

2017

**CADERNO DE LOGÍSTICA**

# PESQUISA DE PREÇO

Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº IN 5/2014 que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Versão 2.0  
abril de 2017

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Michel Temer

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

Ministro

Dyogo Oiveira

**SECRETÁRIO DE GESTÃO**

Gleisson Rubin

**DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE NORMAS E SISTEMAS DE LOGÍSTICA**

Wesley Lira

**COORDENADORA GERAL DE NORMAS**

Andréa Ache

**COORDENADOR GERAL DOS SISTEMAS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS**

Daniel Rogerio

*Biblioteca/CODIN/CGPLA/DIPLA/MP*

*Bibliotecária – Cristine C. Marcial Pinheiro – CRB1- 1159*

B823p

Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.

Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação / Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão. – Brasília : SEGES, 2017. ( Caderno de Logística; Contratações públicas sustentáveis).

p.: il.

Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº IN 5/2014 que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

1. Contratação de serviço, limpeza, conservação, Brasil 2. Instrução Normativa, AGU, nº 02 de 30/04/2008, Brasil I. Título

CDU - 654.071(036)

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>FUNDAMENTO LEGAL</b> .....	<b>8</b>
<b>DEFINIÇÕES</b> .....	<b>9</b>
<b>INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5/2014</b> .....	<b>10</b>
<b>1.1 FONTES DE PESQUISA DE PREÇOS</b> .....	<b>10</b>
1.1.1 PAINEL DE PREÇOS .....	10
1.1.2 CONTRATAÇÕES SIMILARES DE OUTROS ENTES PÚBLICOS .....	11
1.1.3 PESQUISA EM MÍDIA ESPECIALIZADA.....	12
1.1.4 PESQUISA COM FORNECEDORES .....	13
<b>1.2 USO DE MENOS DE TRÊS PREÇOS</b> .....	<b>14</b>
<b>1.3 MÉTODOS PARA AVALIAR PREÇOS</b> .....	<b>14</b>
<b>1.4 ANÁLISE CRÍTICA DOS PREÇOS COLETADOS</b> .....	<b>15</b>
<b>1.5 VEDAÇÕES</b> .....	<b>17</b>
<b>PERGUNTAS FREQUENTES</b> .....	<b>18</b>
<b>FONTES</b> .....	<b>25</b>

## APRESENTAÇÃO

O presente trabalho tem por escopo esclarecer os procedimentos administrativos básicos na realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral disciplinados pela Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014.

No âmbito das aquisições públicas, a pesquisa de preços possui como uma das principais finalidades, estimar o custo do objeto para fins de análise quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação e servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas quando da aceitação das propostas. Sendo assim, torna-se essencial o estudo da norma para sua adequada formulação e aplicação ao caso em concreto.

## FUNDAMENTO LEGAL

As diretrizes apresentadas neste caderno têm como base no inciso V do art. 15. da Lei 8.666 de 1993, que apresenta a necessidade de que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Fundamenta-se ainda na Instrução Normativa nº 5 de junho de 2014, 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, bem como em estudos sobre a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o Tema.

Normas sobre o tema:

- Lei 8.666/93, art. 15, § 1º: O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.
- Lei 8.666/93, art. 43, IV: ...conformidade de cada proposta (...) com os preços correntes no mercado
- Lei 10.520/01, art. 3º, III: dos autos do procedimento constarão (...) o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados
- Decreto 3.555/00, art. 8º, § 2º, II: ...propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado

## DEFINIÇÕES

**Pesquisa de preços** é o 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<sup>1</sup>.

**Pesquisa de mercado** é o procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar. Exemplo: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia<sup>2</sup>.

**Preço de referência** é o maior valor aceitável para a aquisição/contratação.

**Painel de Preços** é o Sistema informatizado do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas no Comprasnet.

**Média:** obtém-se somando os valores de todos os dados e dividindo a soma pelo número de dados.

**Mediana:** 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.

1 Livro Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da, 4ª Edição. TCU. 2010.

2 Livro Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da, 4ª Edição. TCU. 2010.

# INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5/2014

A Instrução Normativa Nº 5/2014 do Ministério do Planejamento apresenta os parâmetros a seguir para pesquisa de preços.

## 1.1 FONTES DE PESQUISA DE PREÇOS

De acordo com a IN 5/2014, a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- I. Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;
- II. contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- III. pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
- IV. pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Importante destacar que a norma estabelece a preferência pelo uso do Painel de Preços e pelas pesquisas em contratações similares de outros entes públicos.

### 1.1.1 PAINEL DE PREÇOS

O Painel de Preços, desenvolvido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP), disponibiliza, de forma clara e de fácil leitura, dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema de Compras do Governo Federal – Comprasnet. Tem como objetivo auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões nas execuções de processos de compras, dar transparência aos preços praticados pela Administração e estimular o controle social.

### **a. Responsabilidade pelo uso do Painel de Preços**

Cabe ao gestor público analisar as alternativas apresentadas no Painel e, de acordo com oportunidade e conveniência, elaborar a cesta de preços aceitáveis condizente com sua realidade.

A utilização do Painel sem a análise crítica dos dados fornecidos não caracteriza responsabilidade do Ministério do Planejamento.

### **b. Qualidade dos dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG**

A análise qualitativa das informações resultantes do Painel de Preços é essencial para o correto balizamento de preços. A base de dados do SIASG Comprasnet não está livre de preenchimentos equivocados, motivados, por exemplo, por erros de digitação, na especificação do item, na indicação da unidade de fornecimento, no preço e na quantidade.

Portanto, é preciso dar o devido tratamento para evitar a disponibilização de dados inconsistentes.

A aplicação de filtros de busca visa minimizar a distorção de preços registrados no SIASG e excluem da visualização as compras diferentes desse padrão.

### **c. Variáveis (filtros) do Painel para análise de preços**

O preço de referência deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos.

Neste sentido, os filtros disponíveis no Painel facilitam a pesquisa e análise de preços. O Manual do Painel de Preços está disponível em <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>.

## **1.1.2 CONTRATAÇÕES SIMILARES DE OUTROS ENTES PÚBLICOS**

Por este método a pesquisa de preços é viabilizada pela utilização de outros sítios governamentais que não o Portal de Compras – [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br), ou mesmo por intermédio de documentos físicos que comprovem que a contratação se deu por ente público, desde que demonstrem que estejam em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços.



### 1.1.3 PESQUISA EM MÍDIA ESPECIALIZADA

#### a. Mídia especializada:

Não está vinculado necessariamente a um portal na Internet, mas a 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 – FIPE.

#### b. Site especializado:

Caracteriza-se pelo fato de estar 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.

Exemplos:

- Site especializado em pesquisa de preço de veículos:

[www.webmotors.com.br](http://www.webmotors.com.br)

- Site especializado em pesquisa de preço de imóveis:

[www.wimoveis.com.br](http://www.wimoveis.com.br)

[www.imovelweb.com.br](http://www.imovelweb.com.br)

#### c. Site de domínio amplo:

Site 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. Sempre que possível, a pesquisa deve recair em sites seguros, detentores de certificados que venha a garantir que estes são confiáveis e legítimos.

Exemplo:

[www.americanas.com.br](http://www.americanas.com.br)

[www.submarino.com.br](http://www.submarino.com.br)

#### 1.1.4 PESQUISA COM FORNECEDORES

Este método mais tradicional deve ser adotado como última opção, na impossibilidade gerencial ou fática de realizar a pesquisa de outra forma.

**a. No caso da pesquisa com fornecedores, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.**

O prazo de 180 dias é entre as propostas dos fornecedores, ou seja, caso seja realizada a pesquisa junto aos fornecedores tais propostas devem guardar correlação de prazo não superior a 180 dias entre si. Neste caso, nenhuma proposta direta de fornecedor deve conter diferença de data maior que 180 dias quando comparadas as demais em um grupo de pesquisa de preços junto a fornecedores no mesmo processo.

Uma boa prática para o caso de ser necessário realizar pesquisa junto aos fornecedores 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.

Sempre que possível, é recomendável informar ao fornecedor de maneira expressa que a pesquisa apresentada é apenas para formação de preço de referência e não vincula a Administração Pública a contratar com a fonte de pesquisa.

**b. Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.**

A falta da formalização dá margem para que os dados acrescidos no processo quanto à pesquisa de preços não possam ser posteriormente consultados, ensejando em uma instrução processual deficiente.

Diante disso, há a necessidade de que o processo para aquisição contenha o modo como foi realizada a pesquisa, os dados do fornecedor pesquisado, existência jurídica.

A exigência de formalização permite uma maior transparência nas realizações das pesquisas junto a fornecedores, facilitando o exercício do controle interno e externo da Administração.

**c. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.**

A definição de tal prazo deve ser analisada pelo responsável pela pesquisa 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 ou se este é de fácil mensuração.

## 1.2 USO DE MENOS DE TRÊS PREÇOS.

A presente Instrução Normativa admite o uso de menos de três preços ou fornecedores, porém, para o uso dessa medida deve haver a devida justificativa pela Autoridade Competente na qual apresente as razões de não aplicação do disposto na norma.

Tal fato pode acontecer, dentre outros motivos, em decorrência de condições e características inerentes ao objeto, ou mesmo dificuldades quanto ao modo de fornecimento do bem ou prestação do serviço.

## 1.3 MÉTODOS PARA AVALIAR PREÇOS

### a. Média, Mediana ou Menor Preço

O parágrafo 2º do artigo 2º da Instrução Normativa nº 5/2014 – MP estabelece que, no âmbito de cada parâmetro apresentado para pesquisa de preços, o resultado dessa pesquisa será a **média, mediana ou o menor dos preços obtidos**.

A **média** é a soma de todas as medições divididas pelo número de observações no conjunto de dado. Em razão de ser suscetível aos valores extremos, a média normalmente é utilizada quando os dados estão dispostos de forma homogênea.

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

O **menor preço** deve ser utilizado apenas quando por motivo justificável não for mais vantajoso fazer uso da média ou mediana.

A definição do método para estabelecer o preço de referência para a aquisição/contratação é tarefa discricionária do gestor público. Esse foi o entendimento do TCU no Acórdão 4952/2012 – Plenário, que diz:

*“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”.*

Existem outras técnicas (média ponderada, média saneada e outras) que podem ser utilizadas desde que devidamente justificados pela autoridade competente. É importante ressaltar que o emprego de qualquer que seja a metodologia não pode suceder em equívoco ou levar a resultado diverso do fim almejado em lei.

## 1.4 ANÁLISE CRÍTICA DOS PREÇOS COLETADOS

### a. Avaliação da pesquisa de preços<sup>3</sup>

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.

O Painel de Preços dispõe de recurso gráfico que permite a eliminação de valores discrepantes (*outliers*) do conjunto de dados de forma simples.

Esse recurso possibilita ao gestor público desconsiderar os preços que se revelem evidentemente fora da média de mercado, a exemplo do que define o Acórdão 2943/2013 – TCU – Plenário, que diz:

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

<sup>3</sup> Manual de Orientação – Pesquisa de Preços. STJ. 2014.

## **b. Preços inexequíveis ou excessivamente elevados**

Os critérios e parâmetros a serem analisados para fins de considerar um valor inexequível ou excessivamente elevado devem ser os próprios preços encontrados na pesquisa, a partir de ordenação numérica na qual se busque excluir aquelas que mais se destoam do alinhamento dos demais preços pesquisados.

O Painel de Preços disponibiliza recurso gráfico que permite a eliminação de valores discrepantes (*outliers*) do conjunto de dados de forma simples.

## **c. Responsabilidade pela pesquisa de preços**

A lei de licitações não define de quem é a responsabilidade pela elaboração da pesquisa de preços, entretanto, a jurisprudência do TCU aponta essa responsabilidade para a área demandante. Segue trecho de decisão do Tribunal nesse sentido:

*Acórdão 3.516/2007 TCU – “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 envolvidos na aquisição do objeto”.*

O Tribunal também proferiu decisões no sentido de responsabilizar autoridades competentes ou membros da Comissão de Licitação solidariamente quando estes não verificaram se efetivamente os preços ofertados estavam de acordo com os praticados no mercado.

*Acórdão 2.136/2006 TCU – “A esse respeito, assente a jurisprudência desta Corte no sentido da obtenção de três propostas válidas em procedimentos licitatórios, na modalidade convite, sob pena de repetição do certame (v.g. Acórdãos nºs 101/2005, 301/2005 e 1.182/2004, do Plenário, e Acórdão nº 2.844/2003-TCU-1ª Câmara), bem como acerca do fato de que, ainda que se admita que “(...) exista um setor responsável pela pesquisa de preços de bens e serviços a serem contratados pela administração, 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 teor do art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.443/1992 (cf. Acórdão nº 509/2005-TCU-Plenário)”.*

## 1.5 VEDAÇÕES

### a. Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas

- **Sítios de leilão:** São sites que se utilizam da forma de leilão eletrônico para aquisição ou compras cuja finalidade é que o comprador do produto venha a adquirir o produto com o maior preço possível.

[www.superbid.net](http://www.superbid.net)

[www.lancehoracerta.com](http://www.lancehoracerta.com)

[www.sold.com.br](http://www.sold.com.br)

- **Intermediação de vendas:** Site que permite pessoas físicas e jurídicas realizarem cadastro de produtos para revenda de produtos online sejam novos ou usados.

[www.mercadolivre.com.br](http://www.mercadolivre.com.br)

[www.ebay.com](http://www.ebay.com)

[www.olx.com.br](http://www.olx.com.br)

### b. O disposto na Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Para as obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União o Decreto nº 7.983 traz um regramento próprio para elaboração de orçamento utilizando-se dentre outras ferramentas como o SINAPI e o SICRO, e por isso não se aplica a norma em estudo.

O SINAPI é o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

O SICRO é o Sistema de Custos Referenciais de Obras cuja manutenção e divulgação cabe ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

## PERGUNTAS FREQUENTES

### **O que é “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<sup>4</sup>.

### **O que é preço de referência?**

Preço de referência é o maior valor aceitável para a aquisição/contratação.

### **Qual é o objetivo da pesquisa de preços?**

O objetivo da pesquisa de preços realizada pela Administração é aproximar ao máximo o valor de referência da amostra levantada com aquele que será obtido pela empreiteira, tendo em vista o interesse público e o princípio da economicidade<sup>5</sup>.

### **A pesquisa de preços se restringe a uma única forma de pesquisa?**

A amplitude da pesquisa de preços deve ser proporcional a complexidade da compra. De acordo com a Instrução Normativa nº 05/2014, caso a pesquisa junto às fontes nos incisos I e II resulte em uma cesta de preços aceitáveis, não haverá a necessidade de consulta às demais fontes.

### **O que é “cesta de preços aceitáveis”?**

Conjunto de preços obtidos junto à fornecedores, pesquisas 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 SRP e analogia com compras contra-

4 Conforme Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudência, 4ª Edição. TCU. 2010.

5 Acórdão 3.068/2010 - Plenário.TCU.

tações realizadas por corporações privadas<sup>6</sup>.

### **A contratação pelo menor lance ou menor valor ofertado garante que o órgão fez uma compra vantajosa?**

A contratação pelo menor lance ou menor valor ofertado não garante atendimento a princípio da seleção da proposta mais vantajosa se a pesquisa de preços não tiver sido feita de acordo com a melhor técnica possível, seguindo os parâmetros definidos na IN 5/2014.

Destacamos diversos Acórdãos do TCU acerca do assunto:

*Acórdão 2829/2015 – TCU – Plenário - (...) o argumento de que o valor do melhor lance estaria abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente merece guarida quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-S-LTI/MPOG 5/2014, fato que não foi analisado pela unidade instrutiva neste processo.*

*Acórdão 1.785/2013 TCU – “A ausência de pesquisa que represente adequadamente os preços do mercado, além de constituir afronta ao Regulamento de Licitações e Contratações da Apex-Brasil e à jurisprudência deste Tribunal, pode render ensejo à contratação de serviços ou aquisição de bens por preços superiores aos praticados pelo mercado, ferindo, assim, o princípio da economicidade.”.*

*Acórdão 299/2011 TCU – “A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados.”.*

*Acórdão 2.463/2008 TCU – “A ampla pesquisa de mercado não pode ser considerada mais um documento formal que comporá o processo, trata-se de procedimento que visa orientar o gestor na redução e otimização das despesas públicas, buscando a transparência e a efetividade na gerência da coisa pública”.*

---

<sup>6</sup> Acórdão 2.170/2007 - Plenário.TCU.



## Uma pesquisa de preços frágil traz riscos aos processos de compras públicas?

Sim. Pesquisas frágeis, que não reflitam o valor praticado no mercado, podem prejudicar o alcance da proposta mais vantajosa, propiciar riscos à ocorrência de sobrepreço, com consequente prejuízo financeiro às entidades.

## De quem é a responsabilidade por fazer a pesquisa de preços?

A lei de licitações não define de quem é a responsabilidade pela elaboração da pesquisa de preços, entretanto, a jurisprudência do TCU aponta essa responsabilidade para a área demandante. Segue trecho de decisão do Tribunal nesse sentido:

*Acórdão 3.516/2007 TCU – “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 envolvidos na aquisição do objeto”.*

O Tribunal também proferiu decisões no sentido de responsabilizar autoridades competentes ou membros da Comissão de Licitação solidariamente quando estes não verificaram se efetivamente os preços ofertados estavam de acordo com os praticados no mercado.

*Acórdão 2.136/2006 TCU – “A esse respeito, assente a jurisprudência desta Corte no sentido da obtenção de três propostas válidas em procedimentos licitatórios, na modalidade convite, sob pena de repetição do certame (v.g. Acórdãos nºs 101/2005, 301/2005 e 1.182/2004, do Plenário, e Acórdão nº 2.844/2003-TCU-1ª Câmara), bem como acerca do fato de que, ainda que se admita que “(...) exista um setor responsável pela pesquisa de preços de bens e serviços a serem contratados pela administração, 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 teor do art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.443/1992 (cf. Acórdão nº 509/2005-TCU-Plenário).”.*

## Quando devo utilizar média, mediana ou menor preço?

O parágrafo 2º do artigo 2º da Instrução Normativa nº 5/2014 – MP estabelece que, no âmbito de cada parâmetro, para obtenção do resultado da pesquisa de preços será utilizado como critério ou metodologia a **média, a mediana ou o menor dos preços** obtidos.

A **média** é a soma de todas as medições divididas pelo número de observações no conjunto de dado. Em razão de ser suscetível aos valores extremos, a média normalmente é

utilizada quando os dados estão dispostos de forma homogênea.

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

O **menor preço** deve ser utilizado apenas quando por motivo justificável não for mais vantajoso fazer uso da média ou mediana.

A definição do método para estabelecer o preço de referência para a aquisição/contratação é tarefa discricionária do gestor público. Esse foi o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU no Acórdão 4952/2012 – Plenário, que diz:

*“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”.*

Existem outras técnicas (média ponderada, média saneada e outras) que podem ser utilizadas desde que devidamente justificados pela autoridade competente. É importante ressaltar que o emprego de qualquer que seja a metodologia não pode suceder em equívoco ou levar a resultado diverso do fim almejado em lei.

Neste sentido, o Painel de Preços dispõe de recurso gráfico que permite a eliminação de valores discrepantes (*outliers*) do conjunto de dados de forma simples.

Este recurso possibilita ao gestor público desconsiderar os preços que se revelem evidentemente fora da média de mercado, a exemplo do que define o Acórdão 2943/2013 – TCU – Plenário, que diz:

*“(...) deixe de considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, (...), de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado(...)”.*

### **Posso utilizar outros critérios ou metodologias para definir o preço de referência além da média ou mediana?**

Sim, desde que justificado pela autoridade competente, conforme art. 2º, §3º da IN 5/2014. As distorções das amostras podem influenciar significativamente a média ou mediana, fazendo com que o gestor público opte por outro critério para definir o preço de

referência de sua licitação.

É importante ressaltar que a opção por outro critério deve estar fundamentada no processo administrativo e as estimativas de preços devem estar baseadas em uma “cesta de preços aceitáveis”, de modo a evitar distorções no custo dos produtos/serviços.

### **A má utilização do Painel de Preços pode resultar em licitações desertas ou fracassadas?**

O uso indevido de qualquer ferramenta pode inviabilizar ou tornar as licitações menos atrativas ou inviabilizá-las. O gestor público deve analisar de forma crítica os dados disponibilizados no Painel, excluir os preços inexequíveis ou superfaturados, de forma justificada, no intuito de buscar coerência entre a sua pesquisa e a realidade do mercado.

### **Posso aproveitar itens de um determinado pregão para compor a pesquisa de mercado?**

Sim, desde que os itens pesquisados mantenham condições semelhantes às pretendidas no processo licitatório e se refira a objeto idêntico ao da licitação.

Neste sentido, destacamos trecho do Acórdão 2.816/2014 - TCU que diz:

*“Quanto à alegação de que, devido à especificidade do objeto, não teria sido possível encontrar atas de registro de preços que pudessem ser aproveitadas nas estimativas, entendemos que cabem algumas considerações. De fato, em razão das peculiaridades dos eventos promovidos pelas diferentes unidades, é muito difícil que a composição de uma licitação seja aproveitada por outra em sua integralidade. Não obstante, ainda que organizados de diferentes maneiras, há diversos itens que aparecem de forma recorrente nos certames destinados às contratações do tipo, que poderiam ser aproveitados na fase de planejamento da contratação, auxiliando o gestor na elaboração do orçamento estimado.”*

### **Quais critérios podem influenciar os resultados da pesquisa de preços?**

O preço de referência deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos. Exemplo:

- Especificação do bem ou serviço
- Quantidade adquirida
- Praça ou mercado a ser pesquisado (municipal, estadual, nacional ou internacional)
- Desempenho
- Níveis de Serviço exigidos

- Prazos de entrega
- Forma de execução
- Garantia / Suporte
- Modalidade de compra (compra direta, dispensa de licitação, pregão, outros)
- Local de venda e de compra (custo de logística e incidência de ICMS)
- Tipo de compra (administrativa ou judicial)

**Os resultados da pesquisa no Painel de Preços garantem que os itens comparados são idênticos aos que pretendo licitar?**

Não. É indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida no Painel de Preços de Referência, comparando o objeto e outros critérios que podem influenciar o preço.

**Compras registradas no “Painel de Preços” que tenham preços muito altos significam compras superfaturadas?**

Não necessariamente. Um preço muito discrepante pode decorrer de erros de cadastro ou mesmo de uma situação extraordinária em determinado período, como calamidade pública. Além disso, o “Painel de Preços” reflete os resultados das compras e não os pagamentos realizados.

**Quais órgãos estão obrigados a seguir a IN 05/2014?**

Apenas os órgãos e entidades integrantes do SISG estão obrigados a seguir a referida norma.

**Com que frequência os dados do Painel são atualizados?**

O Painel é atualizado mensalmente, ou seja, os dados das compras refletem no mínimo a mês anterior a sua consulta.

**Qual é a responsabilidade da Administração ou gestor público sobre a pesquisa de preços realizada?**

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.

## FONTES

Manual de Consulta e Análise de Preços Utilizando o Banco de Preços em Saúde (BPS), Ministério da Saúde. 2016.

Manual de orientação de pesquisa de preços, Superior Tribunal de Justiça. 2014

Livro Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da, 4ª Edição. TCU. 2010



SECRETARIA DE  
**GESTÃO**

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

