

Superior Tribunal de Justiça

Secretaria de Auditoria Interna

MANUAL DE ORIENTAÇÃO

pesquisa de preços

Edição 2017



Coordenadoria de Auditoria de
Aquisições e Contratações

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1. Fundamentação Legal da Pesquisa de Preços.....	4
1.2. Função da Pesquisa de Preços.....	5
1.3. Consequências para a Administração da ausência da Pesquisa de Preços.....	7
1.4. Fontes para Pesquisa de Preços.....	8
1.5. Avaliação da Pesquisa de Preços.....	10
1.6. Critérios para aferição do preço de mercado.....	11
2. PRINCIPAIS ERROS NA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS.....	12
3. PRINCIPAIS DÚVIDAS SOBRE A PESQUISA DE PREÇOS.....	14
4. PRINCIPAIS PASSOS PARA UMA PESQUISA DE PREÇOS EFICIENTE.....	33
5. NORMAS E PUBLICAÇÕES CONSULTADAS.....	36

1. Introdução

A inexistência de norma regulamentadora que defina os procedimentos necessários para a realização de pesquisa de preços no âmbito do Poder Judiciário, aliada à pluralidade de entendimento quanto à forma de sua efetivação torna complexa a atividade de pesquisar preços nas contratações promovidas pelo referido poder.

A pesquisa de preços tornou-se um obstáculo a ser superado na condução dos certames licitatórios públicos, exigindo um vasto conhecimento da jurisprudência atual sobre a matéria, de forma a possibilitar o aperfeiçoamento das rotinas até então estabelecidas.

Dessa forma, faz-se necessário compreender os objetivos, o passo-a-passo e as dificuldades inerentes a tal procedimento, desprender-se de alguns dogmas estabelecidos sobre sua realização, além de atentar para o mercado e para a jurisprudência dominante, no sentido de melhor proceder à concretização da pesquisa de preços.

Assim, com objetivo de possibilitar o desenvolvimento de mecanismos que confirmam maior efetividade à realização de pesquisa de preços e orientar a administração do Superior Tribunal de Justiça quanto à jurisprudência atual sobre o assunto, esta Secretaria de Auditoria Interna – AUD, por meio de sua Coordenadoria de Auditoria de Aquisições e Contratações - CAUC, atualizou o presente Manual de Orientação, editado em sua primeira versão em dezembro/2014.

1.1. Fundamentação Legal da Pesquisa de Preços

A Lei n. 8.666/93 faz remissões à estimativa de custos como baliza procedimental necessária nas licitações públicas. O inciso II do parágrafo 2º do artigo 40 da referida lei determina a necessidade de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital. Já o § 3º do artigo 44 da mesma lei, ao tratar sobre o julgamento das propostas, ressalvada a exceção ali constante, não admite “a apresentação de preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado”. Assim, é necessário que o órgão licitante possua estimativa prévia que permita verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis ou compatíveis com os preços praticados pelo mercado.

Ainda a mesma lei, em seu art. 15, dispõe que as compras, extensivo às contratações de serviços e obras, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

O Decreto Federal n. 7.892/2013, alterado pelo Decreto n. 8.250/2014, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Poder Executivo, determina no inciso IV do artigo 5º que cabe ao órgão gerenciador a realização de pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidação dos dados das pesquisas realizadas pelos órgãos e entidades participantes. O referido decreto especifica, no inciso XI do art. 9º, a necessidade de realização periódica de tal pesquisa para comprovação da vantajosidade da contratação.

No âmbito do Poder Executivo, foi editada a Instrução Normativa

SLTI/MP n. 5/2014, alterada pela Instrução Normativa SEGES/MP n. 3/2017, que tem por objeto normatizar os procedimentos administrativos básicos na realização da pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

1.2. Função da Pesquisa de Preços

A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a 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 e indica o preço estimado do bem ou serviço que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.

Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor real do bem ou do produto para uma pretensa contratação, de forma que o preço a se pagar seja justo e esteja compatível com a realidade de mercado.

Dentre as diversas funções da pesquisa de preços, destacam-se as seguintes:

- I. informar o preço estimado e justo que a Administração está

- disposta a contratar;
- II. delimitar os recursos orçamentários necessários à licitação;
 - III. definir a modalidade licitatória;
 - IV. auxiliar a justificativa de preços na contratação direta;
 - V. identificar sobrepreços em itens de planilhas de custos;
 - VI. identificar jogos de planilhas;
 - VII. conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta;
 - VIII. impedir a contratação acima do preço praticado no mercado;
 - IX. servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas;
 - X. garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
 - XI. auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;
 - XII. servir de parâmetro nas renovações contratuais;
 - XIII. subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital;
 - XIV. auxiliar à identificação de vantagem econômica na adesão à uma ata de registro de preços;
 - XV. auxiliar na definição dos critérios de recebimento do objeto a ser contratado;

- XVI. identificar a obrigatoriedade de aplicação de margem de preferência de bens ou produtos, quando o valor influenciar a mesma;
- XVII. prevenir aplicação de sanções aos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

1.3. Consequências para a Administração da ausência da Pesquisa de Preços

O Tribunal de Contas da União, na decisão proferida no Acórdão 769/2013 – Plenário, estabeleceu que a ausência da pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade, além de frustrar o caráter competitivo do certame, na medida em que a falta dessas informações prejudica a transparência e dificulta a formulação das propostas pelos licitantes.

Noutra oportunidade, a mencionada Corte de Contas esclareceu que a ausência de pesquisa que represente adequadamente os preços de mercado, além de constituir afronta ao Regulamento de Licitações e Contratações e à jurisprudência do Tribunal de Contas, pode render ensejo à contratação de serviços ou aquisição de bens por preços superiores aos praticados pelo mercado, ferindo, assim, o princípio da economicidade, conforme entendimento constante do Acórdão TCU 1785/2013 – Plenário.

Percebe-se, assim, que a inexistência de uma pesquisa de preços eficiente impossibilita à Administração Pública atingir os objetivos definidos pela Lei de Licitações e Contratos e os elencados no item anterior, principalmente aquele relacionado à seleção da proposta mais vantajosa.

1.4. Fontes para Pesquisa de Preços

A Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MP, alterada pela Instrução Normativa SEGES/MP n. 3/2017, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito do Poder Executivo, especifica que a pesquisa será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

- I. Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.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.

O normativo em questão determina que os parâmetros previstos nos incisos do artigo 2º poderão ser utilizados de forma combinada e concomitante ou não entre si, devendo ser priorizados, para efeito de estimativa, aqueles previstos nos incisos I e II (conforme disposto acima) que representa os preços praticados na Administração Pública, seja por meio de contratos firmados com órgãos públicos ou de atos homologados no portal de compras.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU, em sua competência constitucional de interpretar e orientar as atividades da Administração, por meio do Acórdão n. 1445/2015 – Plenário, já havia se manifestado acerca da correta forma de instrução dos autos, em relação à estimativa de preços.

O Acórdão em questão recomendou ao órgão auditado que, ao realizar a pesquisa de preços, utilizasse mais de um parâmetro como fonte de pesquisa de preços, priorizando aqueles praticados na Administração Pública, por meio de contratos firmados por outros órgãos ou dos atos registrados no portal, à época, denominado Comprasnet.

Assim, esta unidade de auditoria se alinha ao entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão quanto à necessidade de consultar, preferencialmente, os preços praticados na administração pública, sem perder de vista uma análise crítica sobre o resultado encontrado, considerando as oscilações do mercado, de forma a possibilitar que o órgão realize a contratação mais vantajosa.

1.5. Avaliação da Pesquisa de Preços

É indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados. Esse foi o entendimento proferido pelo TCU nos Acórdãos 403/2013 – Primeira Câmara e 1108/2007 – Plenário, nos quais se reforça a necessidade de examinar os valores obtidos na pesquisa de preços sem se destituir de juízo crítico.

No sentido em questão, a Instrução Normativo n. 5/2014 – SLTI/MP, alterada pela Instrução Normativa n. 3/2017 – SEGES/MP em seu parágrafo 4º do artigo 2º estabelece que “os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados”.

Assim, para obtenção do resultado da pesquisa, não poderão ser considerados os preços excessivamente elevados e os inexequíveis, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

Os critérios e parâmetros a serem analisados devem ser os próprios preços encontrados na pesquisa, a partir de ordenação numérica na qual se busque excluir aquelas que mais se destoam dos demais preços pesquisados.

1.6. Critérios para aferição do preço de mercado

O parágrafo 2º do artigo 2º da Instrução Normativa SLTI/MP n. 5/2014, alterada pela Instrução Normativa SEGES/MP n. 3/2017, estabelece que, no âmbito de cada parâmetro apresentado, serão utilizadas como metodologia para obtenção do preço de referência para a 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 e que sejam desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

O Decreto Federal n. 7.983/2013 que estabelece regras específicas para obras e serviços de engenharia, define a mediana como critério a ser utilizado para aferição do preço de mercado.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União entende que o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana, uma vez que constituem medidas de tendência central e, desse modo, representam de uma forma mais robusta os preços praticados no mercado, conforme entendimento exarado no Acórdão n. 3068/2010 – Plenário.

Verifica-se, assim, que tanto a jurisprudência como os normativos vigentes permitem à Administração adotar para definição do preço de mercado os critérios de menor preço, média ou mediana, desde que desconsiderados os preços excessivamente elevados ou inexequíveis.

2. Principais erros na realização da Pesquisa de Preços

- I. inexistência de comprovação da pesquisa de contratações similares de outros entes públicos;
- II. não utilizar o painel de preços como fonte de pesquisa;
- III. inexistência de comprovação de pesquisa realizada no Painel de Preços;
- IV. utilização de apenas uma fonte ou parâmetro na realização da pesquisa de preços sem a devida justificativa;
- V. pesquisa de preço realizada exclusivamente na internet, em sítios eletrônicos especializados sem a devida justificativa quanto à impossibilidade de obtenção de preços junto às demais fontes;
- VI. pesquisa de preço realizada exclusivamente junto aos fornecedores sem a devida justificativa quanto à impossibilidade de obtenção de preços junto às demais fontes;
- VII. inexistência de análise crítica dos valores orçados de forma a desconsiderar aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais;
- VIII. exclusão de valores exequíveis sem a devida justificativa;
- IX. exclusão de proposta na estimativa de preços sem a devida justificativa;
- X. desconsideração dos critérios e condições exigidos na descrição do objeto, constante no Termo de Referência (garantia, frete,

seguro, assistência técnica) para obtenção dos preços;

- XI. pesquisa composta por menos de três propostas válidas sem a devida justificativa;
- XII. não observância dos aspectos formais da proposta, tais como, razão social, CNPJ, endereço da empresa, entre outros;
- XIII. inexistência nos autos da documentação comprobatória ou de informações complementares da realização da pesquisa;
- XIV. Pesquisa com prazo de validade vencido.

3. Principais dúvidas sobre a Pesquisa de Preços

I. É permitido utilizar a Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MP /MP, alterada pela IN 3/2017, como referência para realização da pesquisa de preços no âmbito do Superior Tribunal de Justiça?

Sim. A Instrução Normativa SLTI/MP n. 5/2014 é uma norma infralegal que subordina apenas os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), o que não inclui o STJ. Entretanto, assim como ocorreu com as Instruções Normativas n. 2 e 4 da mesma Secretaria, os demais Poderes da Administração Pública, embora não vinculados pelos mencionados instrumentos, quando da falta de normatização própria sobre o assunto tratado, podem ter seus procedimentos balizados pelas referidas Instruções como boas práticas administrativas.

Assim, esta unidade de auditoria entente que as regulamentações constantes da Instrução Normativa n. 5/2014 - SLTI/MP estão aptas a serem observadas como boa prática pelo Superior Tribunal de Justiça, uma vez que carrega potencial para conferir eficiência, isonomia, padronização procedimental e maior transparência na realização da pesquisa de preços no âmbito da Administração Pública Federal.

Além disso, o Tribunal de Contas da União não só prestigia e apoia o conjunto normativo que emana do Ministério do Planejamento, como em seus Acórdãos legitima a sua aplicação e recomenda a sua

observância, inclusive por órgãos não vinculados aos referidos atos normativos, situação típica do STJ.

II. Há ordem de preferência nos parâmetros utilizados para realização de pesquisa de preços estabelecidos pela IN SLTI/MP n. 5/2014?

Sim. De acordo com a In SLTI/MP n. 5/2014, em seu artigo 2º, a pesquisa de preços deverá utilizar preferencialmente como parâmetros, o Painel de Preços e as contratações similares de outros entes públicos.

O mesmo entendimento foi proferido pelo Tribunal de Contas da União –TCU, por meio de seu Acórdão n. 1.445/2015- Plenário, que recomendou aos órgãos da administração pública que, para fins de orçamentação nas licitações de bens e serviços, priorizem os parâmetros previstos nos incisos relacionados às contratações similares de outros entes públicos obtidas inclusive nos portais de compras governamentais, em detrimento dos demais parâmetros.

III. Quais portais de compras governamentais podem ser utilizados como fonte de pesquisa?

A IN SLTI/MP n. 5/2014 estabelece que preferencialmente o portal de Compras do Governo Federal seja utilizado como fonte de pesquisa. Isso porque, o “Painel de Preços” é uma ferramenta que trata e extrai os dados e as informações insertos no Sistema de Compras do Governo Federal - Comprasnet, maior portal de compras governamentais do Brasil,

referentes às contratações homologadas pela Administração Pública, subsidiando a pesquisa de preços.

Entretanto, ampliando esse entendimento, a jurisprudência atual do TCU é no sentido de priorizar os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Dessa forma, os portais de compras governamentais como exemplo o Portal Licitações-e, do Banco do Brasil e o Portal Licitações Caixa, da Caixa Econômica Federal, por representarem preços praticados junto ao poder público, poderão ser utilizados como fontes principais da pesquisa.

IV. Quando a pesquisa de preços for solicitada a fornecedores, quais são as formalidades exigidas?

As pesquisas de preços poderão ser solicitadas por telefone, via e-mail, por correspondência ou pessoalmente.

- a. no caso de pesquisa de preços realizada por telefone, devem ser registrados e juntados aos autos os dados do servidor responsável pela pesquisa, o número do telefone, a data, o horário, contendo os dados do proponente (nome, CNPJ e endereço) e das pessoas que forneceram o orçamento;
- b. no caso de pesquisa de preços realizada por e-mail ou correspondência, deverão ser juntados aos autos cópia do pedido e da resposta do fornecedor, contendo os dados do proponente; e
- c. junto a fornecedores, por meio de representante da Administração do Tribunal, deverá ser juntado aos autos

documento em nome da empresa, contendo os dados do proponente, a data, o nome e a assinatura do representante ou responsável pelo fornecimento do preço.

Em todas as situações descritas acima, a fim de justificar a ausência de amplitude da pesquisa, deverão ser juntadas aos autos, as manifestações de desinteresse das empresas pesquisadas.

Ressalte-se que a possibilidade de utilizar como fonte de pesquisa de preço a consulta a fornecedores deve ocorrer de forma suplementar, subsidiária.

V. Qual seria o critério a ser empregado para que uma mídia ou sites seja considerado especializado e aceito para fins de pesquisa de preços?

Para que um site seja considerado especializado, esse deverá 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.

No que tange ao site de domínio amplo, esse 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.

Em relação à mídia especializada, ela 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.

VI. É permitida a pesquisa de preço por telefone?

Sim, é permitida a realização de pesquisa de preços por telefone, desde que esteja presente nos autos o comprovante de sua realização constando o nome e a matrícula do servidor responsável pela pesquisa, o nome da empresa e dos empregados que forneceram o orçamento, além do número do telefone, da data e do horário da pesquisa.

Frise-se que o TCU, no Acórdão 8095/2012 – Segunda Câmara, entende que a comprovação da pesquisa de preços realizada via telefone deve estar consignada nos autos da contratação.

VII. É permitida a pesquisa de preço via internet?

Sim. A IN SLTI/MP n. 5/2014 e o Tribunal de Contas da União admitem a realização de pesquisa de preços via internet. O que não se admite é a utilização de sites não confiáveis, de leilão ou de intermediação de vendas, como, por exemplo, Oferta fácil, Mercado livre, Bom negócio e Olx, entre outros.

No caso de pesquisa de preços realizada em lojas na internet, deverá ser juntada aos autos a cópia da página pesquisada em que conste o preço, a data de sua realização e a descrição do bem.

É importante ressaltar que essa é uma das possíveis fontes de pesquisa, devendo ser utilizada em conjunto com as demais, sempre que não for possível a obtenção de preços junto ao Poder Público, já que a utilização da internet, com essa finalidade, deve ser vista como prática subsidiária, complementar.

VIII. A pesquisa deve ter quantos orçamentos?

A jurisprudência do TCU aponta para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas pelos licitantes com os preços de mercado, preferencialmente obtida junto aos órgãos da Administração Pública e, de forma complementar, junto às demais fontes.

A IN SLTI/MP n. 5/2014 estabelece que, excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

Destaque-se que a adoção de um mínimo de três propostas válidas, comumente recomendado, pode não representar uma amostra confiável diante de um universo muito amplo de fornecedores, considerando a natureza e a complexidade de cada objeto a ser contratado.

Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis, observando a preferência por aqueles obtidos junto ao

poder Público, devendo ser consignado no processo de contratação a justificativa quanto à impossibilidade de utilização da ordem de preferência e de obtenção de no mínimo três orçamentos válidos.

IX. Qual o prazo razoável que o solicitante deve aguardar para obter resposta da pesquisa de preços?

Segundo a IN SLTI/MP n. 5/2014, deverá ser observado um prazo mínimo de 5 dias para obtenção de resposta à pesquisa de preços realizada junto aos fornecedores.

Entretanto, o responsável pela pesquisa deverá atuar juntamente com a área responsável pela elaboração do Termo de Referência, pois, tal área é quem detém o conhecimento necessário e suficiente para informar se o produto possui complexidade para a formação de preços, com necessidade de prazo superior ao recomendado.

Decorrido um prazo razoável a ser determinado pela Administração, a partir da emissão do primeiro contato, os procedimentos relacionados à estimativa de preços poderão ser continuados com base nas propostas já obtidas, desde que fique comprovado nos autos que todos os procedimentos necessários à obtenção dos preços, respeitada a ordem de preferência, foram adotados.

X. Qual a validade da pesquisa de preços?

A Instrução Normativa n. 5/2014 - SLTI/MP estabelece que, para serem utilizadas como fonte de pesquisa de preços, as contratações

similares de outros entes públicos devem estar vigentes ou terem sido concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços.

A Referida IN especifica ainda que, no caso da pesquisa realizada com fornecedores, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 dias.

Outrossim, no painel de preços é possível refinar sua pesquisa de preços utilizando períodos distintos das datas da homologação das contratações, desde aquelas ocorridas em até 30 dias ou acima de 180 dias.

Como boa prática de gestão não se deve estabelecer um prazo único de vigência das consultas para todos os objetos, pois diversos fatores podem distanciar a realidade do mercado daquele obtido, como por exemplo as características e tamanho do mercado, natureza e complexidade do objeto, especificidade do objeto a ser contratado.

Nesse mesmo sentido, o TCU, por meio do Relatório que subsidiou o Acórdão n. 1.462/2010-Plenário, recomendou ao auditado, considerando o dinamismo o mercado da TI, abster-se “de utilizar pesquisa de preços defasadas em suas licitações, de modo a que o orçamento estimativo reflita, de fato, os preços praticados no mercado à época do certame”

Dessa forma, caberá ao gestor desenvolver um juízo crítico sobre o resultado obtido na pesquisa de preços, na busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

XI. O que fazer quando, na pesquisa de preços, a proposta do fornecedor estiver vencida?

Considerando os prazos estabelecidos na citada instrução, esta unidade de auditoria considera aquele prazo (180 dias) aceitável para validade da pesquisa de preços realizada junto aos fornecedores e, portanto, decorrido esse prazo, a pesquisa deverá ser renovada.

XII. Os procedimentos adotados na realização de pesquisa de preços para obras e serviços de engenharia são os mesmos para aquisições e demais serviços?

Não. O Decreto n. 7.983/2013, que estabelece regras específicas para esses casos, disciplina que o custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil, o que, nesse caso, exige que se faça a apuração por meio de pesquisa de preços na forma recomendada neste manual de orientação.

Em relação ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, a Caixa Econômica Federal é a responsável pela manutenção da base técnica de engenharia, a qual é resultado de

pesquisas mensais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE sobre os custos e índices da construção civil.

Já o Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – Sicro tem por finalidade estimar o custo da execução de serviços de construção, conservação e sinalização rodoviários em diversas unidades da federação.

Nesse mesmo sentido, a Resolução CNJ n. 114/2010, alterada pela Resolução CNJ n. 132/2011, que trata do planejamento, da execução e do monitoramento de obras no Poder Judiciário, estabelece a necessidade de utilização do Sinapi e do Sicro para obtenção do custo global da obra. Assim, a pesquisa de preços de obras e serviços de engenharia deve ser efetuada na forma especificada pela resolução.

XIII. Quais são os documentos necessários para comprovação da pesquisa de preços?

Para comprovação da realização da pesquisa de preços é necessário juntar aos autos cópias dos relatórios emitidos pelos sites, portais e ferramentas governamentais, das páginas consultadas dos portais de compras governamentais, dos contratos e das atas de registro de preços vigentes, firmados por outros órgãos públicos, da resposta obtida junto ao fornecedor, das páginas consultadas nos sites especializados e as informações obtidas via telefone, entre outros.

Ressalte que, na impossibilidade da demonstração da pesquisa de preços nos termos recomendados nesse manual, a sua justificativa deverá ser acostada aos autos.

Insta frisar que apenas a planilha contendo os valores da proposta não tem o condão de comprovar a validade da pesquisa, sendo imprescindível a junção dos documentos elencados no parágrafo acima, ou justificativa quanto à impossibilidade.

XIV. Como definir se um preço é inexequível ou excessivamente elevado?

Conforme o entendimento do Tribunal de Contas da União, os critérios e parâmetros a serem analisados para fins de classificar um valor como inexequível ou excessivamente elevado devem ter por base os próprios preços encontrados na pesquisa, a partir de sua ordenação numérica na qual se busque excluir aqueles que mais se destoam dos demais.

O § 1º do artigo 48 da Lei n. 8.666/93 possibilita que, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, sejam consideradas manifestamente inexequíveis as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% do valor orçado pela Administração. Assim, a própria lei determina quando o preço referente a obras e serviços de engenharia será manifestamente inexequível.

Ressalte-se que o critério acima especificado é restrito a obras e serviços de engenharia e se relaciona à avaliação das propostas das licitantes. Porém, 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.

Diante de tal entendimento, para se verificar a inexequibilidade de um valor em uma pesquisa de preços, é suficiente compará-lo à média dos demais valores, se o resultado for inferior a 70%, poderá ser considerado como inexequível.

Insta frisar que os valores registrados em atas de registro de preço e contratos firmados com o poder público, em execução ou executados, que se enquadrarem na situação acima assinalada, não deverão ser considerados inexequíveis, uma vez que, tendo sido executados pela administração ou previamente avaliados no processo de licitação já tiveram sua exequibilidade demonstrada.

No que tange aos preços excessivamente elevados, entende-se que raciocínio análogo pode ser aplicado para identificação dos referidos preços. Dessa forma, sempre que o valor for superior a 30% da média dos demais preços, a Administração poderá considerá-lo excessivamente elevado.

Considerando ainda que a Administração poderá adotar até mesmo o menor preço como critério de definição do preço de mercado, entende-se razoável o limite de 30% para classificação de um preço como excessivamente elevado.

Outrossim, os principais problemas apresentados na realização da pesquisa de preços estão relacionados à fixação da estimativa muito

acima do que vem a ser contratado. Desta forma, urge a necessidade de definição de parâmetro que busque equalizar o preço orçado com o praticado pelo mercado.

Conclui-se, por tudo isso, que um dos mecanismos passível de aplicação para definição dos preços excessivamente elevados é compará-lo com a média dos demais valores, sendo considerado excessivamente elevado aquele que superar 30% da média dos demais.

Para melhor entendimento, na planilha abaixo foi apresentada simulação contemplando as duas possibilidades, pesquisa realizada com preços excessivamente elevados e preços inexequíveis:

PREÇO DE MERCADO EXCLUÍDO OS EXCESSIVAMENTE ELEVADOS						
EMPRESA/FONTE	TIPO DE FONTE	PREÇO	MEDIA DOS DEMAIS VALORES	PERCENTUAL EM RELAÇÃO À MÉDIA DOS DEMAIS PREÇOS	AVALIAÇÃO	PREÇO MÉDIO VÁLIDO
ALFA	FORNECEDOR	R\$ 50,00	R\$ 89,57	56%	VÁLIDO	R\$ 72,90
BETA	ATA	R\$ 60,00	R\$ 87,90	68%	VÁLIDO	
CHARLE	COMPRASNET	R\$ 74,40	R\$ 85,50	87%	VÁLIDO	
DELTA	FORNECEDOR	R\$ 150,00	R\$ 72,90	206%	EXCESSIVAMENTE	
ECO	FORNECEDOR	R\$ 75,00	R\$ 85,40	88%	VÁLIDO	
FOX	FORNECEDOR	R\$ 100,00	R\$ 81,23	123%	VÁLIDO	
HOTEL	PESQUISA INTERNET	R\$ 78,00	R\$ 84,90	92%	VÁLIDO	
PREÇO DE MERCADO EXCLUÍDO OS EXCESSIVAMENTE ELEVADOS E OS INEXEQUÍVEIS						
EMPRESA/FONTE	TIPO DE FONTE	PREÇO	MEDIA DOS DEMAIS PREÇOS	PERCENTUAL EM RELAÇÃO A MÉDIA DOS DEMAIS PREÇOS APÓS RETIRADA DOS EXCESSIVAMENTE ELEVADOS		PREÇO MÉDIO VÁLIDO
ALFA	FORNECEDOR	R\$ 50,00	R\$ 77,48	65%	INEXEQUÍVEL	R\$ 77,48
BETA	ATA	R\$ 60,00	R\$ 75,48	79%	VÁLIDO	
CHARLE	COMPRASNET	R\$ 74,40	R\$ 72,60	102%	VÁLIDO	
DELTA	FORNECEDOR	R\$ 150,00	EXCESSIVAMENTE	EXCESSIVAMENTE ELEVADO	EXCESSIVAMENTE	
ECO	FORNECEDOR	R\$ 75,00	R\$ 72,48	103%	VÁLIDO	
FOX	FORNECEDOR	R\$ 100,00	R\$ 67,48	148%	VÁLIDO	
HOTEL	PESQUISA INTERNET	R\$ 78,00	R\$ 71,88	109%	VÁLIDO	

Por esse método, o preço DELTA da tabela acima pode ser classificado como excessivamente elevado.

O preço de DELTA foi comparado à média dos demais valores. A média consiste na soma dos preços ALFA + BETA + CHARLE + ECO + FOX + HOTEL dividida por seis.

Ressalte-se que, no método utilizado por este manual, que é

meramente exemplificativo, os preços excessivamente elevados deverão ser excluídos individualmente antes de se proceder à eliminação dos inexequíveis, tendo em vista o princípio da economicidade e objetivando obter a melhor contratação para a Administração Pública.

No exemplo acima, após a exclusão dos preços considerados excessivamente elevados, verifica-se que o preço ALFA pode ser considerado inexequível, uma vez que representa menos de 70% da média dos demais valores.

O valor de ALFA foi comparado à média das demais cotações. A média consiste na soma dos preços BETA + CHARLIE + ECO + FOXI + HOTEL dividida por cinco.

Registre-se que o método acima sugerido apenas exemplifica um critério que pode ser utilizado na avaliação crítica da pesquisa de preço, uma vez que a legislação e a doutrina não definem o limite a ser utilizado para classificar um preço como inexequível, salvo no caso já mencionado. Assim, a Administração pode utilizar outros métodos de aferição técnica, desde que os critérios e parâmetros estejam definidos no processo de contratação e utilize os próprios preços encontrados na pesquisa.

XV. Qual critério a ser empregado para determinar quando utilizar a média, a mediana ou o preço mínimo para definição do preço de mercado?

A utilização da mediana é aconselhável quando a pesquisa se apresenta de forma heterogênea, uma vez que, nesse caso, há influência

dos extremos dos dados coletados, ou seja, quando não há desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados.

Já a média é indicada quando os preços estão dispostos de forma homogênea, sem a presença de valores extremos.

O preço mínimo é aconselhável quando por motivo justificável não for mais benéfico fazer uso da média ou da mediana.

Um dos parâmetros passíveis de serem utilizados para definir quando utilizar a média ou a mediana é fazer uso da medida de dispersão denominada coeficiente de variação. O coeficiente de variação fornece a oscilação dos dados obtidos em relação à média. Quanto menor for o seu valor, mais homogêneos serão os dados.

O coeficiente de variação é considerado baixo quando apresentar percentual igual ou inferior a 25%, sendo nesse caso indicada a média como critério de definição do valor de mercado. Se ele for superior a 25%, o coeficiente indica a presença de valores extremos afetando a média, situação em que se recomenda o uso da mediana como critério de definição do preço médio.

EXEMPLO DE MÉTODO PARA DEFINIR A UTILIZAÇÃO DA MÉDIA OU MEDIANA					
PREÇOS		DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO	MÉDIA	MÉTODO A SER UTILIZADO
ALFA	R\$ 480,00	120,76	40%	R\$ 304,00	MEDIANA
BETA	R\$ 200,00				
CHARLE	R\$ 210,00				
DELTA	R\$ 210,00				
ECO	R\$ 420,00				

Ao analisar a planilha acima, verifica-se que o critério a ser utilizado

deverá ser a mediana, uma vez que o coeficiente de variação totalizou 40%, ou seja, acima do percentual indicado, sendo assim influenciado pelos extremos da amostra, representados pelos preços ALFA e ECO.

Frise-se que o cálculo da Média, do Desvio Padrão e do Coeficiente de Variação podem ser obtidos de forma simples, por meio de fórmulas existentes no Excel, desta forma não serão aqui apresentados como são calculados esses valores.

EXEMPLO DE MÉTODO PARA DEFINIR A UTILIZAÇÃO DA MÉDIA OU MEDIANA					
PREÇOS		DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO	MÉDIA	MÉTODO A SER UTILIZADO
ALFA	R\$ 220,00	24,08	10%	R\$ 236,00	MÉDIA
BETA	R\$ 230,00				
CHARLE	R\$ 210,00				
DELTA	R\$ 250,00				
ECO	R\$ 270,00				

Em relação ao exemplo supra, constata-se que o método indicado para aferição do preço de mercado é da média aritmética, uma vez que o coeficiente de variação é de 10%, o que representa a homogeneidade dos valores apresentados.

A título de esclarecimento, cabe ressaltar que, dessa forma, somente é aconselhável a utilização da mediana quando não forem desprezados os preços que destoam do preço médio.

Insta frisar que a Administração poderá fazer uso de outros métodos estatísticos mais completos de forma a melhor definir o preço de

mercado, sendo os critérios acima elencados apenas exemplos de formas ou modelos de definição de parâmetros para aferição da pesquisa de preços.

XVI. Quais são os setores passíveis de responsabilização por irregularidades identificadas na pesquisa de preços?

A existência de um setor responsável pela pesquisa de preços de bens e serviços a serem contratados pela Administração não isenta a Comissão de Licitação e a autoridade que homologou o procedimento licitatório de verificar se efetivamente os preços ofertados estão de acordo com os praticados, conforme o entendimento do TCU no Acórdão 51/2008 - Segunda Câmara. Nesse sentido, a Corte de Contas tem aplicado multa a esse rol de agentes responsáveis, como, por exemplo, na decisão exarada no Acórdão 2147/2014 – Plenário.

XVII. É necessário realizar pesquisa de preços decorrente de dispensa de licitação?

Sim. A jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014 – Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário e que encontram seu fundamento legal no inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei n. 8.666/1993.

XVIII. É necessário realizar pesquisa de preços nas contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação?

Independente do procedimento que antecede a contratação, cabe à Administração demonstrar a conformidade do preço ajustado com o valor praticado no mercado.

Nas contratações por inexigibilidade de licitação, essa conclusão encontra respaldo no inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei n. 8.666/1993, que impõe a instrução do processo administrativo de contratação direta com a justificativa de preço.

Nessas circunstâncias, considerando a inviabilidade de competição, a adequação de preço será aferida por meio de comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou das publicações no Diário Oficial das contratações já realizadas por esse mesmo fornecedor com outros entes da Administração Pública ou outros meios igualmente inidôneos.

XIX. É necessário realizar pesquisa de preços nas prorrogações?

Em geral sim. Um dos requisitos para prorrogação do contrato é que o valor permaneça vantajoso para a Administração. Para esse fim, a pesquisa é necessária. Esse é o teor do Acórdão TCU 1214/2013 – Plenário.

Nesse mesmo acórdão, o TCU acrescenta a possibilidade de dispensar-se a realização de pesquisa de mercado na ocorrência de prorrogação dos contratos de prestação de serviço continuado, quando 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 e dos itens envolvendo insumos e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato.

XX. No caso de contratação decorrente da Adesão à Ata de Registro de Preço, a pesquisa de preço deverá ser realizada?

Sim. É necessário que se comprove a vantajosidade da adesão.

O Acórdão n. 2764/2010 – Plenário reforça o dever de realizar pesquisa de preços a fim de atestar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e confirmar a vantajosidade obtida com o processo de adesão.

4. Principais passos para uma Pesquisa de Preços eficiente

- I. Defina, de acordo com o que foi estipulado nas especificações do termo de referência ou do projeto básico, os critérios de fornecimento do produto ou da prestação do serviço, de forma a prever condições específicas que possam impactar no valor da contratação, como, por exemplo, prazo, local de entrega, quantidade, frete, garantia;
- II. elabore planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos bens ou serviços a serem contratados;
- III. faça uso de ferramentas tecnológicas que facilitem a realização de pesquisas nos sites oficiais de compras governamentais (Painel de Preços, disponível em <http://paineldepreços.planejamento.gov.br>;
- IV. junte aos autos a comprovação da realização da pesquisa no Painel de Preços independentemente de êxito;
- V. obtenha, junto aos demais órgãos da administração, contratos similares, atas de registro de preços, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- VI. verifique no próprio órgão a existência de contratos similares, vigentes ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- VII. Junte aos autos a comprovação da solicitação dos contratos

similares firmados com o próprio órgão ou com outros órgãos da Administração Pública.

Na impossibilidade de se obter êxito em relação à pesquisa de preços elaborada junto ao Poder Público, os seguintes passos devem ser adotados:

- I. mantenha sempre atualizada a relação de fornecedores de bens e serviços;
- II. encaminhe solicitação de cotação de preços a todas as empresas detentoras do objeto da contratação e junte aos autos o comprovante da solicitação;
- III. realize pesquisa na mídia e site especializados ou de domínio amplo;
- IV. Junte aos autos todas as pesquisas obtidas junto às diversas fontes, independente de êxito.

Independente do parâmetro utilizado, os passos seguintes deverão ser sempre observados:

- I. proceda à avaliação dos preços obtidos, excluindo os valores inexequíveis ou que se destoam do alinhamento dos demais preços pesquisados;
- II. realize o levantamento de preço obtido por meio de mecanismos previamente definidos podendo se utilizar da média, mediana ou menor preço;
- III. junte aos autos as justificativas quanto à impossibilidade de obtenção de três propostas válidas, bem como quando não for

possível obter preços de fontes diversas, observada a ordem de preferência;

- IV. capacite os servidores que direta ou indiretamente estejam relacionados à pesquisa de preços;
- V. Promova acordos de cooperação com outros órgãos da Administração Pública, em especial com tribunais superiores, STF, CNJ e TJDFT, com objetivo de compartilhar informações de fornecedores e de contratações similares que possam ser utilizadas na pesquisa de preços. A dificuldade na realização da pesquisa de preços não se limita ao âmbito do STJ, sendo de interesse mútuo dos demais órgãos do poder público adotar boas práticas para melhor realizá-la.

5. Normas e Publicações consultadas

- Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.
- Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.
Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
- Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002.
Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
- Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005.
Regulamenta o pregão na forma eletrônica.
- Decreto n. 7.892, de 8 de abril de 2013.
Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- Decreto n. 7.983, de 8 de abril de 2013.
Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências.
- Resolução CNJ n. 114, de 20 de abril de 2010.
Dispõe sobre o planejamento, a execução e o monitoramento de obras no poder judiciário.
- Instrução normativa SLTI /MP n. 5, de 27 de junho de 2014,
Dispõe sobre os procedimentos básicos para a realização

de pesquisa de preços.

- Portaria TCU n. 128, de 14 de maio de 2014.

Dispõe sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União.
- Acórdãos TCU n. 403/2013 da Primeira Câmara, 51/2008, 8095/2012, 4549/2014 e 1422/2014 da Segunda Câmara, 1108/2007, 2764/2010, 3068/2010, 769/2013, 1785/2013, 1214/2013, 2147/2014, 522/2014 e 1445/2015-Plenário.

<http://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-ontratos/list-pagination/2.htm>
- Painel de Preços

<http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>. acesso em: 28 de abril 2017.
- TORRES, Ronny Charles Lopes de. Da pesquisa de preços nas licitações públicas. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3773, disponível em <http://jus.com.br/artigos/25635>. acesso em: 25 abril de 2017
- OLIVEIRA JÚNIOR, Moacir Gonçalves de Oliveira Junior. Compras governamentais e pesquisa de preços. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4451, 8 set. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42206>> acesso em: 25 abril 2017

- VIANA, Nelson Corrêa. Os preços na licitação. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3112, 8 jan. 2012.

Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20811> acesso em: 25 abril 2017.

Equipe Técnica

Ana Lucia Torres Soares Cavalcante

Antonio Lezuan Ferreira Souza

Daniela Meireles Borba

Danilo Bruno Barbosa Campos

Fernando Caldeira Melo

Francisco Ulisses da Trindade Júnior

Maria Elizabeth Canuto Calais

Coordenação

Diocésio Sant'Anna da Silva

Design

Vitor Dutra Freire

Manual de Orientação sobre Pesquisa de Preços

A pesquisa de preços tornou-se um obstáculo a ser superado na condução dos certames licitatórios públicos, exigindo um vasto conhecimento da jurisprudência atual sobre a matéria, de forma a possibilitar o aperfeiçoamento das rotinas até então estabelecidas.

Assim, a elaboração deste Manual de Orientação sobre Pesquisa de Preços, em sua primeira versão, teve como objetivo principal possibilitar o desenvolvimento de mecanismos que confirmam maior efetividade à realização de pesquisa de preços e orientar a administração do Superior Tribunal de Justiça quanto à jurisprudência atual sobre o assunto.

E para não perder de vista esse propósito, fez-se necessário nesta presente edição adaptar seu conteúdo às informações, materiais e ferramentas desenvolvidas e disponibilizadas pela administração pública desde então, que resultaram no auxílio à realização de uma pesquisa de preços com mais qualidade.

Por meio deste Manual será possível compreender os objetivos, o passo-a-passo e as dificuldades inerentes a tal procedimento, desprender-se de alguns dogmas estabelecidos sobre sua realização, além de atentar para o mercado e para a jurisprudência dominante, no sentido de melhor proceder à concretização da pesquisa de preços.