
PESQUISA DE PREÇOS SOB A ÉGIDE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

*PRICE RESEARCH IN ORDER OF TRIBUNAL DE CONTAS DE
CONTAS PARAMETERS*

*Aristhéa Totti Silva Castelo Branco de Alencar
Advogada da União*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Desenvolvimento; 1.1 A pesquisa de preços nos diplomas legais nacionais; 1.2 A pesquisa de preços como requisito de validade do processo licitatório; 1.3 A evolução do instituto da pesquisa de preços no Tribunal Contas da União; 2 Conclusão; Referências.

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo demonstrar a importância da pesquisa de preços no processo licitatório, utilizando a visão do órgão de fiscalização para tanto. Como resultado busca-se orientar os órgãos de como proceder esta pesquisa e quais as fontes capazes de fundamentá-la.

PALAVRAS-CHAVE: Descritores: Licitação. Pesquisa de Preços. Formação de Preços.

ABSTRACT: This work aims to demonstrate the importance of research in the bid price by using the vision of the supervisory board for both. As a result seek to guide agencies on how to proceed and what this research sources able to substantiate it.

KEYWORDS: Descriptors: Bid. Search Prices. Pricing.

INTRODUÇÃO

Toda contratação realizada por órgão ou entidade da Administração Pública brasileira obedecer um processo que, de acordo com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, *assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamentos, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Tal processo de contratação se desenvolve por fases: fase interna e fase externa, como estabelecem os arts. 3º e 4º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que apesar de referir-se à modalidade pregão, pode e deve ser aplicado às demais modalidades de licitação:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração,

preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares

Art. 4º A *fase externa do pregão* será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998;

V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua

imediate abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

XIX - o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

XXI - decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

XXII - homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital; e

XXIII - se o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, aplicar-se-á o disposto no inciso XVI.

O presente trabalho se limitará à análise de um dos elementos da fase interna do processo licitatório: a pesquisa de preços.

Nosso estudo se baseia em inúmeras manifestações exaradas pela Consultoria Jurídica da União em Minas Gerais, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, que detectam a enorme dificuldade

que os órgãos, por ela assessorados, têm para, durante a fase interna do procedimento licitatório, aferir o preço de mercado do objeto da contratação no mercado.

1 DESENVOLVIMENTO

A pesquisa de preços é um dos elementos essenciais na deflagração de procedimento licitatório. Possui relevantes funções, como: possibilita a estimativa do valor e a elaboração do orçamento; permite que se confira a compatibilidade da despesa com a previsão orçamentária; identifica o preço adequado que a Administração pagará pelo bem ou serviço a ser adquirido; regra geral definirá a modalidade licitatória; e, permitirá a identificação, do preço máximo admitido ou do preço de referência, que auxiliará o administrador quando da admissibilidade das propostas, a fim de constatar as inexequíveis, as com sobrepreço e as que estiverem em conformidade com o mercado.

Ademais, deriva do princípio da economicidade, expressamente previsto no art. 70 da CF/88, que significa a promoção de resultados esperados com o menor custo possível.

Tal instituto está previsto em inúmeros textos legais nacionais, como se vê a seguir.

1.1 A PESQUISA DE PREÇOS NOS DIPLOMAS LEGAIS

A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei Geral de Licitações e Contratos, prevê em alguns de seus artigos a necessidade da realização da pesquisa de preços, em obediência do princípio da economicidade.

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

[...]

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1o O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

[...]

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

[...]

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

III – justificativa de preços;

[...]

Art. 40. O edital conterà 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:

[...]

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

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

[...]

A Lei 10.520, de 17 de junho de 2002, que institui a modalidade de licitação pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, também trata do tema no seu art. 3º:

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

III – dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o *orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;*

O Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, que regulamenta a modalidade pregão, dispõe:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

[...]

II – o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, *diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado*, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

III – a autoridade competente ou, por delegação de competência, ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

[...]

V - para julgamento, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.

Art. 21. Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte:

[...]

III - *planilhas de custo*;

Por sua vez, o Decreto nº 5.450, 31 de maio de 2005 estabelece:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

[...]

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apóiam, bem como quanto aos elementos contidos *no orçamento estimativo* e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, *valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado*, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Por fim, vale citar o art. 5º do recente Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, revogando o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001:

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;*

[...]

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:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 12;

VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - penalidades por descumprimento das condições;

X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e

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

A partir da legislação citada, destacamos dois pontos relevantes: o legislador sempre previu expressamente a pesquisa de preços como elemento indispensável da fase interna de qualquer certame; e, à medida que a legislação nacional foi evoluindo, verifica-se a importância de da pesquisa de preços como forma de subsidiar as decisões do Administrador.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é unânime no sentido de que *a realização de prévia pesquisa de preço de mercado é uma exigência legal:*

9.5.6 - proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório (item V-F do relatório de auditoria); (Acórdão nº 1.705/2003, Plenário)

9.3.1.13. realização de ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, em

harmonia com os arts. 7º, § 2º, inciso III, e 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/93; (Acórdão nº 1.182/2004, Plenário)

9.3.2. efetue pesquisa de preços ou outro procedimento que permita verificar a conformidade das propostas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, fazendo constar dos respectivos processos licitatórios o procedimento utilizado (Lei nº 8.666/93, art. 43, IV); (Acórdão nº 100/2004, Segunda Câmara)

9.3.1 quando da elaboração do orçamento prévio para fins de licitação, em qualquer modalidade, nos termos do artigo 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, do artigo 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002 e do artigo 8º, inciso IV, do Decreto nº 3.555/2000, o faça detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários das obras/serviços a serem contratados, de forma realista e fidedigna em relação aos valores praticados pelo mercado; (Acórdão nº 064/2004, Segunda Câmara)

9.5.2. realize pesquisa de preços como forma de cumprir a determinação contida no art. 43, inciso IV, da Lei de Licitações, fazendo constar formalmente dos documentos dos certames a informação sobre a equivalência dos preços; (Acórdão nº 301/2005, Plenário, Processo nº 928.598/1998-5, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa)

9.4. determinar à Infraero que observe a necessidade de fazer constar, dos autos dos processos licitatórios relativos a licitações na modalidade pregão, o orçamento estimado, exigido no art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002, bem como da pesquisa de mercado em que deverá assentar-se, consoante o disposto no art. 40, § 2º, inciso II, c/c art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993; (Acórdão nº 2.349/2007, Plenário)

15. Diante de todo o exposto, pode se concluir que o grande problema verificado na condução do Pregão Eletrônico nº 48/2006-Sistema de Registro de Preços foi a não-elaboração de um orçamento adequado, resultante de ampla pesquisa de mercado, para definir os preços máximos que a Funasa estaria disposta a pagar pelos produtos licitados. Frise-se que, se o Pregão não tivesse sido revogado, o que ocorreu em função da atuação desta Corte, os prejuízos ao erário poderiam ter sido vultosos, vez que além da Funasa outros órgãos/entidades poderiam se utilizar da Ata de Registro de Preços para a aquisição dos produtos ali registrados.

[RELATÓRIO]

16.5. Conclui-se que a inadequação no procedimento de elaboração da pesquisa de mercado contribuiu para potencializar um possível dano ao Erário. O Decreto n.º 3.931/2001, ao impor este procedimento para a Ata de Registro de Preços, pretendeu forçar os gestores a buscarem os melhores preços possíveis para contratação com a Administração, dentro da realidade dos preços praticados no mercado, sem deixar de considerar a economia que se ganha nas compras de grande vulto. 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. (Acórdão n.º 2.463/2008, Plenário)

7.5.3.6. Realize ampla pesquisa de preços no mercado e consulta a sistema de registro de preços, a fim de (a) estimar o custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, (b) definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e (c) servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, em harmonia com os arts. 7º, § 2º, 15, 40, § 2º, 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (Decisões n.º 431/1993, 288/1996, 386/1997 - TCU Plenário, Acórdão n.º 195/2003, 1060/2003, 463/2004, 1182/2004 Plenário, Acórdão n.º 64/2004, 254/2004, 828/2004, 861/2004 Segunda Câmara) (item 18.4.1 e 19.4.1) (Acórdão n.º 428/2010, Segunda Câmara)

Parece-nos que a gestão administrativa demanda maior respeito por parte dos administradores do MPA, pois a lógica gerencial está invertida. Primeiro deve-se planejar o que comprar, quanto comprar, quando comprar e qual preço pagar. Na presente situação, o MPA não sabe quanto e quando comprar (já que o processo por ele proposto para estimação das quantidades tomará certamente algum tempo) e não tem uma boa ideia de preço (já que a pesquisa de preços foi feita com apenas um fornecedor). O MPA propõe-se a negociar primeiro e depois ir atrás da demanda. (Acórdão n.º 1.099/2010, Plenário)

9.4.8. conforme jurisprudência pacífica desta Corte de Contas e de acordo com o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/93, realize prévia pesquisa de preços em todos os processos de contratação realizados pelo Ministério, com estimativas de preços suficientemente fundamentadas e detalhadas com base em planejamento eficiente realizado pela área técnica, utilizando, para isso, propostas de

fornecedores e outras fontes de pesquisa que reflitam os preços praticados no mercado, sob pena de responsabilização solidária dos gestores; (Acórdão 3.033/2009, Plenário)

1.2 A PESQUISA DE PREÇOS COMO REQUISITO DE VALIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO

Diante das funções acima citadas e sua indispensabilidade em qualquer das contratações públicas, pode-se entender que a pesquisa de preços é requisito de validade do processo da contratação, seja direta ou após licitação. Realizada de forma ampla e idônea, tenderá a assegurar eficaz aplicação dos recursos orçamentários e prática administrativa respeitosa dos princípios da legalidade, da economicidade e da eficiência.

Sua ausência enseja a nulidade dos atos administrativos que a afastaram ou desconsideraram, tendo em vista que deixam de demonstrar a regularidade dos preços contratados. Trata-se de consequência inexorável quando não houver sido realizada a pesquisa ou quando, realizada, resultou inepta para apurar o valor real de mercado do objeto pretendido pela Administração.

É nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Ateste a compatibilidade dos preços apresentados pelo licitante vencedor com os de mercado, e que também proceda ao confronto dos valores cotados com aqueles praticados por outros órgãos da Administração para os iguais serviços, a fim de, se for o caso, validar os valores a serem aceitos na contratação, conforme previsto no art. 43, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993. Especificações imprecisas, inadequada pesquisa de preços, desclassificação de empresa sem apontar todos os itens do edital não atendidos, incoerência nas respostas apresentadas pelo pregoeiro, adjudicação a empresa vencedora com valores significativamente superiores aos ofertados pela recorrente levam a determinação de anulação o edital.

(Acórdão nº 2.014/2007-Plenário)

9. Diante de tais considerações, é forçoso concluir que a pesquisa empreendida pela UFSC não pode ser considerada válida, mormente quando se constata que “das três empresas que cotaram, uma não possui nenhuma evidência de que seja do ramo, enquanto que as outras duas são, a rigor, uma só, entre outras razões, por possuírem o mesmo sócio administrador e mesmo endereço comercial.”

10. Frise-se, por oportuno, que a modalidade pregão é de abrangência nacional, razão por que, para ser considerada legítima a pesquisa de preços realizada, “seria necessário realizar a cotação junto a empresas de outros grandes centros do país, e não limitá-la à cidade de Porto Alegre.”

11. Como bem sintetizou a Secex-SC, *ante a ausência de adequada pesquisa de preços, “não é possível aferir se a proposta adjudicada e homologada no Pregão 62/2011 é a melhor para a Administração, podendo resultar em dano aos cofres públicos.”*

12. Por oportuno, impede trazer à colação o seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão nº 1266/2011-Plenário:

“[...]no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação probatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. [...] caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada

Citam-se como exemplos os Acórdãos nºs 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809-2ª Câmara, 5.262/2008, 1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2008, 2ª Câmara, 837/2008-Plenário, 3.667/2009-2ª Câmara e 3.219/2010-Plenário.”

13. Cabe, portanto, *determinar à UFSC a anulação dos atos relativos ao Pregão Eletrônico nº 62/2011, cujos procedimentos somente poderão ser reiniciados mediante a realização de nova pesquisa de preços de mercado com, no mínimo, três empresas do ramo e na abrangência territorial adequada.*

(Acórdão nº 2.531/2011-Plenário)

4. Após examinar o resultado da fiscalização, no mérito, acolho a conclusão adotada no âmbito da unidade técnica, porquanto ocorreu inobservância às disposições do Regulamento de Licitações e Contratos do Sescoop, bem como à jurisprudência do TCU, visto que a estimativa de preços teve como base apenas contrato semelhante

firmado com outra entidade do serviço social autônomo e o valor apresentado pela contratada.

5. *Quaisquer descuidos na fase de planejamento da licitação, também conhecida como fase interna ou preparatória, pode comprometer a seleção de proposta vantajosa para entidade contratante. E, neste caso, em que a contratação ocorreu por dispensa de licitação, a ferir o princípio da economicidade pela contratação do valor superfaturado.* Daí a importância de conferir a essa fase preparatória da licitação *atenção redobrada.* (Acórdão nº 868/2013, Plenário)

1.3 A EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DE PESQUISA DE PREÇOS NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Como já foi dito, a realização de ampla pesquisa de preços no mercado é requisito de validade do processo da contratação, exigido por lei.

Contudo, nenhum dos diplomas legais que preveem este instituto explicita a forma de sua comprovação. Em outras palavras, é exigível a comprovação, na fase interna/preparatória do processo licitatório, da pesquisa de preços, porém, como isso deve-se proceder?

Deparando-se com esta dificuldade, o TCU estabeleceu que a pesquisa de preços praticados no mercado deveria contar o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Não sendo possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada.

Citam-se algumas decisões do Tribunal neste sentido:

9.5.2 estabeleça procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de *três propostas e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor*, em conformidade com o solicitado, bem como haja vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado; (Acórdão 0127/2007-Plenário TCU);

9. 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). (Acórdão nº 2.136/2006, Primeira Câmara).

Contratação de serviços por dispensa de licitação: 1 - Pesquisa de preços com pelo menos três cotações válidas

Denúncia formulada ao TCU indicou irregularidades na realização de coleta de preços, no âmbito da Companhia Docas do Espírito Santo – Codesa, para a contratação direta de serviços de diagramação e editoração do balanço de 2003 da empresa, para fins de publicação no Diário Oficial e em sítio da internet. A primeira das irregularidades seria a existência de vícios na condução, autorização e homologação de pesquisa de preços nos exercícios de 2004 e 2008. A esse respeito, a unidade técnica expôs que *“Essa Corte de Contas vem defendendo, de forma reiterada, que a consulta de preços junto ao mercado, nos casos de dispensa de licitação, deve contemplar, ao menos, três propostas válidas...”*. O relator, acolhendo a manifestação da unidade técnica, votou pela procedência da denúncia e expedição de determinação à Codesa no sentido de que, *“faça constar dos processos de contratação direta, inclusive por meio de licitação com base no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, pesquisa de preços de mercado, no número mínimo de três cotações válidas, elaborados por empresas do ramo, com identificação do servidor responsável pela consulta, conforme iterativa jurisprudência deste Tribunal”*. O Plenário, por unanimidade, acompanhou o voto do relator. Precedentes citados: Acórdãos nº 1.545/2003-1ª Câmara – Relação nº 49/2003; nº 222/2004-1ª Câmara e nº 2.975/2004-1ª Câmara. *Acórdão n.º 1782/2010-Plenário, Informativo 26, TCU.*

Responsabilidade do pregoeiro pela pesquisa de preços sem a obtenção de, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos.

Em processo apensado às contas anuais da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde – CGRL/MS, referentes ao exercício de 2003, foi promovida a audiência do então Coordenador de Suprimentos e Controle Patrimonial, e também pregoeiro, em razão da não realização de ampla pesquisa de mercado

no âmbito do Pregão n.º 90/2003, que tinha por objeto a aquisição de ambulâncias para o SAMU. O responsável aduziu, em suma, que: a) foi realizada pesquisa de mercado, sendo consultadas quatro empresas do ramo, tendo apenas uma delas atendido à solicitação; b) foi efetuada consulta ao SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, e mais especificamente ao SIREP – Sistema de Registro de Preços, ferramenta de apoio ao gestor na estimação de preços máximos nos processos de licitação; c) o estabelecimento de padrão básico específico de ambulâncias para o SAMU fez com que estas tivessem características especiais, o que impossibilitou a comparação de preços entre os produtos adquiridos pelo Ministério Saúde e os fornecidos para outros órgãos e entidades da Administração. Fato é que, quando da análise da minuta do edital, a Conjur/MS havia apontado a ausência de ampla pesquisa de mercado, razão por que recomendou a elaboração de planilha de preços, com pesquisa de mercado, bem como a inclusão de cronograma e local de entrega. Para o relator, ao desconsiderar os alertas emitidos pela Conjur/MS, o Coordenador de Suprimentos e Controle Patrimonial, e também pregoeiro, assumiu o risco de responder pelas consequências de seus atos, os quais contrariaram o disposto no art. 15, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, no art. 8º, II, do Decreto n.º 3.555/2000 e no art. 3º do Decreto n.º 3.931/2001, que estabelecem a necessidade de que as licitações, e mais especificamente os pregões, sejam precedidos de ampla pesquisa de mercado. O relator destacou, também, que a jurisprudência do TCU é no sentido de que, antes da fase externa da licitação, há que se fazer pesquisa de preço para obtenção de, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos. Nos termos do voto do relator, deliberou o Plenário no sentido de rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável e julgar irregulares as suas contas, sem prejuízo da aplicação de multa. Precedentes citados: Acórdãos n.ºs 4.013/2008 e 1.547/2007, ambos do Plenário. *Acórdão n.º 3026/2010-Plenário, Informativo 42, TCU*

No caso de impossibilidade de obtenção de preços referenciais, via sistemas oficiais, para a estimativa dos custos em processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado, devendo ser devidamente justificadas as situações em que não for possível atingir o número mínimo de cotações

Mediante auditoria, o TCU fiscalizou as obras da fábrica de hemoderivados e biotecnologia da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – (Hemobrás), em Goiana/PE, examinando, para tanto, documentos relativos à Concorrência nº 2/2010, cujo objeto consistiu na contratação de empresa para a execução das obras, instalações e serviços para continuidade do parque industrial da Hemobrás naquela cidade. Ao analisar a composição da planilha que serviu de base para o orçamento da licitação, a equipe de auditoria detectou que alguns itens não apresentavam cotação nos sistemas oficiais de preços referenciais, no caso, SICRO e SINAPI. Para tais itens, a Hemobrás levantou cotações de mercado, de modo a justificar os preços adotados, limitando-se, todavia, a uma única cotação para cada serviço, prática que, na opinião da equipe de auditoria, iria de encontro à jurisprudência deste Tribunal. Para ela, o entendimento do Tribunal é no sentido de que, *“no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado”*. E que, *“caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada”*. A equipe de auditoria sugeriu, então, que o TCU expedisse determinação corretiva para as próximas licitações a serem realizadas pela Hemobrás, no que contou com a acolhida do relator e do Plenário. Precedentes citados: Acórdãos nºs 568/2008, 1.378/2008, 4.013/2008, 5.262/2008, 3.506/2009, da 1ª Câmara, 2.809/2008, 1.344/2009, 3.667/2009, da 2ª Câmara, e 1.379/2007, 837/2008, e 3.219/2010, do Plenário. *Acórdão n.º 1266/2011-Plenário, Informativo 63, TCU*

Contudo, o que se verifica na prática, é a grande dificuldade da Administração de buscar junto aos fornecedores as cotações de preços. Ora os fornecedores que não participam de licitação pública não tem interesse de informar seus preços, ora aqueles interessados encaminham preços claramente fora da realidade do mercado para não comprometerem sua futura proposta.

Por isso, o próprio mercado de oferta para o consumo do poder público se torna viciado, oferecendo preços inadequados para a formação de preços da Administração Pública.

Pensando nisso, o próprio Tribunal vem decidindo que a estimativa do preço a contratado deve ser obtida a partir de uma “cesta de preços

aceitáveis”, que abrangeria outras fontes de consulta de preços praticados no mercado.

O Acórdão nº 2.170/2007, Plenário, de seis anos atrás, já vinha trazendo está ideia. Cumpre citar o sumário de tal *decisum*:

1. A aferição de preços nas aquisições e contratações de produtos e serviços de tecnologia da informação, no âmbito da Administração Pública federal, na fase de estimativa de preços, no momento de adjudicação do objeto do certame licitatório, na contratação e alterações posteriores, deve se basear em valores aceitáveis, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada pelo mercado em determinada época, obtida por meio de pesquisa a partir de fontes diversas, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusos aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços, entre outras, a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

2. Preço aceitável, a ser considerado na faixa de preços referida no item precedente, é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto ou serviço.

3. A utilização de fontes que não sejam capazes de representar o mercado de tecnologia da informação para produtos com certa complexidade ou serviços fornecidos para o setor público – como sites na Internet, inclusive internacionais – pode servir apenas como mero indicativo de preço, sem que sirvam os valores encontrados, por si sós, para caracterização de sobrepreço ou superfaturamento.

4. Os critérios apontados nos itens precedentes devem balizar, também, a atuação dos órgãos de controle, ao ser imputado sobrepreço ou superfaturamento nas aquisições e contratações relacionadas à área de tecnologia da informação.

Veja-se que amplia o campo de consulta do administrador, elencando fontes pra obtenção de dados para a estimativa de preços. A “cesta de preços aceitáveis” refere-se a pesquisas junto a cotação específica com fornecedores; pesquisa em catálogos de fornecedores; pesquisa em bases de sistema de compras; avaliação de contratos recentes

ou vigentes; valores adjudicados em licitações de outros órgãos; valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas¹.

Nesse sentido, é a orientação mais recente do mesmo Tribunal, presente em seu Informativo nº 147, relativo às sessões dos dias 9 e 10 de abril de 2013:

6. A deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços que pode ser realizada a partir de consultas a fontes variadas, como fornecedores, licitações similares, atas de registros de preço, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras. No entanto, os valores obtidos por meio dessas consultas que sejam incapazes de refletir a realidade de mercado devem ser desprezados

Auditoria no Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescop avaliou processos licitatórios e os respectivos contratos de aquisição de bens e prestação de serviços. Entre as ocorrências identificadas, destaque-se a realização de pesquisa de preços insuficiente para a definição do valor na contratação realizada, por meio de dispensa de licitação (Dispensa 143/2011), de serviço de consultoria, coordenação e gestão visando a implantação de um programa de excelência da gestão às cooperativas baseado no Modelo de Excelência de Gestão (Meg). Isso porque a estimativa de preços teve como base apenas contrato semelhante firmado com outra entidade do serviço social autônomo e o valor apresentado pela contratada. Em face dessa ocorrência, a unidade técnica sugere dar ciência ao Sescop da irregularidade apontada, por afrontar o disposto no art. 13, *caput*, do Regulamento de Licitações e Contratos daquela entidade, que exige a estimativa de valor do objeto licitado. O relator, por sua vez, endossou a conclusão adotada no âmbito da unidade técnica, visto que se deixou de observar a mencionada norma regulamentar, assim como a jurisprudência do TCU. Acentuou que descuidos na fase de planejamento da licitação podem “*comprometer a seleção de proposta vantajosa para a entidade contratante*”. E mais: “*Para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado*”. Invocou, então, o voto condutor do Acórdão 2.170/2007 - Plenário, citado pela equipe de auditoria, que aponta fontes que podem ser adotadas: “*... pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusos aqueles constantes no Comprasnet –*, valores registrados

¹ Acórdão nº 0819/2009, Plenário do TCU.

em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado”. Ponderou, ainda, que a ausência de regulamentação específica da entidade para contratações por dispensa, à época da realização da contratação, contribuiu para a consumação da citada falha. Observou, porém, que o Sescop já editou resolução que regula as contratações por meio de dispensa e inexigibilidade. E também que não se identificou dano à entidade no caso examinado, nem repetição de falha desse gênero em outros processos analisados. O Tribunal, então, em face desse panorama, decidiu apenas encaminhar cópia do relatório, voto e do acórdão proferido ao Sescop. *Acórdão 868/2013-Plenário, TC 002.989/2013-1, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 10.4.2013.*

2 CONCLUSÃO

Restou clara a importância de uma pesquisa de preços bem feita para assegurar a eficaz aplicação dos recursos orçamentários e prática administrativa respeitosa dos princípios da legalidade, da economicidade e da eficiência.

Para tanto, o Tribunal de Conta da União orienta os órgãos públicos, submetidos à sua jurisdição, que busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa.

A orientação que imponha a existência de, no mínimo, três cotações válidas de fornecedores do ramo foi ampliada para a consulta a uma “cesta de preços aceitáveis” que inclui, principalmente, pesquisas junto a outros órgãos da própria Administração. Dessa forma, a existência de outras fontes de consulta, além de reforçar a pesquisa de preços, serve de abalizamento e parametrização para as cotações obtidas no mercado.

REFERÊNCIAS

DANTAS, Ana Carolina de Sá. Pesquisas de preços nas contratações públicas à luz da jurisprudência do TCU. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17 (/revista/edições/2012), n. 3458 (/revista/edições/2012/12/19), 19 (/revista/edições/2012/12/19) dez. (/revista/edições/2012/12), 2012 (/revista/edições/2012). Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/23278>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

FILHO, Marçal Justen. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

LIMA, Denise Hollanda Costa; NEVES, Marcelo. Economicidade, planejamento e os pregões com baixo valor. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 67, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=41541>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Responsabilidade por pesquisa de preços em licitações contratações diretas. *Forúm de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 116, ago, 2011.

VIANA, Nelson Corrêa. Os preços na licitação. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17 (revista/edições/2012), n.3112 (revista/edições/2012/1/8), 8 (revista/edições/2012/1/8) jan. (revista/edições/2012/1), 2012 (revista/edições/2012). Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20811>>. Acesso em: 4 jun. 2013.