

Superior Tribunal de Justiça

Secretaria de Controle Interno

MANUAL DE ORIENTAÇÃO

pesquisa de preços



Coordenadoria de Orientação e
Acompanhamento da Gestão Administrativa

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	6
1.4.	Fontes para Pesquisa de Preços	7
1.5.	Avaliação da Pesquisa de Preços	9
1.6.	Critérios para aferição do preço de mercado	10
2.	Dez erros recorrentes na realização da Pesquisa de Preços	11
3.	Principais dúvidas sobre a Pesquisa de Preços	13
4.	Principais passos para uma Pesquisa de Preços eficiente	31
5.	Normas e Publicações consultadas	33

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 confrim 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 Controle Interno, por meio de sua Coordenadoria de Orientação e Acompanhamento da Gestão Administrativa, elaborou o presente Manual de Orientação.

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 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 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.

O Decreto Federal n. 7.892/2013, 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 artigo 9º, a necessidade de realização periódica de tal pesquisa para comprovação da vantajosidade da contratação.

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 estabelece o preço justo de referência 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 médio de mercado para uma pretensão contratual.

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

- a. informar o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar;
- b. verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública;
- c. definir a modalidade licitatória;
- d. auxiliar a justificativa de preços na contratação direta;
- e. identificar sobrepreços em itens de planilhas de custos;
- f. identificar jogos de planilhas;

- g. identificar proposta inexequível;
- h. impedir a contratação acima do preço de mercado;
- i. garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- j. 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;
- k. servir de parâmetro para eventuais alterações contratuais; e
- l. subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital.

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 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, principalmente aquele relacionado à seleção da proposta mais vantajosa.

1.4. FONTES PARA PESQUISA DE PREÇOS

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

- I. Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;
- II. pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
- III. contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV. pesquisa com os fornecedores.

Por outro lado, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1620/2010 – Plenário, entendeu ser necessária a realização de pesquisa de preço da maneira mais ampla possível, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado.

Entendimento no mesmo sentido foi reiterado pelo TCU no Acórdão 2318/2014 – Plenário, de 03/09/2014, consignando que, para se comprovar o preço de mercado, a pesquisa deve levar em conta diversas origens, como, por exemplo, cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão e os firmados por outros órgãos públicos, valores registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível.

Ainda, em recente decisão proferida no Acórdão 2816/2014 – Plenário, de 22/10/2014, o Tribunal de Contas da União assinalou que é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos.

Assim, esta unidade de controle se alinha ao entendimento do Tribunal de Contas da União quanto à necessidade de se consultar o maior número de fontes possíveis, de forma a possibilitar que a pesquisa de preços reflita o real comportamento do mercado, possibilitando ao órgão

impedir a celebração de contratos com preços superiores aos praticados pelo mercado.

Insta frisar que a impossibilidade de utilização de alguma das fontes acima especificadas deve estar consignada nos autos do processo de contratação, de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não foi possível alcançar êxito na solicitação.

Verifica-se, assim, que a melhor forma de orçar a estimativa de preços é por intermédio da pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes.

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 no Acórdão 403/2013 – Primeira Câmara.

No mesmo sentido, o seu Plenário, por meio do Acórdão 1108/2007, entendeu não ser admissível que a pesquisa de preços feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados.

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 n. 5/2014 – SLTI/MP estabelece que, no âmbito de cada parâmetro apresentado para pesquisa de preços, o resultado dessa pesquisa será a média ou o menor dos preços obtidos.

O Decreto 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 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.

2. DEZ ERROS RECORRENTES NA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS

- I. inexistência de comprovação da realização da pesquisa;
- II. pesquisa composta por menos de três propostas válidas sem a devida justificativa;
- III. não observância dos aspectos formais da proposta, tais como assinatura do responsável, razão social, CNPJ, endereço da empresa, entre outros;
- IV. inexistência de análise crítica dos valores orçados de forma a desconsiderar aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais;
- V. inexistência de comprovação da pesquisa de contratações similares de outros entes públicos;
- VI. inexistência de comprovação de pesquisa realizada no Portal de Compras Governamentais, em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- VII. desconsideração de valores exequíveis sem a devida justificativa;
- VIII. utilização de apenas uma fonte na realização da pesquisa de preços sem a devida justificativa;
- IX. pesquisa com prazo de validade vencido;

- X. pesquisa de preço realizada exclusivamente na internet sem a devida justificativa quanto à impossibilidade de obtenção de preços junto às demais fontes;

3. PRINCIPAIS DÚVIDAS SOBRE A PESQUISA DE PREÇOS

I. É permitido utilizar a Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MP como parâmetro para realização da pesquisa de preços no âmbito do Superior Tribunal de Justiça?

A Instrução Normativa n. 5/2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP, 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.

Ressalte-se que, como órgão integrante do Poder Judiciário Federal, o Superior Tribunal de Justiça está vinculado à Lei Geral de Licitações e Contratos, bem como às decisões do Tribunal de Contas da União. Assim, somente é possível aplicar a Instrução Normativa no que não for contrário à legislação federal e às decisões do TCU.

A jurisprudência atual do Tribunal de Contas da União aponta para a necessidade de realização de pesquisa de preço de maneira mais ampla possível, fazendo uso das diversas fontes disponíveis no mercado, a

exemplo das elencadas pela referida Instrução Normativa. O artigo 2º da IN n. 5/2014 – SLTI/MP, por outro lado, estabelece, como regra, a utilização de apenas um dos parâmetros ali elencados, indo de encontro ao entendimento atual da Corte de Contas Federal, emanado nos Acórdãos 1378/2008 – Primeira Câmara, 6803/2010 – Segunda Câmara; 868/2013 – Plenário; 2318/2014 – Plenário; e 694/2014 - Plenário.

Com relação à questão, esta unidade de controle adota a jurisprudência do mencionado Tribunal no sentido de se utilizar mais de um parâmetro para balizar o preço estimado, uma vez que a utilização de apenas uma fonte pode não refletir a realidade dos preços praticados pelo mercado.

Ainda nesse sentido, o parágrafo 1º do artigo 2º da Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MP rege que, no caso de pesquisa obtida no Portal de Compras Governamentais, será admitida a pesquisa de um único preço sem necessidade de justificativa. O TCU, por outro lado, tem determinado de forma reiterada a necessidade de justificativa sempre que não for possível obter três propostas válidas de fornecedores. O referido Tribunal, no Acórdão 1378/2008 – Primeira Câmara, determinou que a realização de pesquisa de preços praticada no mercado não se restrinja única e exclusivamente ao Sistema de Preços (Siasg), que nem sempre apresenta necessariamente o menor preço de mercado.

Novamente, esta unidade deve seguir o entendimento da Corte de Contas quanto à necessidade de justificativa sempre que não for atendido o requisito mínimo de aceitabilidade da pesquisa, pois, da forma como foi definido pela norma regulamentadora, será possível a utilização de um único preço constante do Portal de Compras Governamentais. Entretanto,

esse preço pode não representar o valor de mercado ou estar registrado com sobrepreço no mencionado portal, o que pode levar à contratação em cascata pela Administração Pública por valor acima da realidade de mercado.

Insta frisar que o próprio TCU, em recente decisão exarada no Acórdão 2816/2014 - Plenário, recomendou aos órgãos da Administração Pública que promovam ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos, como forma de **aperfeiçoar** as diretrizes estabelecidas na IN 5/2014 da SLTI/MP.

Por tudo isso, esta unidade de controle entende que, excetuados os mencionados pontos de divergência, as demais 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.

II. Quais seriam os valores aceitos no Portal de Compras Governamentais?

Os valores a serem utilizados para pesquisa de preços deverão ser aqueles homologados no processo licitatório, não havendo margem para utilização de propostas que não lograram êxito no procedimento.

III. O Comprasnet é o único portal de compras governamentais aceito?

Não. A jurisprudência atual do TCU é no sentido de se utilizar o maior número possível de fontes para realização da pesquisa de preços. Desta forma, os demais portais de compras poderão ser utilizados.

IV. Qual seria o critério a ser empregado para que uma mídia ou site sejam considerados especializados e aceitos para essa finalidade?

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.

V. Em que hipótese seria admitida a pesquisa de um único preço no Portal de Compras Governamentais?

Conforme jurisprudência atual do Tribunal de Contas da União, somente será possível a utilização de um preço único como parâmetro para pesquisa quando comprovadamente não for possível obter cotações válidas no Portal de Compras Governamentais e em todas as demais fontes de pesquisa.

VI. 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 parágrafo 1º do artigo 48 da Lei 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 conforme demonstrado na tabela abaixo:

EXEMPLO DE MÉTODO DE IDENTIFICAÇÃO DE PREÇO INEXEQUÍVEL				
PREÇOS		MÉDIA DOS DEMAIS	PERCENTUAL EM RELAÇÃO À MÉDIA DOS DEMAIS PREÇOS	AValiação
GAMA	R\$ 250,00	R\$ 364,00	69%	INEXEQUÍVEL
OMEGA	R\$ 300,00	R\$ 354,00	85%	EXEQUIVEL
ZETA	R\$ 320,00	R\$ 350,00	91%	EXEQUIVEL
SIGMA	R\$ 290,00	R\$ 356,00	81%	EXEQUIVEL
PSI	R\$ 400,00	R\$ 334,00	120%	EXEQUIVEL
EPSILON	R\$ 510,00	R\$ 312,00	163%	EXEQUIVEL

No exemplo acima se verifica que o preço GAMA pode ser considerado inexequível, uma vez que representa menos de 70% da média dos demais valores.

O valor de GAMA foi comparado à média das demais cotações. A média consiste na soma dos preços OMEGA + ZETA + SIGMA + PSI + EPSILON 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.

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.

O administrador deve ainda adotar mecanismos criteriosos visando atender o princípio da economicidade e obter a melhor contratação para a Administração Pública.

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. Por esse método, os preços GOLF e HOTEL da tabela abaixo podem ser classificados como excessivamente elevados.

EXEMPLO DE MÉTODO DE IDENTIFICAÇÃO DE PREÇO EXCESSIVAMENTE ELEVADO				
PREÇOS		MÉDIA DOS DEMAIS PREÇOS	PERCENTUAL EM RELAÇÃO À MÉDIA DOS DEMAIS PREÇOS	AVALIAÇÃO
ALFA	R\$ 250,00	R\$ 454,57	-45%	VÁLIDO
BETA	R\$ 300,00	R\$ 447,43	-33%	VÁLIDO
CHARLE	R\$ 320,00	R\$ 444,57	-28%	VÁLIDO
DELTA	R\$ 290,00	R\$ 448,86	-35%	VÁLIDO
ECO	R\$ 400,00	R\$ 433,14	-8%	VÁLIDO
FOX	R\$ 510,00	R\$ 417,43	22%	VÁLIDO
GOLF	R\$ 601,00	R\$ 404,43	49%	EXCESSIVAMENTE ELEVADO
HOTEL	R\$ 602,00	R\$ 404,29	49%	EXCESSIVAMENTE ELEVADO

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

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.

VII. 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.

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.

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.

VIII. Como compatibilizar o prazo estabelecido pela IN n. 5/2014 – SLTI/MP com aquele exigido pelo Comprasnet, que é atualmente de 90 dias?

Os prazos estabelecidos pela Instrução Normativa n. 5/2014 - SLTI/MP não tem relação com aqueles fixados pelo Portal de Compras Governamentais.

O inciso III do artigo 2º da referida norma especifica 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, o que não invalida aquele especificado no Portal.

Ainda sobre o assunto, o § 4º do artigo 2º do sobredito normativo rege que no caso da pesquisa com fornecedores somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 dias. Ou seja, caso seja realizada pesquisa junto aos fornecedores, tais propostas não deverão ter prazo superior a 180 dias se comparado entre elas.

IX. É permitida a pesquisa de preço por telefone?

Sim, é permitida a realização de pesquisa de preços por telefone, desde que presente nos autos 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.

X. Quais são as fontes que a Administração pode utilizar para realizar a pesquisa de preços?

A pesquisa de preços deve levar em conta diversas fontes, como cotações com fornecedores, contratos anteriores do STJ e os firmados por outros órgãos públicos, valores registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e nas Atas de Registro de Preços da Administração Pública Federal, Portal de Compras Governamentais, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos

especializados ou de domínio amplo. Esse é entendimento do Tribunal de Contas da União exarados nos Acórdãos 2318/2014 – Plenário e 1378/2008 – Primeira Câmara.

XI. É permitida a pesquisa de preço via internet?

Sim. A IN n. 5/2014, da SLTI/MP, 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 descrição do bem e a data da sua realização. É importante ressaltar que essa é uma das possíveis fontes de pesquisa, devendo ser utilizada em conjunto com as demais, salvo quando comprovadamente não for possível obtê-los por outro meio.

XII. 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.

- I. 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, o nome da empresa e das pessoas que forneceram o orçamento;
- II. no caso de pesquisa de preços realizada por e-mail ou correspondência, deverão ser juntados aos autos o pedido e a resposta do fornecedor; e
 - III. no caso de pesquisas de preço realizadas pessoalmente junto a fornecedores por meio de representante da Administração do Tribunal, deverá ser juntado aos autos documento em nome da empresa, contendo a data, o nome e a assinatura do representante ou responsável pelo fornecimento do preço.

XIII. Qual o prazo para a resposta de solicitação de pesquisa de preços?

Para as pesquisas de preços no mercado via e-mail ou por correspondência, considera-se razoável o prazo de 5 dias úteis, contados da emissão do pedido, não havendo resposta, o responsável pela pesquisa de preços deverá reiterar o pedido.

Decorrido um prazo razoável a ser determinado pela Administração, a partir da emissão do primeiro e-mail ou da primeira correspondência, 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 foram adotados.

XIV. 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 com os preços de mercado.

Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado.

Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

XV. 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.

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, 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.

XVI. Qual a validade da pesquisa de preços?

Considerando que a administração do Superior Tribunal de Justiça utiliza o Portal de Compras Governamentais, a pesquisa de preços deverá respeitar as regras de negócio desse sítio.

Registre-se que 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 com fornecedores somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 dias.

XVII. 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 este rol de agentes responsáveis, como, por exemplo, na decisão exarada no Acórdão 2147/2014 – Plenário.

XVIII. É necessário realizar pesquisa de preços nas contratações diretas (dispensa e inexigibilidade)?

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 e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014 – Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.

XIX. É necessário realizar pesquisa de preços nas prorrogações?

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.

XX. O que fazer quando, na pesquisa de preços, a proposta estiver vencida?

Deve ser feita solicitação diretamente ao proponente que, por sua vez, deverá expressar a concordância com a renovação da validade pelo novo período. O documento de anuência deverá ser juntado aos autos.

XXI. Quais são os documentos necessários para demonstração da pesquisa de preços?

Para comprovação da realização da pesquisa de preços é necessário juntar aos autos todas as pesquisas obtidas junto às diversas fontes, tais como: e-mails, contratos, atas de registro de preços, páginas do Comprasnet, informações da realização via telefone entre outros.

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.

4. PRINCIPAIS PASSOS PARA UMA PESQUISA DE PREÇOS EFICIENTE

- I. Promova acordos de cooperação com outros órgãos da Administração Pública, em especial com tribunais superiores, STF, CNJ e TJDF, 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;
- II. mantenha sempre atualizada a relação de fornecedores de bens e serviços;
- III. faça uso de ferramentas tecnológicas que facilitem a realização de pesquisas nos sites oficiais de compras governamentais;
- IV. defina 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 e quantidade, entre outros;
- V. solicite ao demandante da contratação a relação de possíveis fornecedores, assim como informações quanto à existência de órgãos públicos que tenham contratos com objetos similares;
- VI. encaminhe solicitação de cotação de preços a todas as empresas detentoras do objeto da contratação;
- VII. junte aos autos comprovação da solicitação de cotação;
- VIII. efetue ampla pesquisa no Portal de Compras Governamentais;

- IX. junte aos autos a comprovação da realização da pesquisa no portal de Compras Governamentais, independentemente de êxito;
- X. realize pesquisa na mídia e site especializados ou de domínio amplo;
- XI. junte aos autos comprovação da pesquisa independente da obtenção de preços válidos;
- XII. obtenha, junto aos demais órgãos da administração, contratos similares, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- XIII. junte aos autos a comprovação da solicitação dos contratos similares;
- XIV. verifique no próprio órgão a existência de contratos similares, vigentes ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- XV. junte aos autos cópia dos contratos;
- XVI. junte aos autos todas as pesquisas obtidas junto às diversas fontes.
- XVII. proceda a avaliação dos preços obtidos, excluindo os valores inexequíveis ou que se destoa do alinhamento dos demais preços pesquisados;
- XVIII. realize o levantamento de preço de mercado por meio de mecanismos previamente definidos podendo se utilizar de média, mediana ou menor preço;
- XIX. junte aos autos as justificativas quanto à impossibilidade de obtenção de três propostas válidas, bem como quando não for possível obter preços de qualquer das fontes relacionadas;
- XX. capacite os servidores que direta ou indiretamente estejam relacionados à pesquisa de preços.

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 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.
- Guia de orientação sobre a Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MP.
Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.
- FERREIRA, Camila Cotovicz. Pesquisa de preços de acordo com a orientação do TCU. Blog Zênite. 19 mai. 2014.
Disponível em <<http://www.zenite.blog.br/pesquisa-de-precos-de-acordo-com-a-orientacao-do-tcu>>. Acesso em: 3 dez. 2014.
- TORRES, Ronny Charles Lopes de. Da pesquisa de preços nas licitações públicas. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3773, 30 out. 2013.
Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25635>>. Acesso em: 3 dez. 2014.
- 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: 3 dez. 2014.

EQUIPE

Danilo Bruno Barbosa Campos

Francisco Ulisses da Trindade Júnior

Maria Elizabeth Canuto Calais

COORDENAÇÃO

Diocésio Sant'Anna da Silva

DESIGN

Vitor Dutra Freire

IMPRESSÃO

Seção de Reprografia e Encadernação - Coordenadoria de Serviços Gerais.

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 tem 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.

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.