações no conjunto de dado. Em razão de ser suscetível aos valores extremos, a média normalmente é utilizada quando os dados estão dispostos de forma homogênea. Preços que giram em torno de uma mesma faixa.
(Caderno de Logística Pesquisa de Preço. 2022)

A mediana é outra técnica prevista na Instrução Normativa Nº 65, e pode ser definida e utilizada da seguinte forma:

A mediana é o valor do meio que separa a metade maior da metade menor no conjunto de dados. Menos influenciada por valores muito altos ou muito baixos, a mediana pode ser adotada em casos onde os dados são apresentados de forma mais heterogênea e com um número pequeno de observações.
(Caderno de Logística Pesquisa de Preço. 2022)

Uma das maneiras para identificar quando utilizar a média ou mediana é considerar a o coeficiente de variação. Este é uma medida de dispersão que fornece a diferença dos valores em relação à sua média. Quanto menor for o coeficiente de variação, maior será a homogeneidade dos números obtidos. Assim, se o coeficiente de variação for menor ou igual a 25%, recomenda-se o uso da média. Caso contrário, orienta-se a utilização da mediana (Manual de orientação de pesquisa de preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)

Quanto ao método do menor preço, também previsto na Instrução Normativa Nº 65, recomenda-se sua utilização somente quando não for adequado o uso da média ou mediana, devendo ser justificado. (Caderno de Logística Pesquisa de Preço. 2022). O menor dos valores obtidos, por exemplo, pode ser utilizado de acordo com a modalidade de contratação, podendo ser o método mais adequado para contratações diretas, como dispensa de licitação ou inexigibilidade, pois a própria legislação prevê que “a estimativa de preços poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.” (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65. 2021) Ademais, deve-se observar se o menor valor obtido é factível, desconsiderando os preços considerados inexequíveis. (Manual de orientação de pesquisa de preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)

Fica, portanto, evidente que, ainda que a legislação permita a utilização de 3 técnicas, deve-se observar qual será a mais adequada de acordo com os valores obtidos na pesquisa de preços e para o tipo de contratação a ser realizada.

6 MELHORES PRÁTICAS

6.1 Principais erros das pesquisas de preços

O estudo dos principais erros evidenciados na realização da pesquisa de preços, contribuirá para a adoção de melhores práticas, na medida em que é necessário identificar o erro para poder evitá-lo.

Nesse contexto, o Manual de orientação pesquisa de preços do Superior Tribunal de Justiça lista alguns erros identificados na realização do levantamento de preços, dos quais, pode-se destacar a falta de prioridade dos preços relacionados a contratações públicas; a falta de uma análise crítica dos valores obtidos no sentido de eliminar preços com grande variação em relação ao conjunto obtido; a desatenção em relação a exigências do Termo de Referência, tais como frete, garantia e suporte técnico, que podem afetar na composição do preço; a inexistência de justificativa em casos como: pesquisas com menos de 3 propostas válidas, exclusão de valores inexequíveis ou eliminação de propostas; falta de atendimento aos aspectos formais da proposta comercial; ausência de comprovantes ou informações adicionais relacionadas a pesquisa de preços; e pesquisa de preços considerando apenas o valor global, sem incluir os valores unitários dos itens. (Manual de orientação de pesquisa de preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)

Fica claro que essas considerações tratam de omissões do agente público na pesquisa de preços, seja por falta de documentos, por deixar de observar aspectos formais ou mesmo por falta de uma análise crítica em relação a obtenção ou seleção dos valores obtidos.

6.2 Preferência nos parâmetros

A Instrução Normativa Nº 65, 2021, no parágrafo 1º do seu artigo 5º deixa claro que “deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.” (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65, 2021) Assim, deve-se dar preferência aos valores obtidos por meio de:

- I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Pannel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente. (BRASIL. Instrução Normativa Nº 65. 2021)

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) orienta que a utilização de fontes de pesquisa de preços como o portal de compras governamentais, contratações semelhantes do próprio órgão ou de outras organizações públicas em sobreposição a valores obtidos por meio de outras fontes. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6.237/2016)

Esse entendimento foi ratificado recentemente pelo próprio TCU por meio do Acórdão nº 1875/2021, que reiterou que a pesquisa de preços deve utilizar de uma cesta de preços, priorizando os preços das contratações públicas. Ademais, orientou que a pesquisa de preços realizada unicamente com preços de fornecedores, só deve ser utilizada na falta de outras fontes de pesquisa preferenciais. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1875/2021)

Nesse mesmo diapasão, é possível afirmar que, no caso da existência de 03 (três) ou mais valores considerados válidos, provenientes de contratações análogas de órgãos da Administração Pública, não é necessário a obtenção de preços obtidos por outras fontes. (Manual de orientação de pesquisa de preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)

6.3 Ferramentas

Para realizar pesquisa de preços, o agente público poderá utilizar algumas ferramentas que auxiliam nesse processo, tais como:

Tabela 03 – Ferramentas de apoio a pesquisa de preços

Ferramenta	Link de acesso	Descrição sumária
Painel de preços	https://paineldeprecos.planejamento.gov.br	Banco de dados de contratações públicas com manuseio intuitivo, contendo diversos filtros que auxiliam na pesquisa do material ou serviço a ser cotado.
Catálogo de soluções de TIC	https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/catalogo-de-solucoes-de-tic	Endereço eletrônico que possui uma lista de produtos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) ofertados pelo mercado que são padronizadas.
Banco de preços em saúde	https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/banco-de-precos	Site com acesso gratuito destinado ao registro e consulta de materiais da área de saúde.
Cesta de preços	https://www.cestadeprecos.com/	Ferramenta paga que pode ser contratada junto a empresa detentora da solução. Auxilia na pesquisa de preços de bens e serviços comuns.

Fontes:

(Painel de preços), (Catálogos de soluções de TIC), (Banco de preços em saúde), (Cesta de preços).

A tabela acima cita apenas alguns exemplos de ferramentas que podem auxiliar no processo de pesquisa de preços, sendo que o gestor público, de acordo com as características do seu órgão e especificidades de suas contratações, poderá encontrar outros meios que auxiliem no seu processo de planejamento da contratação.

6.4 Manual de Orientação Pesquisa de Preços – STJ

O manual de orientação pesquisa de preços do STJ cita os “Principais passos para uma pesquisa de preços eficiente” (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021), num total de 20, que podem ser agrupados e resumidos da seguinte forma:

Desse conjunto, 4 orientações tratam de documentos comprobatórios relacionados a pesquisa de preços que devem ser juntados ao processo, tais como: juntar o resultado da pesquisa no Painel de preços, mesmo quando não houver retorno para a busca; juntar material que comprove a busca por contratos da Administração Pública semelhantes; juntar documentos comprobatórios da pesquisa de todas as fontes, independentemente de serem exitosas ou não; e juntar justificativa nos casos de inviabilidade de três orçamentos válidos. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) Essas orientações visam a garantir a comprovação de procedimentos formais, de forma a resguardar o processo de pesquisa de preço e os funcionários responsáveis por essa parte do planejamento da contratação.

Uma outra parte desse material trata das fontes de pesquisa obtenção de dados necessários para a pesquisa de preços, em um total de 6 a saber: buscar junto a outros órgãos governamentais contratos similares para servir como referência de valor; pesquisar se o próprio órgão possui

contrato semelhante que possa servir como subsídio para a composição de preços; manter atualizada a lista de fornecedores; enviar pedido de cotação a empresas que possuem relação com o objeto da contratação; pesquisar preços em mídia e sites especializados ou de domínio amplo; e realizar acordos de cooperação para compartilhamento de dados de fornecedores e contratos vigentes. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) Tais orientações contribuem para que os agentes públicos consigam obter fontes para a realização da sua pesquisa de preços.

Os outros 5 passos possuem relação com a metodologia a ser utilizada na pesquisa de preços: definir peculiaridades do objeto da contratação previstas no Termo de Referência que possam interferir no valor final, tais como local e prazo de entrega e quantidade estimada; confeccionar planilhas contendo o valor unitário dos itens; utilizar ferramentas tecnológicas que auxiliem na pesquisa de preços; analisar os valores obtidos de modo a excluir os inexequíveis ou que estejam muito diferentes dos outros preços obtidos; e definir previamente os métodos de pesquisa de preços, como a média, mediana ou menor preço. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) Essas importantes observações contribuem para o estabelecimento de uma metodologia e de meios que auxiliem na elaboração da pesquisa de preços.

Além disso, o manual cita 1 passo, relacionado à capacitação, que recomenda capacitar os servidores que serão responsáveis diretos ou indiretos pela pesquisa de preços. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. 2021) A capacitação visa a proporcionar o aprendizado, aperfeiçoamento e atualização dos agentes públicos em relação a esse assunto, em perfeito alinhamento ao princípio da eficiência da Administração Pública.

6.5 Manual de pesquisa de preços da SEF

Nesse sentido, o manual de pesquisa de preços da Secretaria de Economia e Finanças (SEF) do Exército Brasileiro é outro documento que também estabelece critérios para confecção da pesquisa de preços, num total de dez orientações. (manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)

O material da SEF traz 4 orientações que tratam de documentos comprobatórios relacionados a pesquisa de preços que devem ser juntados ao processo, a saber: usar documentos que comprovem a realização da pesquisa de preços, como o Relatório de Pesquisa de Preços; apresentar uma justificativa do uso de pesquisa na rede mundial de computadores ou por meio de fornecedores no lugar do uso do site Painel de Preços ou contratações similares; materializar uma justificativa da não utilização de 3 valores para compor o preço de referência; e realizar a juntada de todos os documentos comprobatórios da pesquisa de preços. (Manual de pesquisa de preços da SEF, 2022) Da mesma forma que o manual do STJ, percebe-se uma preocupação com o aspecto formal da pesquisa de preços, materializando o trabalho realizado por meio de documentos, resguardando tanto o processo de contratação como os agentes públicos envolvidos.

Ademais, o material disponibilizado pela SEF contempla 1 orientação sobre a obtenção de fontes de pesquisa para a obtenção de preços: formar uma cesta de preços composta por uma variedade de parâmetros e meios que possam ser utilizados, de modo a aumentar as fontes de pesquisa. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)

A publicação também traz 3 orientações sobre a metodologia a ser empregada, recomendando: utilizar de tecnologias que contribuam com a pesquisa de preços, tais como painel de preços e outros endereços eletrônicos; realizar uma análise crítica dos preços obtidos de modo a descartar valores com grande diferença em comparação aos demais; e publicar em Boletim

Administrativo Interno os agentes públicos responsáveis pela pesquisa de preços bem como suas atribuições. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022) Similarmente ao documento do STJ, a publicação da SEF demonstra uma preocupação com a metodologia a ser empregada ao longo da pesquisa de preços, o que, fatalmente, influenciará de forma positiva no resultado.

O mesmo manual cita, ainda, 2 itens relacionados à capacitação dos responsáveis pela pesquisa de preços: estudar as normas vigentes sobre o assunto; e capacitar os agentes públicos responsáveis, direta ou indiretamente, pela pesquisa de preços.

6.6 Melhores práticas na obtenção de pesquisa de preços

Inicialmente, foi realizada uma análise comparativa entre os “principais passos para uma pesquisa de preços eficiente” levantados pelo STJ (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) e as “dicas para realização de uma pesquisa de preços eficiente” listadas pela SEF. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022) Essa comparação foi realizada com o objetivo de verificar similaridades entre essas informações.

A análise documental levantou algumas semelhanças em relação as fontes analisadas, que convergem para 4 aspectos importantes: documentos comprobatórios, fontes de pesquisa, metodologia e capacitação. Dessa forma, esses 4 grandes grupos podem sintetizar os principais temas que devem ser considerados para a elaboração de uma pesquisa de preços, podendo, inclusive, nortear a busca de melhores práticas para a realização desse procedimento.

Tabela 04 – Obtenção das melhores práticas na pesquisa de preços

Fonte	Documentos comprobatórios
(Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça, 2021)	Juntar o resultado da pesquisa no Painel de preços, mesmo quando não houver retorno para a busca; juntar material que comprove a busca por contratos da Administração Pública semelhantes; juntar documentos comprobatórios da pesquisa de todas as fontes, independentemente de serem exitosas ou não; e juntar justificativa nos casos de inviabilidade de três orçamentos válidos. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)
(Manual de pesquisa de preços da SEF, 2022)	Usar documentos que comprovem a realização da pesquisa de preços, como o Relatório de Pesquisa de Preços; apresentar uma justificativa do uso de pesquisa na rede mundial de computadores ou por meio de fornecedores no lugar do uso do site Painel de Preços ou contratações similares; materializar uma justificativa da não utilização de 3 valores para compor o preço de referência; realizar a juntada de todos os documentos comprobatórios da pesquisa de preços. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)
Síntese dos documentos analisados	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar a juntada de todos os documentos comprobatórios da pesquisa de preços, independentemente dos resultados obtidos. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022) - Anexar ao processo as justificativas e comprovações de quando não for possível seguir a prioridade na ordem das pesquisas ou mesmo quando não obter a quantidade mínima de 3 orçamentos. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)

Fonte	Fontes de pesquisa
(Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça, 2021)	Buscar junto a outros órgãos governamentais contratos similares para servir como referência de valor; pesquisar se o próprio órgão possui contrato semelhante que possa servir como subsídio para a composição de preços; manter atualizada a lista de fornecedores; enviar pedido de cotação a empresas que possuem relação com o objeto da contratação; pesquisar preços em mídia e sites especializados ou de domínio amplo; e realizar acordos de cooperação para compartilhamento de dados de fornecedores e contratos vigentes. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)
Manual de pesquisa de preços da SEF, 2022	Formar uma cesta de preços composta por uma variedade de parâmetros e meios que possam ser utilizados, de modo a aumentar as fontes de pesquisa (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)
Síntese dos documentos analisados	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitar, compartilhar e manter atualizada a lista de fornecedores e contratos vigentes; (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) - Formar uma cesta de preços composta por uma variedade de parâmetros e meios que possam ser utilizados (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)
Fonte	Metodologia
(Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça, 2021)	Definir peculiaridades do objeto da contratação previstas no Termo de Referência que possam interferir no valor final, tais como local e prazo de entrega e quantidade estimada; confeccionar planilhas contendo o valor unitário dos itens; utilizar ferramentas tecnológicas que auxiliem na pesquisa de preços; analisar os valores obtidos de modo a excluir os inexequíveis ou que estejam muito diferentes dos outros preços obtidos; e definir previamente os métodos de pesquisa de preços, como a média, mediana ou menor preço. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)
Manual de pesquisa de preços da SEF, 2022	Utilizar tecnologias que contribuam com a pesquisa de preços, tais como painel de preços e outros endereços eletrônicos; realizar uma análise crítica dos preços obtidos de modo a descartar valores com grande diferença em comparação aos demais; publicar em Boletim Administrativo Interno os agentes públicos responsáveis pela pesquisa de preços bem como suas atribuições. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)
Síntese dos documentos analisados	<ul style="list-style-type: none"> - Definir peculiaridades do objeto da contratação previstas no Termo de Referência que possam interferir no valor final; (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) - Usar ferramentas tecnológicas que auxiliem na pesquisa de preços; (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) - Analisar os valores obtidos de modo a excluir os inexequíveis ou que estejam muito diferentes dos outros preços obtidos; (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) - Definir o uso da média, mediana ou menor preço para obtenção do valor de referência; (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) - Publicar os agentes públicos responsáveis pela pesquisa de preços bem como suas atribuições. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)

Fonte	Capacitação
(Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)	Capacitar os servidores que serão responsáveis diretos ou indiretos pela pesquisa de preços. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)
Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022	Estudar as normas vigentes sobre o assunto; capacitar os agentes públicos responsáveis, direta ou indiretamente, pela pesquisa de preços. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)
Síntese dos documentos analisados	- Estudar as normas vigentes sobre o assunto; (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022) - Capacitar os agentes públicos responsáveis, direta ou indiretamente, pela pesquisa de preços. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)

Fontes: Adaptado de (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) e (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)

Conforme pode ser observado na Tabela 04 – Obtenção das melhores práticas na pesquisa de preços, por meio da seleção feita por meio da análise documental, foi possível obter um quadro com 4 grandes grupos, que podem ser considerados como norteadores para uma relação com as melhores práticas para obtenção de pesquisa de preços: documentos comprobatórios, fontes de pesquisa, metodologia e capacitação, conforme tabela abaixo. A comparação buscou identificar similaridades entre os itens de modo a produzir uma síntese das orientações, dentro de cada um desses 4 grupos.

7 RESULTADO E DISCUSSÃO

Após a separação em 4 grandes grupos (documentos comprobatórios, fontes de pesquisa, metodologia e capacitação), foi possível obter o seguinte quadro:

Tabela 05 – Melhores práticas na pesquisa de preços

Documentos comprobatórios
- Realizar a juntada de todos os documentos comprobatórios da pesquisa de preços, independentemente dos resultados obtidos. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)
- Anexar ao processo as justificativas e comprovações de quando não for possível seguir a prioridade na ordem das pesquisas ou mesmo quando não obter a quantidade mínima de 3 orçamentos. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)
Fontes de pesquisa
- Solicitar, compartilhar e manter atualizada a lista de fornecedores e contratos vigentes. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)
- Formar uma cesta de preços composta por uma variedade de parâmetros e meios que possam ser utilizados. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)

<p>Metodologia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir peculiaridades do objeto da contratação previstas no Termo de Referência que possam interferir no valor final. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) - Usar ferramentas tecnológicas que auxiliem na pesquisa de preços. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) - Analisar os valores obtidos de modo a excluir os inexequíveis ou que estejam muito diferentes dos outros preços obtidos. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) - Definir o uso da média, mediana ou menor preço para obtenção do valor de referência. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) - Publicar os agentes públicos responsáveis pela pesquisa de preços bem como suas atribuições. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)
<p>Capacitação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estudar as normas vigentes sobre o assunto. (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022) - Capacitar os agentes públicos responsáveis, direta ou indiretamente, pela pesquisa de preços. (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021)

Fontes: Adaptado de (Manual de Orientação Pesquisa de Preços. Superior Tribunal de Justiça. 2021) e (Manual de pesquisa de preços da SEF. 2022)

Conforme pode ser observado no quadro constante da tabela 5, os procedimentos considerados como “melhores práticas para a realização da pesquisa de preços em contratações públicas” foram divididos em 4 grandes grupos: documentos comprobatórios, fontes de pesquisa, metodologia e capacitação. Após isso, por meio de uma análise comparativa das informações, foi possível obter uma síntese dos itens que compõem cada grupo, eliminando os procedimentos similares ou que podem ser resumidos por termos mais abrangentes, obtendo uma relação mais sucinta, o que resultou nos dados inseridos na tabela 5– Melhores práticas na pesquisa de preços.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento, ao retornar a pergunta inicial: Quais são as melhores práticas para a realização da pesquisa de preços em contratações públicas? Percebe-se que muitas delas já estão previstas na legislação que trata do assunto, bastando apenas ao administrador público saber interpretá-las com olhar crítico, adotando uma metodologia que seja mais adequada as peculiaridades de seu órgão ou mesmo de sua contratação.

Demonstrou-se que a reunião de documentos comprobatórios, a busca por fontes de pesquisa, a preocupação com a metodologia a ser empregada e capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento da contratação são algumas das boas práticas para elaboração da pesquisa de preços.

Ademais, observou-se que a norma também é flexível, de modo a não impedir o andamento do processo, estando coerente com o princípio da eficácia. No entanto, essa característica não pode ser usada para reduzir o grau de meticulosidade do trabalho de pesquisa de preços que, caso seja mal realizado, pode resultar em sobrepreço, superfaturamento em caso de valor superestimado. Também, do lado oposto, pode resultar em item deserto, em virtude de o preço estar aquém dos preços praticados pelo mercado no momento da contratação.

Além disso, a legislação está sendo aprimorada e incorporando textos normativos que tratam sobre o tema. Merece destaque a Instrução Normativa Nº 65/2021, abordada nesse trabalho, bem como a Lei 14.133/21, que possui artigos específicos sobre a realização da pesquisa de preços. Nesse sentido, o ANEXO A deste estudo apresenta uma tabela comparativa entre os principais aspectos relacionados à pesquisa de preços constantes na Lei 14.133/21 e na Lei 8.666/93. O quadro deixa claro que, a nova lei de licitações possui uma série de previsões normativas que não existiam na antiga lei de licitações, fato que demonstra o aperfeiçoamento da norma e a preocupação do legislador com a elaboração de pesquisa de preços em processos de contratações públicas.

Por fim, destaca-se que os resultados materializados neste artigo científico não representam uma conclusão fechada ou a solução do problema. Portanto, o trabalho poderá ser submetido a revisões, aperfeiçoamentos e substituições futuras, por meio de pesquisas e metodologias mais aprofundadas e específicas.

REFERÊNCIAS

Banco de preços em saúde. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/banco-de-precos>> Acesso em: 25 agosto 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva. 1990.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 65, de 7 de julho de 2021. Dispõe 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-/me-n-65-de-7-de-julho-de-2021-330673635>> Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 73, de 5 de agosto de 2020. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-73-de-5-de-agosto-de-2020-270711836>> Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm> Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>> Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Denúncia. Acórdão nº 1.782/2010-Plenário. Relator RAIMUNDO CARREIRO 21/07/2010 Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1154871/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse> Acesso em: 20 julho 2022.

BRASIL. Tribunal de Constas da União. Acórdão 6.237/2016 – 1C Disponível em: <<https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp/55889801>> Acesso em: 07 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Constas da União. Acórdão 1875/2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2486489/NUMACORDAOINT%20asc/0> Acesso em: 07 Out 2022.

BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Súmula 262, 2010). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sumula-262-tcu/>> Acesso em: 07 out. 2022.

Caderno de Logística Pesquisa de Preço. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/2-caderno-de-logistica_pesquisa-de-precos-2017.pdf> Acesso em: 04 julho 2022.

Caderno de Orientação de pesquisa de preços. Secretaria de Economia e Finanças (SEF). 2ª EDIÇÃO 2022. Disponível em: <http://www.sef.eb.mil.br/images/cadernos_de_orientacao/Caderno_de_Orienta%C3%A7%C3%A3o_3-1_Pesquisa_de_Pre%C3%A7os_2022.pdf> Acesso em: 04 julho 2022.

Catálogo de soluções de TIC. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/catalogo-de-solucoes-de-tic>> Acesso em: 21 agosto 2022.

Cesta de preços. Disponível em: <<https://www.cestadeprecos.com>> Acesso em: 25 agosto 2022.

FERNANDES, Thiago Albuquerque. As fases e etapas do processo de contratação do setor público. 2020. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/62806/as-fases-e-etapas-do-processo-de-contratacao-no-setor-publico>> Acesso em: 20 maio 2022.

Manual de orientação de pesquisa de preços. Superior Tribunal de Justiça. Secretaria de Controle Interno. Coordenadoria de Orientação e Acompanhamento da Gestão Administrativa. 4ª Edição 2021. Disponível em: <Manual de orientação de pesquisa de preços 2021 (stj.jus.br)> Acesso em: 04 julho 2022.

Manual do Painel de Preços. Versão 1.2 Revisado em 11/01/2018. Disponível em: <<https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/storage/144ef8a4758cf50f113f449f0c571272.pdf/>> Acesso em: 10 agosto 2022.

MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos / Renato Geraldo Mendes. Curitiba: Zênite, 2012.

Painel de preços. Disponível em: <<https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 19 Agosto 2022.

ANEXO A - Tabela comparativa entre os principais aspectos relacionados à pesquisa de preços constantes na Lei 14.133/21 e na Lei 8.666/93

Principais aspectos da Lei 14.133/21 relacionados à pesquisa de preços	Comparação com previsão normativa constante na Lei 8.666/93
<p>Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:</p> <p>...</p> <p>i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;</p> <p>...</p> <p>LVI – sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas</p> <p>1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;</p> <p>LVII – superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:</p> <p>a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;</p> <p>b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;</p> <p>c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;</p> <p>d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços,</p>	<p>Não existia conteúdo equivalente na Lei 8.666/93, fato que demonstra a preocupação do legislador com a metodologia e os documentos comprobatórios relacionados a pesquisa de preços.</p>
<p>Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:</p> <p>...</p> <p>IV – o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;</p>	<p>Não existia conteúdo equivalente na Lei 8.666/93.</p>

<p>...</p> <p>§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:</p> <p>...</p> <p>VI – Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.</p>	
<p>Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.</p> <p>§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:</p> <p>I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);</p> <p>II - Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;</p> <p>III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;</p> <p>IV - Pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;</p> <p>V - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.</p> <p>§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas</p>	<p>Não existia conteúdo equivalente Lei 8.666/93.</p>

(BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - Utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 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.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

<p>§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.</p>	
<p>Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:</p> <p>I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo.</p>	<p>Não existia conteúdo equivalente Lei 8.666/93.</p>
<p>Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:</p> <p>I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;</p> <p>II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;</p> <p>III - a possibilidade de prever preços diferentes:</p> <p>a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;</p> <p>b) em razão da forma e do local de acondicionamento;</p> <p>c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;</p> <p>d) por outros motivos justificados no processo;</p> <p>IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;</p> <p>V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado.</p>	<p>Não existia conteúdo equivalente Lei 8.666/93.</p>

Fonte: Lei 14.133/21 e Lei 8.666/93