

**Título :** A PESQUISA DE PREÇOS E SEU PAPEL FUNDAMENTAL NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

**Autor :** Renildo Aguis Borges Junior

## **DOCTRINA – FEV/2020**

### **A PESQUISA DE PREÇOS E SEU PAPEL FUNDAMENTAL NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS**

#### **RENILDO AGUIS BORGES JUNIOR**

Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade Santa Cruz. Tecnólogo em Logística pela Uninter. Pós-graduado em Licitações e Contratos pela Faculdade Educacional da Lapa. Oficial Intendente do Exército Brasileiro.

#### **RESUMO**

Qualquer contratação ou aquisição da Administração Pública é necessária ser precedida de licitação e, na maioria dos processos licitatórios, é indispensável que se inicie com uma pesquisa de preços em que se afere o valor médio de mercado para aquela contratação ou aquisição. O grande problema reside em avaliar de forma correta a real importância da pesquisa de preço, ou de mercado, nas licitações públicas. A hipótese da pesquisa de preço bem elaborada evidencia ao administrador público, agente elaborador dessa fase da licitação, que é nesse momento do processo licitatório que se pode medir o sucesso ou o fracasso da licitação. E a justificativa para isso encontra-se no elevado número de processos licitatórios realizados, no ano de 2018, somente no âmbito do Governo Federal, com aproximadamente 145 mil processos e um gasto de mais de 42 bilhões de reais. Portanto, o objetivo geral deste artigo é avaliar a influência das pesquisas de preços nas licitações e seu papel fundamental nos processos licitatórios. Para alicerçar o desenvolvimento deste estudo, foram pesquisados alguns autores e estudiosos renomados no assunto, como o Professor Ronny Charles Torres, especialista em Gestão Pública, coordenador da Pós-graduação em Licitações e Contratos da Faculdade Baiana de Direito e autor de diversos livros e artigos. Também o Auditor da CGU, Franklin Brasil Santos, com sua tese sobre as compras públicas no Estado do Mato Grosso, na qual evidencia um descaso com as pesquisas de mercado naquele governo nas aquisições de medicamentos. No entanto, a principal fonte de pesquisa foi a jurisprudência do TCU, por meio dos acórdãos exarados por essa corte. Essas pesquisas possibilitaram obter o resultado que se buscou neste artigo: o desmazelo com as pesquisas de preço nas licitações. Para chegar a essa conclusão, a metodologia utilizada foi a de revisão bibliográfica, com uma análise minuciosa sobre a legislação, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e artigos e periódicos de professores e autores sobre o assunto.

#### **INTRODUÇÃO**

Toda aquisição ou contratação que qualquer órgão público, de qualquer dos três poderes, pretenda realizar, seja uma compra de uma caneta, seja uma construção de uma plataforma de petrolífera, deve ser realizada mediante processo licitatório. Todo processo licitatório deve iniciar-se com um planejamento. E é nesse planejamento que está incluída a pesquisa de preços, peça essencial que compõe o processo administrativo, e, muito mais do que isso, tem a função de aferir o valor médio que determinado produto ou serviço está custando no mercado e pelo qual a Administração Pública está disposta a pagar.

Este artigo mostra o importante papel da pesquisa de mercado nas licitações e quão poucas são as remissões sobre o tema no universo jurídico. Os principais pontos abordados apresentam a legislação, a jurisprudência e a doutrina do assunto, além de esclarecer e orientar qual a melhor maneira para a elaboração dessas pesquisas.

O objetivo geral deste artigo é avaliar, de maneira concisa, qual a influência que as pesquisas de mercado, ou pesquisas de preços, ou, conforme a legislação, as estimativas de custos têm no

processo licitatório, e a justificativa para isso reside no grande volume de aquisições e contratações que a Administração Pública faz. Somente no Governo Federal, em 2018, foram gastos mais de R\$ 42 bilhões com licitações. Portanto, se algumas das pesquisas de mercado que antecederam às compras públicas tiveram sido, hipoteticamente, realizadas de maneira incorreta, isso pode ter gerado um dano erário de valores absurdos aos cofres públicos. Porém, isso só se saberia com uma análise minuciosa de cada processo e entende-se que tal análise foi realizada anteriormente à contratação ou à aquisição.

A vida do administrador público que trabalha nessa área não é nada fácil. Ele esbarra em questões que vão além de sua competência, como a recusa de fornecedores em fornecer orçamentos, por saberem que essa pesquisa é prévia à contratação propriamente dita, ou simplesmente por não participarem de licitações. O administrador tem de estar atento, fazendo uma análise crítica dos orçamentos quando são fornecidos, pois o ambiente de fornecimento de pesquisas tem-se mostrado viciado: quando os fornecedores respondem às pesquisas, geralmente seus valores estão inflados, já que eles, sabendo da disputa que ocorrerá posteriormente no certame, apresentam preços com margem de lucro elevada para poder competir com outros fornecedores.

A revisão bibliográfica utilizada como metodologia foi essencial para alcançar os resultados deste trabalho. As remissões feitas pelo Tribunal de Contas da União e os estudos publicados por alguns autores renomados no assunto, apesar de serem parcas, deram grande direcionamento para as conclusões sobre o assunto.

## **A PESQUISA DE PREÇO NAS LICITAÇÕES**

No âmbito das compras públicas, a regra é licitar, e para toda licitação, das modalidades previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/1993 e da modalidade prevista na Lei nº 10.520/2002, a pesquisa de preços é obrigatória.

Na esfera do Governo Federal, foram realizados, em 2018, aproximadamente, 145 mil processos licitatórios que resultaram em contratos, acarretando um gasto público de mais de R\$ 55 bilhões de reais. Desses R\$ 55 bilhões, pouco mais de 24% foram de inexigibilidades de licitações, para as quais não são necessárias pesquisas de mercado, haja vista se tratar da inviabilidade de concorrência entre fornecedores (quando há somente um fornecedor para determinado objeto). Então, restam outros 76%, que somam aproximadamente R\$ 42 bilhões, oriundos de processos licitatórios, ou da dispensa dele (art. 24 da Lei nº 8.666/1993), que foram, obrigatoriamente, iniciados com a pesquisa de preços (BRASIL, 2019).

A pesquisa de preços, ou pesquisa de mercado, é uma das principais, senão a principal, peça do processo licitatório, pois é com ela que se afere, ou que se pretende aferir, o valor de mercado de determinado produto ou serviço a ser licitado. É nesse momento do processo que se obtém a estimativa de custo da licitação, que, no futuro, se bem-feita, resulta no sucesso da licitação, na economia para o setor público, etc. e, se malfeita, redundando no fracasso da licitação, no uso indevido de recursos públicos e no pior dos problemas: o dano ao erário.

Entre as várias funções da pesquisa de mercado no processo licitatório, a principal é garantir que o Poder Público identifique o valor real do bem ou do produto para a futura contratação, de modo que o preço que a Administração vai pagar seja justo e compatível com a realidade de mercado. Ainda, destacam-se outras, como:

- informar o preço estimado e justo que a Administração está disposta a contratar;
- definir a modalidade licitatória;
- identificar o jogo de planilhas;
- conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta;
- impedir a contratação acima do preço praticado no mercado;

- servir de parâmetro objetivo para o julgamento das ofertas apresentadas;
- garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Portanto, fica claro a importância da pesquisa de preços dado o montante gasto com as aquisições públicas. Justifica-se, por si só, uma maior atenção ao tema, pois, hipoteticamente, se algumas dessas contratações tiverem sido realizadas de maneira displicente quando da realização da pesquisa de preços, qual dano poderia ter ocorrido!? Qual valor poderia ter sido economizado dos cofres públicos, recurso advindo do contribuinte?!

## REVISÃO DA LEGISLAÇÃO

A previsão da pesquisa de preços está presente na Lei nº 8.666/1993 – que será chamada, a partir deste ponto, de LLC, forma abreviada do nome “Lei de Licitações e Contratos” –, em seu art. 15, § 1º, que determina que o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. Outros artigos da LLC dispõem acerca da pesquisa de preço, às vezes relatada como “estimativa de custos”. Cabe destacar aqui o art. 40:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

Há outros artigos da LLC que abordam o tema, como o art. 43, nos incs. IV e V, que trata da conformidade da estimativa de custos (pesquisa de preços) com o edital, e o art. 44, que dispõe sobre o julgamento das propostas nas licitações.

O tema pesquisa de preços não se restringe à LLC. O mesmo está presente no Decreto nº 7.892/2013 (alterado pelo Decreto nº 9.488/2018), que regulamenta o Sistema de Registro de Preços e que assim determina em seu art. 5º:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

[...]

IV - **realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação** e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto;

[...]

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e **será precedida de ampla pesquisa de mercado**.

[...]

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

[...]

XI - **realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.** (Grifamos)

Com o intuito de facilitar o trabalho dos administradores públicos no que se refere à realização da pesquisa de mercado, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (hoje integrado ao Ministério da Economia), por meio de sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, expediu, em 27 de junho de 2014, a Instrução Normativa nº 5, alterada pela Instrução Normativa nº 7, de 3 de abril de 2017, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral nos procedimentos licitatórios de toda a Administração Pública federal.

Cabe aqui, a fim de elucidação e entendimento, citar toda a Instrução Normativa, que não é extensa, contando com apenas seis artigos:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepregos.planejamento.gov.br>; *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

§ 2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

§ 3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente. *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

§ 5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

§ 6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. *(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)*

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. 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.

Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 5º O disposto nesta 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.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

**Parágrafo único. Esta Instrução Normativa não se aplica aos processos administrativos já iniciados.** (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014) (Grifamos)

A publicação dessa instrução normativa facilitou o entendimento dos administradores públicos nas realizações das estimativas de preços, pois dá o passo a passo para sua elaboração. O portal Painel de Preços, que filtra todas as aquisições e as contratações dos órgãos federais, mediante licitação ou dispensa e inexigibilidade, tornou-se uma ferramenta extremamente facilitadora para os pesquisadores de preços. Esse painel apresenta os valores que as aquisições de materiais e as contratações de serviços empenharam, sendo o relatório emitido pelo portal um documento válido no processo, com o valor de uma pesquisa de mercado.

Como se observa, as remissões feitas pela legislação avultam a importância do tema, que não se deve tratar de maneira simplória ou negligente, pelo contrário, é assunto vital para o bom andamento do certame.

## REVISÃO DA JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA

A jurisprudência acerca das pesquisas de preços, em geral, contempla interpretações e interpelações pontuais. À medida que os problemas relativos ao tema surgem é que vão sendo tratados.

Torres (2013, p. 1) comenta que, pouco discutido

pela doutrina, a estimativa de custos da futura contratação (pesquisa de preços) é um gargalo a ser superado na condução dos certames, merecendo análise mais detida e propostas de aperfeiçoamento das rotinas até então estabelecidas.

É nítido para quem trabalha nessa área que tal tema é negligenciado, sem se darem conta do aspecto fundamental que uma pesquisa de preços bem-feita desempenha no certame licitatório.

A pesquisa de preços, de forma errônea, não raro, é realizada apenas para compor o processo licitatório, para mera aferição do preço médio, deixando de lado seu papel primordial: expressar fidedignamente o preço de mercado dos itens a serem adquiridos ou contratados.

O Governo do Distrito Federal promoveu, em 2013, certame licitatório para a aquisição de medicamentos com preço total estimado em R\$ 85 milhões, sendo adjudicado ao valor de R\$ 12 milhões ao término do certame. Um item que, no termo de referência, foi estimado em R\$ 3.390,00 acabou sendo aceito ao valor de R\$ 34,80, diferença “extraordinária” (no sentido pejorativo da palavra) de quase 10.000%. Está claro que isso não foi economia. Das duas uma, ou as duas: ou a pesquisa de mercado foi absurdamente relaxada, ou a descrição do item foi contraditória, e a segunda automaticamente acarreta o erro da primeira. O mais absurdo foi a explicação da Secretaria de Saúde do Governo para justificar tamanha diferença, informando que o valor do termo de referência é “apenas um valor estimado, referencial”, que o que vale mesmo é o valor final da licitação (SANTOS, 2015, p. 4).

Infelizmente, esse pensamento está presente na grande maioria dos administradores públicos que trabalham com as licitações. Tal tipo de economia, do preço de referência menos o valor final da licitação, é uma economia irreal, que não reflete a verdadeira vantagem que obteve a Administração Pública. Sobre esse ponto, Santana (2006, p. 26) explica:

Se o valor estimado para contratação (valor orçado) pela Administração Pública não for um dado muito bem coletado (ou seja, se a estimativa for irreal), a redução obtida, enquanto resultado do contraste matemático entre o valor orçado e o valor contratado, não está refletindo a economia anunciada.

O jornal *O Globo*, de 30.01.2011, lançou a manchete “Sobrepço na compra de remédios, um mal nacional”, no qual apresenta relatórios da CGU em que esta detectou variação de até 17.000% em preços de medicamentos de alguns municípios (BENEVIDES; MERCEDES, 2011). Se, nesse caso específico, tal variação ficasse apenas no valor estimado, o prejuízo seria menor, porém esse foi o valor final da licitação.

Seguindo o mesmo raciocínio, Lacerda (2012) avaliou alguns pregões eletrônicos realizados em 2011, com o objeto de aquisição de resma de papel A4. O preço de referência, entre todos os certames avaliados, foi de aproximadamente R\$ 46,00, e o valor final homologado variou entre R\$ 6,80 e R\$ 15,82, diferença de 130% dos valores adjudicados, porcentagem que é maior se comparada com o valor estimado. O que se pode concluir até agora é que quanto maior o valor estimado, quanto menos refletir o valor de mercado, maior será o preço adjudicado; quanto menor for a variação de entre o valor estimado e o valor adjudicado, mais bem refletido está o valor de mercado (considerando uma pesquisa de mercado bem realizada).

Mas o que o administrador deve fazer para realizar a pesquisa de mercado que represente o real valor de mercado? Essa resposta está em vários acórdãos do TCU e, claro, na legislação e na capacidade e probidade dos realizadores da pesquisa.

A IN nº 3/2017 elenca as quatro possibilidades de pesquisa: Painel de Preços do Governo Federal; contratações similares de outros órgãos; pesquisa em sítios eletrônicos ou mídia especializada; e pesquisa direta com fornecedores.

A melhor maneira de realizar uma pesquisa bem-feita é utilizar mais de um dos parâmetros citados, não se restringindo a apenas um. Lembramos que a pesquisa deverá conter um mínimo de três preços para compor um processo, sendo possível a utilização de menos do que três preços, excepcionalmente, mediante justificativa muito bem fundamentada da autoridade competente do órgão.

O TCU já se manifestou sobre o tema em diversos acórdãos:

A estimativa que considere apenas cotação 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. (TCU, Acórdão nº 299/2011, Plenário)

O administrador público responsável pela elaboração da pesquisa de mercado não deve ater-se a somente um parâmetro dos permitidos na IN 05/2014, pelo contrário, a utilização de mais de uma das ferramentas de pesquisa de preços pode propiciar uma aferição mais exata dos preços praticados no mercado, tornando o certame mais competitivo e vantajoso para a Administração Pública. (TCU, Acórdão nº 2.469/2016, Plenário)

[...] ausência de orçamento do objeto a ser contratado com base em uma “cesta de preços aceitáveis”, oriunda, por exemplo, de pesquisas junto a cotação específica com fornecedores, pesquisa em catálogos com fornecedores, pesquisa em bases de sistema de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de RP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas, expurgados os valores que manifestamente não representem a realidade do mercado e, ainda, devidamente detalhado a ponto de expressar a composição de todos os custos unitários. (TCU, Acórdão nº 5.323/2010, Primeira Câmara)

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes. (TCU, Acórdão nº 2.637/2015, Plenário)

É fácil, após lido os trechos dos acórdãos, entender que o TCU preza pela utilização mesclada da IN nº 3/2017. Essa orientação verifica-se pelo fato de ser possível prever quais erros poderiam ocorrer caso se utilize apenas um dos parâmetros em uma coleta de preços de mercado.

A pesquisa de mercado, claramente, é fundamental no processo licitatório. Ela é quem baliza todo o andamento do certame, possibilitando seu sucesso ou seu fracasso. Se muito bem realizada, a Administração Pública obterá a vantajosidade prevista no art. 3º da LLC, se malfeita, poderá ocorrer dano ao erário.

## **ELABORAÇÃO E ERROS COMUNS DAS PESQUISAS DE PREÇOS**

A pesquisa de preços deve reunir, no mínimo, algumas informações, como CNPJ da empresa, razão social, endereço, descrição detalhada do objeto, unidade de medida, quantidade, valor unitário, data, local, assinatura do responsável, método adotado para obtenção daquela pesquisa etc. O ideal é que contenha o maior número de informações possíveis.

A melhor maneira de elaborar uma pesquisa de preço bem-feita é, conforme já citado, utilizar, como orienta o TCU, uma cesta de preços aceitáveis. Essa cesta de preços nada mais é do que uma mescla dos parâmetros previstos no art. 2º da IN nº 3/2017, ou seja, realizar um orçamento direto com o fornecedor do ramo compatível, outra pesquisa de algum sítio eletrônico de venda e outra de contratos ou atas vigentes de órgãos públicos que tenham adquirido ou contratado o mesmo objeto que se pretende nessa nova licitação. Dessa maneira, é factível obter com máximo de eficiência o preço de mercado do produto ou do serviço que se pretende adquirir, pois reflete o real valor de mercado em todos os cenários possíveis. Mas, na prática, não é o que acontece. Geralmente, o que se vê são os agentes utilizando apenas um dos parâmetros, que não é incorreto, mas não é o mais eficiente.

Por exemplo, quando se utiliza apenas orçamentos, no mínimo três, previstos no citado no inc. I ou no inc. II do art. 2º da IN – que são as aquisições ou contratações, de atas ou contratos vigentes, de outros órgãos públicos, na maioria das vezes, pode ocorrer uma licitação deserta ou fracassada, quando não há participantes ou quando não há propostas válidas. O motivo de isso acontecer é que o preço dos produtos vigentes, nas atas ou nos contratos, que serão utilizados como parâmetro de uma nova licitação estão defasados, pois, para chegar àquele valor, já ocorreu uma pesquisa de mercado, já houve uma disputa entre os fornecedores, portanto, o valor estimado tem grandes chances de estar intempestivo.

Há, ainda, um problema maior na utilização dos preços coletados apenas de atas ou de contratos de órgãos públicos. Caso a(s) licitação(ões) que foi(foram) utilizadas como pesquisa esteja(m) com sobrepreço, esse erro se disseminará no setor público, visto que a Administração não utilizará o menor preço do mercado, mas o valor pago por determinado órgão comprador (TCU, Acórdão nº 1.378/2008, Primeira 1ª Câmara).

Outro parâmetro muito utilizado é o constante do inc. III, que trata das pesquisas pela internet. Essa é a maneira mais fácil e rápida, no caso de aquisição de bem comum, para conseguir valores para estimar uma licitação. Basta entrar em lojas virtuais consolidadas no mercado, digitar o produto, obrigatoriamente colocar o frete e, pronto, tem-se um orçamento válido. Nesse tipo de orçamento pode ocorrer o mesmo problema já citado: licitação deserta ou fracassada.

Os preços de produtos da internet geralmente são menores do que os valores dos vendidos diretamente em lojas físicas, pois, na maioria das vezes, o fornecedor do produto gasta menos com aluguel e demais custos com espaço físico, funcionários, etc. Portanto, não é recomendável a utilização desse parâmetro isoladamente.

O último método do art. 2º é o previsto no inc. IV: pesquisas realizadas diretamente com o fornecedor. Nesse caso, em vez de resultar em uma licitação deserta ou fracassada, pode ocorrer um problema maior: sobrepreço nas licitações. E o motivo é simples: os fornecedores não querem revelar seus reais preços antes da fase de disputa da licitação.

Quanto a esse método, há diversas formas: por telefone, no qual o agente que faz a pesquisa se

responsabiliza pelo preço coletado e apresentado na proposta; solicitação por e-mail; e pedidos presenciais ou cotações de próprio punho, se possível, que é quando o agente vai até o estabelecimento e cota diretamente os preços praticados pela empresa no varejo, o chamado “preço de balcão”, necessitando, para a melhor formalização do processo, da assinatura de algum vendedor ou responsável e, caso este se recuse, assinatura própria, como no método por telefone. Essa última modalidade de pesquisa junto ao fornecedor tende a ser mais clara, pois o preço coletado ali é o mesmo ofertado a qualquer outra pessoa.

Porém, como nada é fácil na vida do administrador público, a cotação diretamente com os fornecedores também tem inconvenientes. Torres (2013) comenta que os fornecedores, quando respondem às solicitações para preenchimento de propostas, não apresentam fielmente seus valores e que, muitas vezes, sequer respondem, dado o dispêndio de funcionários e tempo destes na elaboração. Nesse entendimento, ele escreve:

Ademais, nada impede que o fornecedor consultado apresente uma proposta fictícia e com sobrevalor, na pesquisa de preços, visando ampliar o limite máximo para contratação do certame que ele pretende participar. É comum, aliás, a identificação deste tipo de incoerência. Empresas que apresentam estimativas de custos maiores, na pesquisa de preços, do que as propostas por ela apresentadas posteriormente, durante o certame. (TORRES, 2013)

Viana (2011) também tem o entendimento do descaso dos fornecedores em repassar orçamentos fidedignos:

Os preços quando obtidos adequadamente, em propostas efetivamente realizadas por empresas de mercado, se avaliadas em níveis apropriados pode-se verificar uma contaminação residual na precificação, seja porque a empresa que cota não participa de licitações públicas, seja porque os preços são fornecidos justamente por quem vai participar e, de antemão, estão com margem de lucro elevada.

E o TCU já alertou:

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 definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados. (TCU, Acórdão nº 299/2011, Plenário)

Quando fornecidos, os administradores públicos têm de verificar a confiabilidade que trazem ao processo licitatório. Os fornecedores, como dito anteriormente, não estão interessados em, na hora da pesquisa de mercado, revelar o verdadeiro preço que estão dispostos a oferecer pelo objeto no momento da fase de lances do certame. Os preços ofertados naquela fase geralmente são inflados. Por meio do Acórdão nº 2.1949/2014, o TCU reconhece que os fornecedores não querem revelar, aos outros potenciais concorrentes, os valores a que estão dispostos a apresentar no certame licitatório.

Cabral (apud SANTOS, 2015) realizou um estudo no qual observa uma variação de 50%, para mais no preço de produtos refletidos na pesquisa de mercado em comparação aos reais valores daqueles produtos no mercado. E ainda comenta:

Os fornecedores adquiriram através dos tempos, o conhecimento do processo de formulação dos preços referenciais e quando consultados para a formulação dos mesmos nos itens que lhe interessam a comercialização, ofertam preços manifestadamente superiores, sabendo que influenciarão na determinação da média geradora dos preços que servirão para comparação com os preços apresentados posteriormente pelos mesmos em suas propostas, gerando preços referenciais com a influência desta distorção, verificando-se sempre maiores do que os efetivamente praticados no mercado. (CABRAL apud SANTOS, 2015)

Outro erro comum, que compromete a realização de uma pesquisa bem-feita, é a apresentação de uma descrição do produto ou do serviço inconsistente e muito vaga. A má descrição do objeto está relacionada diretamente com a realização de um orçamento ruim, impreciso. Santos (2015) assim descreve:



Para adequada coleta de preços é imprescindível a especificação adequada do objeto. Isso inclui a correta avaliação do mercado fornecedor, as opções disponíveis, marcas e modelos representativos, condições comuns de fornecimento, especialmente quando houver diversos fabricantes. O desempenho da pesquisa de preços é uma função direta da qualidade da especificação do objeto. Quanto pior a descrição do que se pretende comprar, pior a coerência dos preços de referência.

Além dos problemas já relatados aqui, somam-se a eles a dificuldade dos agentes administrativos na obtenção de orçamentos, pois muitos fornecedores, principalmente aqueles que não participam de licitações, recusam-se a responder a pesquisas de preços, pelo simples fato de não ser de seus interesses.

Os agentes elaboradores das pesquisas e que coletam os preços no mercado têm de fazer uma análise crítica de cada orçamento que irá compor o processo e seguir a recomendação do TCU sobre a “cesta de preços”, além de, conforme orienta o Acórdão nº 2.816/2014 do Plenário, não restringir a pesquisa de preços à cotação de potenciais fornecedores.

Na leitura da jurisprudência apresentada, é nítido que a utilização isolada dos parâmetros do art. 2º da IN nº 3/2017 está fadada ao fracasso, em cada um deles há problemas decorrentes, e a afirmação de que apenas três orçamentos refletem o valor de mercado é nula.

## **ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS**

Analisando o exposto anteriormente, percebe-se que a questão da pesquisa de preços nas licitações não é algo simples. O administrador público fica entre a cruz e a espada na hora de elaborar a pesquisa de preços: a recusa de muitos fornecedores em ceder às pesquisas; a desconfiança de que os preços obtidos trazem ao certame; e, principalmente, a legislação imprecisa ao definir o modo ideal de elaboração da pesquisa.

Nesse último aspecto – legislação imprecisa na definição do modo de elaboração da pesquisa – reside o maior problema. A jurisprudência do TCU informa sobre a cesta de preços, a mescla dos parâmetros previstos na IN nº 3/2017, porém, a legislação não impede a utilização isolada deles. Na instrução normativa anterior à IN nº 3/2017, a IN nº 05/2014, havia a previsão da utilização de apenas um orçamento, e não de três (inc. I do art. 2º), que são as aquisições de outros órgãos públicos. Quanto a isso, é óbvio que, na possibilidade de abreviar essa fase da licitação, o administrador público elaborador da pesquisa opte pelo modo mais fácil e rápido. A legislação devia ser mais direta no tocante à exigência da utilização da cesta de preços, já que somente a orientação não é suficiente, pois, se a própria norma não proíbe a utilização isolada dos parâmetros, as autoridades competentes que autorizam a abertura de certames licitatórios não têm embasamento peremptório para barrar as pesquisas feitas dessa maneira.

A Advocacia-Geral da União (AGU) já emitiu parecer sobre esse assunto, não se posicionando concretamente, uma vez que dispõe: “é juridicamente viável eleição de apenas um dos parâmetros para a formação do preço estimado da contratação” (Parecer nº 12/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU). E é esse órgão, por meio da Consultoria-Jurídica da União (CJU), que faz a análise e emite pareceres de muitos certames de órgãos federais. Portanto, se a AGU/CJU exigisse de seus analisados as pesquisas de preços efetuadas por meio da mescla dos parâmetros, estaria superado um dos grandes dilemas de quem trabalha nesse meio.

Dessa maneira, enquanto as determinações e orientações não forem diretas, o elaborador escolherá o parâmetro mais conveniente ao seu gosto. Assim como há fornecedores que não querem fornecer orçamentos, também há administradores que não estão totalmente comprometidos (“dará mais trabalho”) em utilizar todos os parâmetros possíveis para realizar as pesquisas de mercado, sendo esta adotada apenas como uma peça do processo licitatório, ficando de lado seu papel fundamental.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após esta análise da legislação, da jurisprudência e de textos de autores renomados no assunto, não resta dúvidas quanto à veracidade da hipótese aqui aventada, que ressalta e comprova a importância das pesquisas de mercado nos processos licitatórios. O que se observa é a negligência de

muitos dos administradores públicos na realização das pesquisas. Geralmente, ela é tida apenas como uma peça processual, que, assim como uma capa de processo, um termo de abertura, por exemplo, tem de fazer parte do processo para que seja dado andamento ao que se pretende adquirir. Contudo, muito pelo contrário, a pesquisa de preços é o coração da licitação, é o medidor do sucesso ou do fracasso da licitação. Quando feita sem a utilização das orientações previstas e dos ordenadores de despesas, pregoeiros, comissões de licitações, setores requisitantes, etc., a pesquisa de preços é a principal causadora de retrabalho nos processos licitatórios.

Dessa forma, o objetivo geral deste artigo, ao comprovar a importância da pesquisa de preços, foi alcançado, concluindo-se positivamente sobre a hipótese apresentada. Portanto, se as orientações do TCU quanto à utilização da cesta de preços não forem utilizadas na pesquisa de mercado, a chance de o processo licitatório tornar-se ineficaz é iminente. Realmente, o que se vê é a prática, pelos administradores públicos, facilitada no modo de elaboração, encurtando caminhos para as contratações públicas, carecendo, os processos licitatórios, principalmente de planejamento, mas também, na pesquisa de mercado, de uma análise crítica dos preços coletados. É nítida a constatação de que a pesquisa de preços se tornou, como já dito, apenas um método de estimar o valor referencial da licitação, e não o principal papel dela, a aferição do preço médio de mercado.

Esse problema, que é o reconhecimento por todos os administradores públicos e, também, pelos fornecedores que concedem os orçamentos, da vital importância da pesquisa de preços, não será resolvido de uma hora para outra. Cabe, primeiro, aos agentes públicos envolvidos nessa fase do processo cobrar corretamente as empresas, para que essas entendam a “importância”, diversas vezes comentada nesse artigo. Quanto aos servidores públicos, cabe a todos os envolvidos nos processos licitatórios ter disciplina consciente de fazer as pesquisas com o melhor método possível, da melhor maneira, buscando a economia ao erário, e isso vai além das normas e das legislações, vai da índole pessoal, do intrínseco, da disposição que cada agente deve ter no trato da coisa pública e, principalmente, dos recursos públicos. E isso não deve ser evidenciado somente nas pesquisas de preços, está atrelada a uma fase anterior, que é a do planejamento licitatório, outro grande problema que deve ser combatido diariamente, pois essas duas adversidades, falta de planejamento e pesquisa de preços mal formulada nos processos licitatórios, são a principal causa de improbidades e irregularidades causadoras de dano ao erário na Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Carolina; MENEZES, Maiá. Sobrepreço na compra de remédios, um mal nacional. 30 nov. 2011. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/424969](http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/424969). Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em: . Acesso em: 4 jun. 2019.

LACERDA, Luiz C. N. *Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na Administração Pública Federal*. Dissertação (Mestrado em Administração). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

SANTANA, Jair E. *Pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SANTOS, Franklin Brasil. *Preço de referência em compras públicas: ênfase em medicamentos*. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>. Acesso em: 5 fev. 2020.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Da pesquisa de preços nas licitações públicas. *Jus*, out. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25635>. Acesso em: 5 fev. 2020.

VIANA, Nelson Corrêa. Os preços na licitação. *Jus*, ago. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20811>. Acesso em: 5 fev. 2020.

### Como citar este texto:

BORGES, Renildo Aguis. A pesquisa de preços e seu papel fundamental nas licitações públicas. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 20 fev. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.