

CADERNO

DE ORIENTAÇÕES

Diretrizes para Pesquisa e Formação de Preços

Versão 2022



PREFEITURA
PORTO
ALEGRE



FICHA TÉCNICA

Este material foi elaborado pela Equipe de Pesquisa de Preços da Diretoria de Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

DIRETORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Leticia Novello Cezarotto

UNIDADE DE PLANEJAMENTO E FORMAÇÃO DE PREÇOS

Lucas Ruiz Lombardi

EQUIPE DE PESQUISA DE PREÇOS

Lucas Santos de Oliveira

INICIATIVA

Equipe de Pesquisa de Preços

ELABORAÇÃO

Economista Daniele Espinosa da Silveira

COLABORAÇÃO E REVISÃO

Lucas Santos de Oliveira

Economista Alexandre Machry

VERSÃO

Setembro/2022

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	3
2. DEFINIÇÕES.....	4
3. PESQUISA DE PREÇOS.....	6
3.1. Objetivo da Pesquisa de Preços	6
3.2. Fundamentação Legal.....	8
3.3. Pesquisa de Preço X Pesquisa de Mercado	9
3.4. Diversidade e dimensão da pesquisa de preços.....	10
3.5. Fontes/Parâmetros de Pesquisa de Preços	11
3.6. Formalização	17
3.7. Pesquisa com menos de 3 (três) preços e preço máximo	17
3.8. Composição de preços.....	18
3.9. Metodologia para Obtenção dos Preços	19
3.10. Metodologia utilizada pela Equipe de Pesquisa de Preços – EPP	21
4. RESPONSABILIZAÇÃO	22
5. CASOS ESPECÍFICOS.....	22
6. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES	25
7. ERROS MAIS COMUNS EM PESQUISA DE PREÇOS.....	27
8. ORIENTAÇÕES PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS	28
REFERÊNCIAS.	29

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente documento foi elaborado com a finalidade de esclarecer os procedimentos administrativos básicos envolvidos na realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

No âmbito das aquisições públicas, a pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável que define o preço de referência a ser utilizado no processo licitatório. Tal preço tem como base o conceito de “cesta de preços aceitáveis” e tratamento crítico dos dados.

Entre as principais finalidades de estimar o custo do objeto estão: dar suporte ao processo orçamentário da despesa (análise quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento); definir a modalidade de licitação; servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas; estimar o correto preço dos bens e serviços a serem adquiridos e contratados pela Administração.

Em virtude disso, faz-se necessário compreender os objetivos, as etapas e as dificuldades inerentes a tal procedimento, no sentido de tornar a pesquisa mais efetiva. Neste sentido, este caderno tem como objetivo possibilitar o desenvolvimento de mecanismos que confirmem maior efetividade à realização de pesquisa de preços e orientar, de forma prática, os agentes da administração sobre o tema.

Convém destacar que este documento tem objetivo meramente informativo, não se sobrepondo à legislação vigente e nem servindo como amparo legal para quaisquer postulações.

2. DEFINIÇÕES

Pesquisa de mercado: Procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar. Exemplo: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia.

Pesquisa de preços: 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.

Preço estimado: Valor obtido a partir de método matemático/estatístico aplicado em série de preços coletados, podendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

Preço de referência: Valor máximo que a administração se dispõe a pagar por determinado objeto, levando-se em consideração o preço estimado, os aspectos mercadológicos próprios à negociação com o setor público e os recursos orçamentários disponíveis.

Sobrep preço: Preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 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.

Cesta de preços aceitáveis: Conjunto de preços obtidos junto a fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas.

Painel de Preços: Sistema informatizado do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas no Portal de Compras do Governo Federal.

Média: Soma de todas as medições divididas pelo número de observações no conjunto de dados. 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).

Mediana: Valor 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. Depois de ordenados os valores por ordem crescente ou decrescente, a mediana é: o valor que ocupa a posição central, se a quantidade desses valores for ímpar, ou a média dos dois valores centrais, se a quantidade desses valores for par.

Menor preço: Menor valor encontrado no conjunto de preços coletados. Deve ser utilizado apenas quando, por motivo justificável, não for mais vantajoso o uso da média ou da mediana.

Sistema de Registro de Preços – SRP: Conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens e serviços para contratações futuras.

Edital: Instrumento convocatório da licitação para o Registro de Preços em que se apresentam os itens que se deseja registrar os preços e todas as condições para participação no processo licitatório e para as futuras contratações.

Contrato: Documento que estabelece o vínculo entre o fornecedor e o Órgão Participante ou Não-Participante, por meio do qual o fornecedor se obriga a entregar o bem ou a prestar o serviço contratado e a Administração obriga-se a contratar o objeto da avença, pagando o valor respectivo por ele.

Fase preparatória: Momento anterior ao processo de contratação pública, preparatória do procedimento licitatório, na qual se desenvolvem os atos e atividades iniciais, como a definição do objeto, os atos preparatórios da convocação, as regras

procedimentais do certame e da futura contratação.

Inexequibilidade: Preço consideravelmente abaixo do mercado, que comprometeria a exequibilidade do objeto contratado. Conforme a Lei 14.133/2021, art. 59, § 4º, obras e serviços de engenharia, serão considerados inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

Licitação com lote deserto: Um lote deserto corresponde a um processo de compra que não ocorreu disputa porque não houve envio de propostas para o mesmo.

Licitação com lote fracassado: Um lote fracassado corresponde a um processo de compra com início e fim, mas que não teve sucesso, ou porque todas as propostas iniciais foram desclassificadas, ou porque o pregoeiro não aceitou o melhor valor ofertado (por estar fora de seu preço de referência ou previsão orçamentária), ou por algum outro motivo pelo qual o pregoeiro não adjudique o objeto a nenhum participante classificado na disputa.

3. PESQUISA DE PREÇOS

Referente à aplicação da Lei nº 14.133/2021, a norma atualmente em vigor é a IN nº 65, de 7 de julho de 2021, do Ministério da Economia, sendo utilizada como base para este material.

3.1. Objetivo da Pesquisa de Preços

Com intuito de otimizar a utilização dos recursos públicos, faz-se necessário conhecer os custos envolvidos em uma contratação pública. Para tanto, a pesquisa de preços é etapa fundamental no processo licitatório.

De acordo com o art. 17 da Lei 14.133/2021, o processo de licitação observará as seguintes fases:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

A pesquisa de preços ocorre na **fase preparatória** do processo licitatório, que tem como principal característica o planejamento. Sua principal função é aproximar a contratação pública do preço praticado no mercado do objeto que se visa a contratar. Segundo o TCU (2010), *“o preço estimado é um dos parâmetros de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações. Deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos.”*

A correta estimativa de preços visa afastar os riscos de sobrepreço e superfaturamento, evitando, assim, prejuízos ao erário uma vez que estimativas acima da média de mercado que tendem a gerar propostas menos vantajosas, enquanto valores muito abaixo do mercado podem resultar em licitações com lotes fracassados ou desertos.

Além disso, a pesquisa de preços apresenta outras funções, tais como:

- a) Verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública;
- b) Identificar o enquadramento da modalidade licitatória;
- c) Fundamentar a justificativa de preços nos casos de contratação direta;
- d) Informar a todos interessados o preço estimado e justo que a Administração

está disposta a contratar;

- e) Identificar proposta com preço inexequível, com sobrepreço ou superfaturada, bem como jogo de planilhas, de forma a subsidiar decisão do pregoeiro para sua desclassificação;
- f) Servir de parâmetro para eventuais alterações contratuais;
- g) 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;
- h) Prevenir aplicação de sanções aos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

3.2. Fundamentação Legal

O processo licitatório tem como objetivos, conforme art 11 da Lei nº 14.133/2021, *“assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável”*.

Para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, a estimativa de custos através da pesquisa de preços torna-se elemento indispensável, uma vez que serve de instrumento balizador entre os valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações.

A Lei nº 14.133/2021 remete à estimativa do valor em seu inciso XXIII, alínea i do artigo 6º a determinação que o Termo de Referência deve conter entre seus parâmetros e elementos descritivos *“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.”

Já no inciso VI do parágrafo 1º do artigo 18 da referida lei determina que o estudo técnico preliminar deverá conter *“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”*.

Ainda a mesma lei, o art. 23 dispõe que 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. O aludido decreto preconiza no inciso XI do art. 9º, sobre a necessidade de realização periódica de tal pesquisa para comprovação da vantajosidade da contratação.

Dessa forma, faz-se 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.

Na Lei nº 8.666/1993 inciso V do art. 15, estabelece que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Por fim, as Instruções Normativas SEGES/ME nº 73/2020 e 65/2021 dispõem sobre os procedimentos administrativos 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.

3.3. Pesquisa de Preço X Pesquisa de Mercado

Ambas realizadas na fase de planejamento da contratação, a pesquisa de

mercado tem por objetivo verificar quais alternativas o mercado dispõe para atender a demanda, enquanto que a pesquisa de preços visa estabelecer o preço de referência conforme a necessidade, incluindo priorização, coleta, validação, crítica e análise de preços disponíveis, permitindo uma negociação justa e realista, bem como a exequibilidade do objeto.

Exemplificando:

OBJETO: troca de telhado.

TIPO DE MATERIAL: telhas de barro, plásticas ou metálicas.

Do estudo da pesquisa de mercado é definido o material mais adequado para aquisição e, a partir de tal definição, será elaborada a pesquisa de preço, conforme legislação vigente.

3.4. Diversidade e dimensão da pesquisa de preços

Para cada item a ser licitado, deverá haver ampla pesquisa de preços buscando aproximar o valor obtido como referência da realidade de mercado. Ao realizar tal pesquisa, diferentes nomenclaturas para o mesmo item poderão ser encontradas, uma vez que cada órgão possui um cadastro de materiais próprio. Além disso, no mercado o mesmo item pode ser encontrado com diferentes formas de descrição. Em razão disso, a especificação do material a ser licitado pode não ser encontrada com facilidade.

Para obter uma maior quantidade de valores encontrados através das fontes/parâmetros de pesquisa, é possível utilizar filtros, descrições alternativas, códigos (CATMAT, por exemplo) e referências do material que será licitado.

Uma pesquisa mais criteriosa e diversificada resultará em um levantamento de preços amplo, elevando o tamanho da amostra que irá compor a formação de preços. Com isso, a estimativa de preços tenderá a aproximar-se do preço referencial de mercado.

Ressalta-se que o processo de pesquisa de preços depende da definição correta e atualizada do objeto, além da necessidade de interlocução entre a unidade responsável pela pesquisa de preço e a unidade demandante da contratação, de forma que eventuais dúvidas sobre o objeto, especificações e divergências possam ser sanadas.

3.5. Fontes/Parâmetros de Pesquisa de Preços

De acordo com art. 5º da IN 65/2021, a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- 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 data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- III - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;
- IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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; ou

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.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

Como critério de filtro de pesquisa em sítios de busca, a ordem de preferência de região deve seguir a seguinte ordem:

- a) Rio Grande do Sul
- b) Região Sul
- c) Brasil

A seguir serão abordadas as peculiaridades de cada parâmetro.

a. Sistemas oficiais de governo

Por tratar-se de normativo federal, é o parâmetro a ser priorizado. Disponibilizam, de forma clara e de fácil leitura, dados e informações de compras públicas homologadas no Portal de Compras do Governo Federal e Banco de Preços em Saúde, através da composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nestes sistemas, observado o índice de atualização de preços correspondente. Cabe ao agente público analisar as alternativas apresentadas e de acordo com oportunidade e conveniência, elaborar a cesta de preços aceitáveis condizente com a realidade da sua contratação.

A pesquisa deve ser feita considerando o período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório e em conjunto com uma análise crítica dos dados fornecidos, para que esses dados possam refletir de forma fidedigna o custo de mercado dos materiais ou serviços pesquisados. Ou seja, devem ser levados

em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos. Para isso, o pesquisador deve valer-se dos filtros disponíveis.

No âmbito estadual, para medicamentos, pode ser utilizado o Preço de Referência para Medicamento (PRM), do Tesouro do Estado/RS, em função de termo de cooperação técnica contido no processo SEI 19.0.000045486-1 para exclusivo uso de compras da prefeitura, se o item constar na planilha.

O sistema pode ser acessado através do seguinte endereço eletrônico: <https://pi.sefaz.rs.gov.br/prm/>.

b. Contratações similares de outros entes públicos

Por este método a pesquisa de preços é viabilizada pela utilização de outros sistemas de pesquisa desde que demonstrem contratações similares que estejam 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.

Exemplos de sistema de pesquisa:

- Licitacon cidadão – TCE-RS - <https://portal.tce.rs.gov.br/>
- Banco de Preços- <https://www.bancodeprecos.com.br/>
- Cotação Zênite - <https://www.cotacaozenite.com.br/home>
- Banco do Brasil – <http://www.licitacoes-e.com.br/aop/index.jsp>
- Caixa Econômica - <https://licitacoes.caixa.gov.br/>
- Banrisul - <https://pregaobanrisul.com.br/>
- Portal de Compras <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/>

c. Mídia especializada, sítios eletrônicos ou de domínio amplo

Este parâmetro pode ser usado desde que os dados sejam atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso.

A **mídia especializada** não está vinculada necessariamente a um portal na *Internet*, mas também existem outros meios, tais como jornais, revistas, estudos etc, desde que haja um notório e amplo reconhecimento no âmbito que atua. Cita-se como exemplo a Tabela de Preço Médio de Veículos, popularmente conhecida como “Tabela FIPE”, derivada de estudos realizados em todo o país pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

O **sítio eletrônico especializado** é aquele vinculado necessariamente a um portal na *internet* com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório e amplo reconhecimento no âmbito de sua atuação. São exemplos desses *sites* os especializados em pesquisa de preço de veículos (www.webmotors.com.br) e em pesquisa de preço de imóveis (www.wimoveis.com.br e www.imovelweb.com.br).

Os **sites de domínio amplo** são os presentes 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. Sempre que possível, a pesquisa deve recair em *sites* seguros, detentores de certificados que venham a garantir que estes são confiáveis e legítimos.

São exemplos: www.amazon.com.br e www.submarino.com.br.

Especial atenção deve ser dada para:

- a) Sites que servem como “*market place*”, onde produtos constam no site da empresa X, mas vendidos pela empresa Y.
- b) Empresas que possuem mais de 1 (um) nome fantasia, como exemplo: www.americanas.com.br, www.submarino.com.br, e www.shoptime.com.br,

que pertencem à mesma empresa (B2W - Companhia Digital). Assim, os preços dos 3 (três) sítios valem apenas por 1 (uma) pesquisa. Da mesma forma, empresas de diferentes “market place” (ex. Americanas, Casas Bahia e Magazine Luiza), com preços de produtos vendidos por uma única empresa através delas.

d. Pesquisa direta com fornecedores

Deve ser realizada com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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 e deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão;

e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação (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), com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o

objeto a ser contratado;

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação.

Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

Uma boa prática, para o caso de ser necessário realizar este tipo de pesquisa, seria realizá-las junto aos fornecedores participantes da última licitação desse objeto, no órgão ou em contratações semelhantes de outros órgãos cujo ramo de atuação seja compatível com o objeto pesquisado.

e. Pesquisa em base de notas fiscais eletrônicas

Para pesquisas na base nacional de notas fiscais eletrônicas, a data das notas fiscais deve estar compreendida no período de até um ano anterior à data da 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.

QUADRO RESUMO DE PRAZOS

FONTE DA PESQUISA	PRAZO	INÍCIO DA CONTAGEM
Mídia especializada	6 MESES	Data da divulgação do edital
Internet	6 MESES	Data da divulgação do edital
Tabela de Referência	6 MESES	Data da divulgação do edital
Proposta de Fornecedores	6 MESES	Data da divulgação do edital
Notas Fiscais Eletrônicas	1 ANO	Data da divulgação do edital
Contratações Similares feitas pela Administração Pública	1 ANO	Data da pesquisa de preços

Fonte Lei 14.133/2021

3.6. Formalização

A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

- a) Descrição do objeto a ser contratado;
- b) Identificação do(s) agente(s) responsável (is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
- c) Caracterização das fontes consultadas;
- d) Série de preços coletados;
- e) Método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
- f) Justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- g) Memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;
- h) Justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

3.7. Pesquisa com menos de 3 (três) preços e preço máximo

A IN 65/2021 admite de forma excepcional o uso de menos de três preços referenciais ou fornecedores para determinação do preço estimado, desde que devidamente justificada nos autos pelo agente responsável e aprovada pela autoridade competente.

Tal situação poderá ocorrer, por exemplo, em decorrência de condições e características inerentes do objeto a ser licitado, ou mesmo especificidades quanto ao modo de fornecimento do bem ou da forma de prestação do serviço, o que deverá restar devidamente comprovado no processo.

3.8. Composição de preços

a. Critérios

Ao realizar a pesquisa de preços, além de observar a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, deve-se considerar também:

- a) As condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega;
- b) Instalação e montagem do bem ou execução do serviço;
- c) Quantidade contratada;
- d) Formas e prazos de pagamento;
- e) Fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso.

b. Especificações e informações técnicas dos itens

Alguns cuidados deverão ser observados ao realizar o levantamento de preços evitando, por exemplo:

- a) Especificação do item em caixas/pacotes/frascos, que não contém identificação de quantidade de unidades que as mesmas devem conter. Ex. Papel ph indicador universal, faixa 0-14, caixa.
- b) Especificação em caixas/pacotes/frascos, porém, ao mesmo tempo, unidade de fornecimento em unidade avulsa (“UN”).
- c) Unidade de fornecimento em unidade avulsa, mas especificação que estipula apresentação do produto em quantidade mínima superior a uma unidade avulsa. Ex. Açúcar cristal. Pacote com 2 kg. Unidade de fornecimento: quilograma. O requerente deve estar ciente que, dessa forma, não poderá empenhar menos que múltiplos de 2 KG (quantidade mínima para apresentação escolhida na especificação), mesmo que a unidade de fornecimento esteja quilograma.

- d) Itens que solicitem equipamento em comodato.
- e) Quantidades/unidades podem ser proporcionalizados de modo a compatibilizar os preços às quantidades/unidades que se deseja adquirir.

3.9. Metodologia para Obtenção dos Preços

a. Atualização de preços

O Art. 5º da IN 65/2021 define os parâmetros para a determinação do preço estimado em processo licitatório. Para os valores coletados, deverá ser observado o índice de atualização de preços correspondente. Em razão disso, deverá ser utilizado um índice que melhor se adeque às especificidades do objeto a ser contratado.

São exemplos de índices:

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPC - Índice de Preços ao Consumidor

IGP-M - Índice Geral de Preços – Mercado

IPA - Índice de Preços ao Produtor Amplo

INCC - Índice Nacional de Custo de Construção

INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IGP - Índice Geral de Preços

VCMH - Índice de Variação de Custo Médico-Hospitalar

IPP - Índice de Preços ao Produtor

Caso não exista índice específico para o objeto a ser contratado poderá ser utilizado o IPCA.

b. Média, Mediana ou Menor Preço

Conforme o art 6º da IN 65/2021, será utilizado como método para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços. A composição do cálculo deverá conter três ou mais preços, que deverão passar por um processo de crítica a fim de identificar possível formação errônea de preço, sobrepreço ou preço inexequível.

c. Análise Crítica dos Preços Coletados

A pesquisa de preços deve refletir a realidade de mercado para o bem ou serviço que se pretende contratar. Em virtude disso, ela não deve ser uma simples coleta de preços, uma vez que a pesquisa de preço visa estabelecer o Preço de Referência, ela deve ser compatível com o preço comumente praticado no mercado.

Conforme entendimento do TCU, exarado no Acórdão nº 4.952/2012 – Plenário, *“a definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”*. Ou seja, caberá ao agente público optar por uma das formas e justificá-la no processo.

Cabe agente público responsável pela pesquisa avaliar, de forma crítica, a pesquisa de preços obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados. A ausência da análise crítica dos preços coletados pode trazer efeitos negativos à Administração Pública como sobrepreço ou superfaturamento nas aquisições.

No intuito de eliminar os valores discrepantes (inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados), que por ventura forem encontrados, realiza-se uma análise dos preços coletados desconsiderando-se tais valores. Uma forma de eliminar estes valores é o uso da média saneada, um método bastante prático de homogeneização de amostra, que reduz a dispersão dos dados, reduzindo o Coeficiente de Variabilidade (CV) e possibilitando o uso mais seguro da média como medida de tendência central,

representativa do preço de mercado. Outras formas, como média ponderada, quartis ou box-plot, também podem ser utilizadas, desde que devidamente justificadas pela autoridade competente. Ressalta-se que a análise crítica não deve ser subjetiva, ou seja, o critério utilizado para verificação dos preços que serão desconsiderados deve basear-se em método estatístico.

Cabe ressaltar que os registros de todos os dados coletados devem ser mantidos nos autos do processo independentemente de aproveitamento ou não na memória de cálculo, demonstrando o caminho percorrido até chegar ao resultado final.

3.10. Metodologia utilizada pela Equipe de Pesquisa de Preços – EPP

Para a definição do preço de referência a Equipe de Pesquisa de Preços coleta valores que irão compor uma cesta com diversificadas fontes que serão inseridos na Planilha de Formação de Preços.

Para todos os efeitos de cálculo e estimação, os preços obtidos em pesquisa são atualizados pelo IPCA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, observando ao Art. 5º da IN 65/2021 -SEGES/ME.

Desconsideram-se para formação dos preços de referência os valores coletados determinados como inexecutáveis, inconsistentes ou excessivamente elevados através do Diagrama de Caixa. Posteriormente, é aplicado tratamento estatístico visando mitigar possível heterogeneidade dos valores coletados na etapa de precificação. Para tanto, utiliza-se o Coeficiente de Variação para verificar a homogeneidade da amostra. Por fim, no intuito de reduzir o possível impacto no preço de referência ocasionado por uma cesta de preços composta por preços não provenientes contratações similares feitas pela Administração Pública, é adotada a ponderação nos valores obtidos na amostra para a formação do preço de referência.

A metodologia completa não será abordada neste Caderno de Orientações, constando em materiais específicos sobre a Planilha e Metodologia.

4. RESPONSABILIZAÇÃO

Na legislação, não há definição clara sobre o responsável pela pesquisa de preços. No entanto, a jurisprudência do TCU aponta essa responsabilidade para a área demandante, a exemplado Acórdão nº 3.516/2007 – 1ª Câmara:

“Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto”.

Em contrapartida, o mesmo Tribunal também proferiu decisões no sentido de responsabilizar a autoridade competente ou membros da Comissão de Licitação solidariamente quando estes não verificaram se os preços pesquisados estavam de acordo com os praticados no mercado. Assim, o Acórdão 2.136/2006 – 1ª Câmara afirma que *“a Comissão de Licitação, bem como a autoridade que homologou o procedimento licitatório, não estão isentos de verificar se efetivamente os preços ofertados estão de acordo com os praticados no mercado.”*.

A elaboração da pesquisa de preços, neste contexto, constitui-se em um instrumento de controle (preventivo) que visa evitar que as pesquisas constantes dos processos não reflitam o preço de mercado e, por consequência, reduzindo a possibilidade de responsabilização da autoridade ou dos agentes responsáveis pela licitação.

5. CASOS ESPECÍFICOS

a. Aquisição de medicamentos

Devido à complexidade do tema, o TCU elaborou um manual específico que traz orientações para aquisições públicas de medicamentos. O referido manual possui um capítulo dedicado à pesquisa de preço, onde destaca que *“há, no âmbito das compras públicas de medicamentos, um importante banco de informações para a pesquisa de*

preço, o Banco de Preços em Saúde – BPS, criado pelo Ministério da Saúde e disponível em: <http://bps.saude.gov.br/login.jsf>. ”

Outro ponto citado no manual é sobre a impossibilidade de utilização das tabelas da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) como parâmetro para a elaboração do orçamento de referência. Afirma que a jurisprudência do TCU é categórica quanto à sua precariedade.

No Rio Grande do Sul, o TCE-RS disponibilizou também material específico: “Orientação Técnica para compra pública de medicamentos”. Conforme o TCE-RS, a composição da cesta de preços conterá, exemplificativamente, referências do BPS (sugere-se a escolha da média ponderada delimitando-se período e Estado), os valores homologados em certame anterior do próprio órgão (com sua respectiva atualização monetária, se cabível) e a média saneada dos preços homologados por, no mínimo, três órgãos públicos localizados, preferencialmente, na mesma região ou Estado, buscando-se, quando possível, contratações similares em quantidade (em razão da economia de escala).

Sendo assim, especial atenção deve ser dada à pesquisa de preços quando tratar-se de aquisição de medicamentos, observadas as demais considerações deste caderno.

b. Obras e serviços de engenharia

Para as obras e serviços de engenharia, o Decreto nº 7.983/13 traz um regramento próprio para elaboração de orçamento utilizando-se dentre outras ferramentas como o SINAPI (Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil) e o SICRO (Sistema de Custos Referenciais de Obras). Em consequência, não se aplicam as orientações constantes do presente guia para este tipo de contratação.

c. Dispensa ou inexigibilidade de Licitação

A IN 65/2021 dedicou o artigo 7º a este tema, orientando a aplicação do art. 5º para estes casos, ou, quando esta não for possível, elencando os documentos que

podem ser utilizados:

- Por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.
- Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, a estimativa de preços de que trata o caput poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa, e através de solicitação formal de cotações a fornecedores.

Nos casos de inexigibilidade de licitação, em que pese tratar-se de fornecedor único, deverá constar do processo a justificativa do preço contratado, que deverá ser comprovado por meio de comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas, conforme Orientação Normativa nº 17, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União (AGU).

Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

d. Cessão de Uso

Tendo em vista as particularidades deste tipo de contratação, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) elaborou Manual de Avaliação de Imóveis do Patrimônio da União. Tal Manual serve como guia dos procedimentos teóricos para a realização das avaliações no âmbito da SPU. Como referência de padronização de procedimentos de avaliação é possível consultar a IN 5/2018 da SPU.

e. Contratações de itens de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC

O Art. 8º da IN 65/2021 prevê que os preços de itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, publicados pela Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, deverão ser utilizados como preço estimado, salvo se a pesquisa de preços realizada resultar em valor inferior a este.

f. Serviços com dedicação de mão de obra exclusiva

Na pesquisa de preço relativa às contratações de prestação de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, aplica-se o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 (ou outra que venha a substituí-la) observando, no que couber, o disposto na IN 65/2021, art. 9º.

6. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A Nova Lei dispõe que o processo licitatório tem, por um dos seus objetivos, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos (art. 11, inc. III); que deve ser instruído com o valor estimado para a contratação, acompanhado dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte (art. 18, inc. VI); e que este valor estimado 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 (art. 23).

a. Obras e Serviços de Engenharia

A forma de aferição do valor estimado para contratação de obras e serviços de engenharia está regulada pelo §2º, art. 23 da nova Lei de Licitações:

“Art. 23. (...) § 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 (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

- 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;*
- 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;*
- 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;*
- pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.”*

b. Orçamento Sigiloso

Conforme já constava do Regime Diferenciado de Contratação, a Lei nº 14.133/21 trouxe a previsão de orçamento sigiloso em seu art. 24, a qual também está prevista no art. 10 da IN 65/2021:

“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:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo; II – (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.”

Por fim, ressalta-se que os processos de contratação realizados com base na Lei

nº 14.133/21 devem utilizar os parâmetros estipulados no referido Normativo Federal.

7. ERROS MAIS COMUNS EM PESQUISA DE PREÇOS

Alguns erros comumente verificados na elaboração da Pesquisa de Preços são:

- a) Inexistência de comprovação da realização da pesquisa.
- b) Pesquisa composta por menos de três propostas válidas sem a devida justificativa.
- c) Inexistência de análise crítica dos valores orçados de forma a desconsiderar aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais.
- d) Inexistência de comprovação da pesquisa de contratações similares de outros entes públicos.
- e) Inexistência de comprovação de pesquisa realizada no Painel de Preços, Portal de Compras Governamentais, em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.
- f) Desconsideração de valores exequíveis sem a devida justificativa.
- g) Utilização de apenas uma fonte na realização da pesquisa de preços sem a devida justificativa.
- h) Não observância dos aspectos formais da pesquisa, tais como assinatura do responsável pela pesquisa e data da sua elaboração, razão social, CNPJ e endereço da empresa, que deverão constar nos orçamentos obtidos, entre outros.
- i) Pesquisa de preços com prazo de validade vencido.
- j) Pesquisa de preço realizada exclusivamente na *internet* ou junto aos fornecedores sem a devida justificativa quanto à impossibilidade de obtenção de preços junto às demais fontes preferenciais (IN 65/2021, art. 5º, inc. I e II).

8. ORIENTAÇÕES PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS

Para que a pesquisa de preços seja eficiente, é recomendado seguir as orientações abaixo:

- a) Conhecer a legislação vigente sobre o tema;
- b) Utilizar-se de ferramentas tecnológicas que facilitem a realização de pesquisas, tais como o Painel de Preços e outros sítios eletrônicos;
- c) Ampliar ao máximo o universo da pesquisa, utilizando todos os meios disponíveis;
- d) Utilizar de meios que comprovem a realização da pesquisa de preços;
- e) Analisar criticamente os valores orçados e desconsiderar aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais;
- f) Apresentar justificativa fundamentada quando da adoção de pesquisa na *internet* ou junto aos fornecedores, em detrimento do Painel de Preços ou contratações similares de outros órgãos;
- g) Elencar os motivos que justifiquem a não obtenção do mínimo de 3 (três) preços, devidamente comprovados no processo;
- h) Juntar aos autos do processo toda a documentação comprobatória;
- i) Capacitar os servidores que direta ou indiretamente estejam relacionados à pesquisa de preços.

REFERÊNCIAS.

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

Lei nº 8.666, de 13 de junho de 1993;

Instrução Normativa nº 73 – SEGES/ME, de 5 de agosto de 2020;

Instrução Normativa nº 65 – SEGES/ME, de 7 de julho de 2021;

Instrução Normativa nº 5 – SPU, de 28 de novembro de 2018;

Decreto nº 7.983/13;

Catálogo de Soluções de TIC;

Caderno de Logística – Pesquisa de Preços. MPDG, 2017;

Manual Licitações e Contratos. TCU, 2010;

Manual de Orientação sobre Pesquisa de Preços. STJ, 2021;

Orientações para aquisições públicas de medicamentos. TCU, 2018;

Orientação Técnica para compra pública de medicamentos. TCE-RS, 2021;

Preço de referência em compras públicas (ênfase em medicamentos). Franklin Brasil, 2015.

