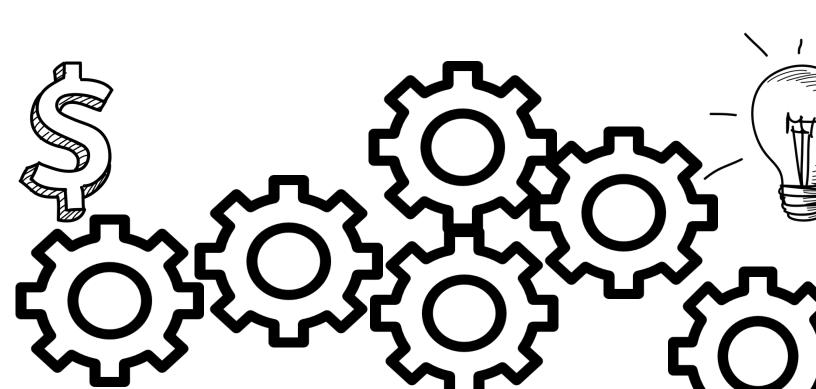
INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DIRETORIA DE LICITAÇÕES DE CONTRATOS

Manual de Pesquisa de Preços

Adaptado à IN 73/2020



SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	3
	FUNDAMENTO LEGAL	
3	DEFINIÇÕES	5
	A INSTRUÇÃO NORMATIVA DE PESQUISA DE PREÇOS	
5	ELABORAÇÃO DE UMA BOA PESQUISA DE PREÇOS	9

1 APRESENTAÇÃO

Após vários anos trabalhando na área de licitações e contratos, posso afirmar com toda a certeza de que a pesquisa de preços é a fase mais importante desse universo, seja na etapa de seleção do fornecedor seja na gestão contratual e na garantia que a Administração Pública continuará se valendo de preços coerentes com o do mercado. Explico: ao selecionar um fornecedor, um dos principais critérios utilizados neste ato é o preço de referência, é ele quem norteará o agente público na classificação da proposta apresentada pelo licitante, e tal preço de referência é originado após uma criteriosa – espera-se – pesquisa de preços.

Já na fase da gestão contratual, a pesquisa de preços é responsável por comprovar que o valor praticado pela Administração Pública por meio do seu contrato continua sendo vantajoso em relação aos preços do mercado. Isso pode parecer redundante uma vez que o contrato é originado de um processo licitatório, mas não é incomum que os preços variem ao longo dos anos, sobretudo se o período for de considerável instabilidade, como seria o caso, por exemplo, dos insumos ligados ao combate à pandemia causada pelo novo coronavírus.

Este manual apresenta-se como produto técnico elaborado a partir da finalização de um mestrado em Administração Pública, cujo objetivo é auxiliar o pesquisador de preços a conseguir aferir o melhor preço de referência possível, demonstrando os principais pontos a serem observados e alertando-o sobre os potenciais erros e como evita-los, com base na jurisprudência dos órgãos de controle e no arcabouço legislativo vigente.

2 FUNDAMENTO LEGAL

O principal fundamento legal ligado à pesquisa de preços é a própria lei de licitações e contratos, a tão comentada lei 8.666/93, que em 2023, dará espaço definitivo à lei 14.133/2021. Ela possui três dispositivos específicos que retratam sobre o tema em questão: o primeiro, o inciso v do art. 15, o qual exige que, em sendo possível, as compras públicas deverão ter sua base de preços estabelecida pelos preços praticados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública; o segundo, também constante no art. 15, mas desta vez no §1º, afirma que o procedimento que registra os preços dos fornecedores será precedido de ampla pesquisa de mercado; e o terceiro, constante do art. 43, IV, ao afirmar, por sua vez, que as propostas precisam respeitar vários requisitos, dentre os quais a correspondência aos preços do mercado.

Porém, não só na lei 8.666/93 encontramos referência à pesquisa de preços, a lei 10.520/01 que cria uma nova modalidade de licitação, o pregão, consigna em seu art. 3º, III, que dos autos do procedimento constarão vários arquivos dentre os quais um orçamento a ser elaborado pela instituição que promoverá a licitação.

Contudo, credita-se importância maior no que compete à pesquisa de preços, a novíssima Instrução Normativa nº 73 de 5 de agosto de 2020, pertencente à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. Essa instrução possui destaque pois objetiva procedimentalizar a fase de pesquisa por preços referenciais, dando norte aos agentes públicos. Tal procedimento possui carácter obrigatório em relação a todas as instituições ligadas ao Executivo Federal e consequentemente ao Ministério da Economia.

Por fim, para além desses normativos que precisam necessariamente ser observados, a legislação brasileira traz diversos outros que podem auxiliar o agente público na busca por preço referencial condizente com a realidade, é o caso da lei 13.303/2016; do decreto nº 3.555/2000, entre outros.

3 DEFINIÇÕES

De acordo com o STJ (p. 5, 2017) 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 o confronto e exame de propostas em licitação e indica o preço estimado do bem ou serviço que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.

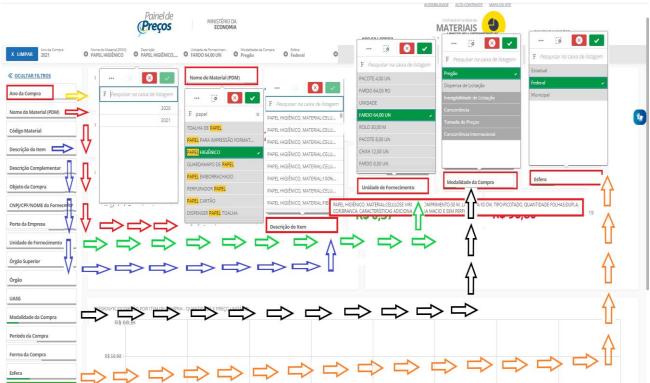
Portanto, a pesquisa de preços é de fundamental importância para que se garanta ao poder público previsão do que poderá ser gasto, além de definir a modalidade da licitação, de dar auxílio à justificativa da contratação direta, de identificar sobrepreços em itens na planilha de custos; de permitir apurar exequibilidade das propostas, de impedir contratação de preços além dos praticados no mercado, ser parâmetro de renovação contratual, e de auxiliar a identificação de vantagem econômica nos procedimentos de adesão ao registro de preços.

4 A INSTRUÇÃO NORMATIVA DE PESQUISA DE PREÇOS

Diante da importância que a pesquisa de preços detinha, a Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento criou, em 2014, a primeira instrução normativa ligada ao tema, sob o número 05/2014. Nela existiam, de forma sutil parâmetros basilares para se realizar uma pesquisa. Em 2017, a mesma secretaria criou uma ferramenta importantíssima chamada de Painel de Preços, que nada mais é do que um site que reúne toda e qualquer contratação registrada no sistema Comprasnet, sítio administrado pelo Governo Federal para gerenciar as compras no Brasil.

Para inaugurar o Painel de Preços, veio mais uma Instrução Normativa (03/2017) e atualizou a anterior estabelecendo regras e prioridades na pesquisa, mas ainda deixava algumas lacunas. Só então em 2020, com o advento da Instrução Normativa nº 73 de 5 de agosto de 2020, foi estabelecido o procedimento administrativo para a realização de pesquisas de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Veja abaixo o Painel de Preços e seus filtros por meio da imagem abaixo:



Dessa forma, todas as orientações deste manual versam no sentido de atender aos ditames estabelecidos nesta Instrução, cujo carácter é obrigatório para todo o Poder Executivo, inclusive estadual, municipal e distrital quando os recursos executados pertencerem à União.

Para melhor compreensão, é preciso ter em mente alguns conceitos primordiais ligados aos preços, são eles:

- a) Preço estimado: diz-se do valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, podendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados;
- b) Preço máximo: valor limite 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; e
- Sobrepreço: preço contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado.

Trocando em miúdos, do que estamos falando?

Quando estimamos um valor para uma contratação, de nada mais estamos falando do que do famoso **preço referencial**. É este preço que norteará o pregoeiro/agente público na busca por um fornecedor que pratica valores condizentes com os do mercado. Para se chegar neste referencial, é utilizado um método matemático, tema tratado adiante, por meio do qual é permitida a exclusão de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados. Mas o que são eles?

a) Valores inexequíveis: são valores propostos que visivelmente não dão conta nem de cobrir os custos operacionais de um fornecimento. Como por exemplo: um determinado órgão declarou a empresa Pernas Caídas LTDA vencedora do pregão para aquisição de fardos de 64 rolos de papel higiênico, folha dupla, extramacio, pelo preço de R\$ 10,00. Neste exemplo, a inexequibilidade é visível, mas e quando não o for? Falaremos disso mais à frente.

b) Inconsistentes: não é raro que encontremos no Painel de Preços valores que não condizem com o objeto que estamos procurando. Exemplo: ao buscar por preços de desktops, 500 GB de memória e 2 GB de memória ram, o sistema nos fornece vários preços, no mínimo estranhos, como por exemplo R\$ 100,00. Por óbvio, o pesquisador irá estranhar, até porque quem compra um computador completo por R\$ 100,00? Muitas vezes ao se observar a compra demonstrada, nos deparamos com peças desse computador, e que na verdade ocorreu foi uma inconsistência na inserção dessas informações no Painel de Preços. Logo, como o objeto a ser buscado é o computador e não a peça, o valor correspondente a esse último deverá ser desconsiderado.

Tome nota: o Painel de Preços é um site que recolhe todos os preços das licitações homologadas no Comprasnet, mas não as filtra ou faz algum juízo de valor sobre elas, este juízo deverá ser feito pelo pesquisador de preços.

c) Excessivamente elevados: da mesma forma que ocorreu no item anterior, pode acontecer de computadores serem cadastrados como peças e o pesquisador deparar-se com um simples mouse custando R\$ 2000,00. A solução é a mesma: retira-se do rol de valores encontrados para que não comprometa a fidedignidade da pesquisa.

Mas voltando, quanto ao preço máximo não há dúvida. É aquele que, tendo em vista do capital disponível, a administração se presta a pagá-lo. Mas e o sobrepreço? É possível comprar algo que esteja largamente acima do valor do mercado? Depende. Em regra, não, mas numa situação de excepcionalidade sim. Vejamos o caso de máscaras de tecido que foram vendidas ao longo dos anos por cerca de R\$ 1,00 e devido à pandemia causada pela covid-19 estejam sendo vendidas a R\$ 5,00 e que vem observado um aumento vertiginoso a cada semana. A administração precisa ter ciência que esse não é o preço praticado ao longo dos anos pelo mercado, no entanto, não poderá eximir-se de praticá-lo.

5 ELABORAÇÃO DE UMA BOA PESQUISA DE PREÇOS

A pesquisa de preços precisa ser um documento constante nos autos dos processos licitatórios ou dos contratos administrativos contento basicamente:

- a) Identificação do agente responsável pela cotação: quem foi o pesquisador responsável pela pesquisa de preços?
- b) Caracterização das fontes consultadas: quais foram as fontes utilizadas? Apenas o painel de preços, ou fornecedores?
- c) **Série de preços coletados:** a relação de todos os preços que foram utilizados para se chegar ao preço de referência.
- d) **Método matemático aplicado para a definição do valor estimado:** utilizouse a média aritmética, a moda, a mediana?
- e) Justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável: quais os motivos que levaram o agente a considerar os preços constantes da série como insistentes, inexequíveis ou elevados?

Atenção! Elementos como condições praticadas no mercado, como prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem, ou execução do serviço, quando for o caso, formas de pagamento, fretes e garantia exigidas devem ser levados em conta para que se faça uma boa pesquisa de preços. Vamos dar um exemplo: eu não posso colocar na mesma pesquisa de preços um valor para o qual o frete cobrado é bem caro e outro cujo frete é grátis, isso iria me trazer um valor irreal da prática do mercado.

Lembre-se sempre: uma pesquisa de preços busca saber o que efetivamente deve ser pago.

5.1 PARÂMETROS

Existem quatro linhas principais de fontes para se fazer uma pesquisa, que podem ser utilizadas de forma combinada ou não. São elas:

- a) Painel de Preços, que é uma ferramenta mantida pelo próprio Ministério da Economia, na forma de site, cuja base de dados é o sistema ComprasNet, que reúne em seu banco de dados licitações de todos os entes federativos. É a principal e mais fidedigna fonte de informações, pois todas as licitações gerenciadas no ComprasNet comporão a base de dados do Painel de Preços;
- Aquisições e contratações similares de outros entes públicos: todas as licitações que ocorreram, mas que não foram gerenciadas pelo ComprasNet poderão ser fonte da pesquisa também;
- c) Dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios dados de pesquisa publicada em mídia especializada, 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 instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso. Essa é uma das mais delicadas fontes, pois precisa cumprir os requisitos mencionados.
- d) Pesquisa direta com fornecedores: a solicitação deve ser formal (por email ou formulário manual) no qual conste a data do fornecimento, o CNPJ da empresa e o responsável por ela. Todos os pedidos de orçamentos devem ser feitos no mesmo dia e horário, e caso seja por email, usar a opção de cópia oculta aos endereçados.

Tome nota: os dois primeiros itens precisam ser priorizados. Caso o pesquisador não obtenha êxito na colheita de preços por meio das duas primeiras opções, deve reduzir a termo em seu relatório, os motivos que o ensejaram a utilizar os demais. Tais declarações precisam conter fé pública e por essa razão precisam ser elaboradas ou ratificadas por servidor instituído num cargo público. Também tome nota: ao optar por pesquisa direta com fornecedores, o documento a constar no processo deverá ter as seguintes características: descrição detalhada do objeto, com valores unitários e totais, número do CNPJ, o endereço e todas os pedidos de orçamento cujo resultado

5.2METODOLOGIA

Metodologia basicamente é a forma que o pesquisador elegeu para que a pesquisa tenha um resultado que demonstre efetivamente o preço praticado pelo mercado. A IN 73/2020 cita três metodologias válidas, são elas:

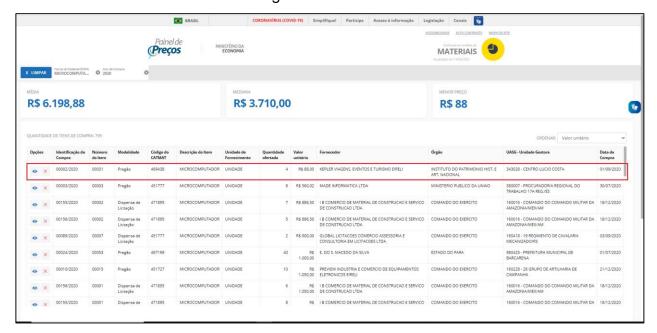
a) Média: uma medida de tendência central que é obtida por meio da soma finita de valores numéricos dividindo o resultado dessa soma pela quantidade de termos que compõem o conjunto ou a situação problema. Ver imagem abaixo.

$$M_S = \frac{x_1 + x_2 + x_3 + \dots + x_n}{n}$$

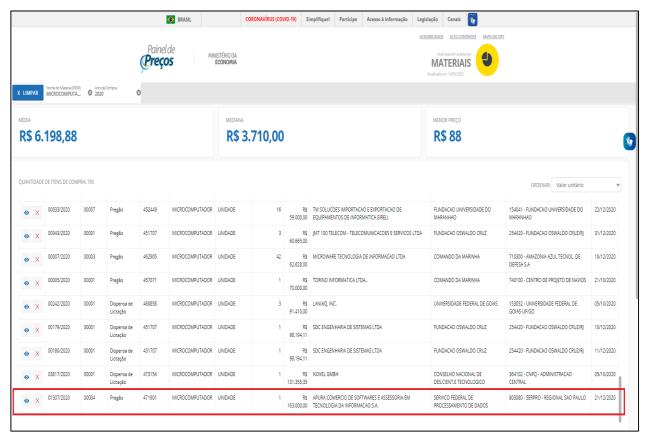
 M_S = Média aritmética simples. $x_1 + x_2 + x_3 + \cdots + x_n$ = Soma de termos numéricos.

n = Número total de termos.

Há perigo na utilização da média? Claro. Preços inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados podem alterar o resultado da média e com isso o resultado da pesquisa. Eles precisam ser excluídos, com as devidas justificativas, para que possamos ter uma média sem *outliers*. Ver imagem abaixo:



Claramente, um microcomputador completo não é comprado, por mais barato que o mercado o venda, por R\$ 88,00. Certamente o que houve foi um erro na inserção desse dado no comprasnet. Deixá-lo aí comprometeria a pesquisa a tal ponto que com certeza poria em risco todo o processo licitatório já que alteraria a média para baixo. Mas o contrário também é possível. Vejamos a imagem a seguir:



Não é razoável que também um Microcomputador seja vendido a R\$ 163.000,00. Certamente este valor corresponde ao valor da licitação inteira e foi lançado como se fosse o preço de uma única unidade. Deixá-lo aí levaria a média para cima e faria com que a Administração pagasse um preço mais alto do que o de mercado.

- b) Mediana: A Mediana (Md) representa o valor central de um conjunto de dados. Para encontrar o valor da mediana é necessário colocar os valores em ordem crescente ou decrescente.
 - Quando o número elementos de um conjunto é par, a mediana é encontrada pela média dos dois valores centrais. Assim, esses valores são somados e divididos por dois.

Tome nota: a pesquisa precisa ter, pelo menos, três preços para a sua base de dados. Caso o pesquisador não obtenha tal quantidade, precisará de autorização da autoridade competente do órgão para estabelecer o preço de referência com menos do que três preços.

c) Menor preço: Largamente a estratégia menos utilizada pelo perigo que representa em não corresponder à realizada, o menor preço só deve ser utilizado em circunstâncias muito específicas. Como por exemplo, o rol tiver apenas três preços e dois deles estiverem extremamente elevados, o que impactaria sobremaneira o preço de referência.

Inexigibilidade de licitação

Basicamente, estabelecemos um preço de referência para uma disputa que acontecerá, geralmente entre diversos fornecedores que possuem a capacidade de fornecer produtos ou serviços semelhantes, mas e quando isso não for possível? Quando estivermos tratando apenas de um fornecedor único ou de uma única solução? A compra precisará ser feita com este fornecedor e dessa forma não haverá disputa.

Neste caso em específico, o servidor público precisará certificar-se que há inviabilidade de competição e se valer de algumas estratégias para garantir que a Administração não será lesada. Dessa forma, um processo de licitação deve estar contido:

- a) Proposta com data atualizada;
- Pelos menos três faturas/notas de empenho pagas por outro órgão público federal para comprovar o preço praticado;
- c) Declaração de exclusividade emitida por entidade idônea diversa da beneficiada;
- d) Sendo palestra, currículo do palestrante;

 e) Sendo monopólio, tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data de hora de acesso;

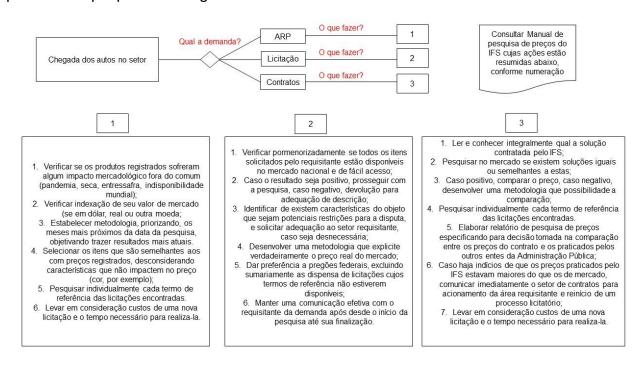
Dicas para utilização do Painel de Preços

Uma boa pesquisa de preços precisa se valer do máximo de filtros disponível no Painel de Preços, já que são eles que ajudarão o pesquisador a balizar a sua metodologia, vejamos abaixo uma aplicação de filtros para o item papel higiênico.



5.3 PASSOS PARA UMA BOA PESQUISA DE PREÇOS

Para facilitar no surgimento de dúvidas em relação à pesquisa de preços, abaixo há um fluxograma demonstrando os passos que devem ser seguidos para possíveis problemas que possam surgir.



REREFÊNCIAS

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Manual de Pesquisa de preços**. Edição de 2017. Coordenadoria de Auditoria de Aquisições e Contratações.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Caderno de Logística de pesquisa de preço. Versão 2.0, abril de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Guia prático de pesquisa de mercado em contratações públicas**. Comissão permanente de licitação da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, junho de 2015.