

## ORIENTAÇÃO N.º 100 /2022

PARAMETROS PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS NA LEI N° 14.133/21: BENS E SERVIÇOS COMUNS E ESPECIAIS

### Resumo

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece procedimentos de formalização e critérios para a pesquisa de preços, parâmetros e metodologia para determinação do preço estimado em processo licitatório, além de definir regras específicas para contratação direta por inexigibilidade ou dispensa de licitação. Contudo, a norma geral determina que tais procedimentos sejam objeto de regulamentação por parte dos órgãos e entidades licitantes.

### Introdução

O art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 estabelece a obrigatoriedade da Administração Pública, direta ou indireta, realizar Licitação, esta que se trata de procedimento indispensável para garantir a satisfação do interesse público, através do melhor preço e condição do objeto que deverá ser contratado, assegurando igualdade de condições no fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços para todos os interessados.

A fase preliminar do processo licitatório é tão importante quanto à rotina de execução contratual. A abertura do processo dá-se com a requisição feita pelo departamento municipal interessado na contratação de bens, produtos, serviços e/ou obras. A partir da requisição, o passo seguinte será a pesquisa de mercado para se definir a melhor solução para o problema experimentado e, logo em seguida, a pesquisa de preços para definir a estimativa de custos da futura contratação.

Diferente de sua predecessora, a Lei Nacional n° 14.133/2021 trouxe uma série de parâmetros que deverão ser observados quando da realização da pesquisa de preços, conforme se verá a seguir.

### Orientação

A pesquisa de preços é um instrumento utilizado pela Administração pública para definir e conhecer o valor que será levado ao certame público. Ela não tem uma finalidade em si mesma, serve apenas como parametrizador do preço que será pago naquela contratação realizada. Por isso mesmo que a pesquisa de preços deve corresponder à realidade dos preços praticados no mercado.

Importante destacar, nesse sentido, que a liberdade do gestor está limitada à lei, isto é, diferentemente do que ocorre na vida privada, na qual todos podem fazer aquilo que bem entenderem, desde que não seja proibido por lei, na Administração Pública só é possível fazer



aquilo que a lei permite ou ordena que seja feito ou não. Essa regra é conhecida como princípio da legalidade administrativa, que retira toda e qualquer autonomia de escolha por parte dos agentes públicos. Celso Antônio Bandeira de Mello destaca ainda, que mesmo naqueles casos em que há discricionariedade, ainda há uma vinculação à lei, tendo em vista que o gestor somente poderá atuar dentro das opções conferidas a ele pelo legislador.

A Lei Nacional nº 8.666/93, contudo, não cuidou de tratar sobre os parâmetros que deveriam ser observados quando da realização da pesquisa de preços, motivo pelo qual foi adotada a praxe de reunir pelo menos 3 [três] orçamentos junto aos fornecedores.

Não há qualquer orientação legal objetiva acerca da metodologia para obtenção do preço de referência em licitação. O que se exige do gestor é que os valores estimados estejam em consonância com a prática do mercado. Desse modo, não se vislumbra impropriedade na metodologia de obtenção de referência de preço a partir da média aritmética de pesquisas de mercado obtidas pelo órgão licitante. [AC-0694/14-P – TCU, Rel. Valmir Campelo]

Mais tarde, o Tribunal de Contas da União – TCU, bem como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, entenderam que a colheita desses orçamentos, de forma direta com fornecedores não mais refletiriam a realidade do mercado, criando, com isso, uma espécie de dominação do mercado em relação ao Poder Público contratante.

A Administração deve realizar prévia pesquisa de preços em todos os processos de contratação, 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 dos gestores envolvidos.** [AC-3033/09-P – TCU, Rel. Benjamin Zymler] [n. n.]

O mercado jamais pode ter as rédeas em um procedimento licitatório, eis que afronta os próprios objetivos e princípios da Administração Pública, que é garantir o atendimento do interesse da coletividade. Para melhor esclarecer o tema, imagine-se que os fornecedores locais, que são consultados pela municipalidade, poderão ser futuros licitantes, de tal maneira que a sua atuação será sempre pelo maior lucro. Em outras palavras, o fornecedor local, que possua interesse naquela licitação, geralmente oferta um orçamento com sobrepreço, bem como sua proposta, que apesar de aparentar ser o menor preço, ainda estará acima do valor real praticado pelo mercado.

Nesse sentido, o E. TCU:

O argumento de que o valor do melhor lance encontra-se abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente merece guarida quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo



com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014. [AC-2829/15-P. Rel. Bruno Dantas]

E é com base nessa evolução jurisprudencial que a Lei Nacional nº 14.133/21 passou a estabelecer critérios para a realização da pesquisa de preços em seu artigo 23, que conta com a seguinte redação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Veja que o *caput* do artigo 23 da nova lei de licitações estabelece que antes da definição do valor estimado deverá ser realizada pesquisa de mercado. Nesse aspecto, importante mencionar que o termo pesquisa de mercado não se confunde com a pesquisa de preços, tendo em vista que a primeira diz respeito à definição da solução disponível no mercado para determinado problema de interesse público, e, somente depois desse levantamento que se passa para a avaliação dos preços praticados pelo segmento econômico que se deseja contratar.

Seguindo na análise sistêmica do supracitado dispositivo legal, o § 1º dispõe sobre os parâmetros para a realização da pesquisa de preços:

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.



O legislador federal, então, estabeleceu uma série de alternativas para a realização da pesquisa de preços, na tentativa de superar a costumeira prática de obtenção de 3 (três) orçamentos junto a fornecedores locais. Dentre os caminhos conferidos pela lei, possível observar a consulta realizada junto ao Portal Nacional de Contratações Públicas [PNCP], que contará com um painel de preços e um banco de preços específico para a área da saúde.

Além disso, a norma também prevê a possibilidade de pesquisa de preços realizada mediante a obtenção de contratos administrativos semelhantes ao objeto licitado, com prazo de até 01 [um] ano da data da realização do levantamento. Também há a possibilidade de pesquisa de preço junto à tabelas oficiais devidamente atualizadas, junto a fornecedores e, por fim, mediante a solicitação de notas fiscais da empresa do ramo em que se quer contratar.

O legislador é categórico ao estabelecer, ao final do inciso V, do § 1º, do artigo 23, da Lei Nacional nº 14.133/21, que a pesquisa de preços, especialmente no que diz respeito à solicitação de apresentação de notas fiscais por empresas do ramo deverá ser realizada mediante regulamento. Assim, no dia 7 de julho de 2021, o Ministério da Economia [ME], publicou a Instrução Normativa nº 65, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

No referido ato normativo o governo federal destaca [art. 5º, IN nº 65/21 SEGES/ME] estabelece que as pesquisas de preço serão realizadas preferencialmente junto aos bancos de preço ou por meio de contratos administrativos anteriores, firmados pela mesma administração ou por outros órgãos, desde que não conte com prazo superior a 01 [um] ano, da data de realização da pesquisa. Caso não seja possível, o legislador federal conferiu, nos termos da lei geral, a faculdade de cotação junto a, no mínimo, 03 [três] fornecedores, no sistema de nota fiscal eletrônica ou ainda no site do fornecedor.

No intuito de colaborar com os órgãos e entidades públicas a GEPAM disponibiliza minuta de modelo de Decreto, que estabelece as diretrizes e parâmetros para a realização de pesquisa de preços no âmbito dos Municípios, que segue anexa ao presente estudo.

## **Conclusão**

Dessa forma, em consonância com a jurisprudência dos tribunais de conta pátrios, a nova lei de licitações e contratos administrativos estabelece uma série de alternativas para a realização de pesquisa de preços, que não somente a cotação de preços realizada junto a fornecedores locais. Isso porque, já restou devidamente comprovado que os preços fornecidos por empresas locais geralmente não correspondem à realidade de mercado, dado o interesse pessoal desses fornecedores na participação do futuro certame que será inaugurado pela Administração Pública daquele Município.

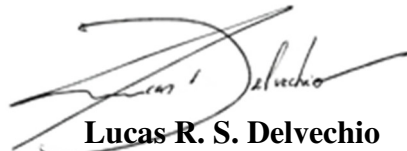
Ressalte-se, por derradeiro, que as regras de pesquisa de preços estabelecidas no artigo 23 da Lei Nacional nº 14.133/2021, devidamente regulamentado pelo órgão ou entidade



municipal, também deverá ser observado nos casos de compra direta [dispensa e inexigibilidade de licitação] sob pena de responsabilização do agente público responsável. Portanto, a pesquisa deverá ser a mais abrangente possível, utilizando-se do velho costume somente em casos excepcionais e, devidamente justificado.

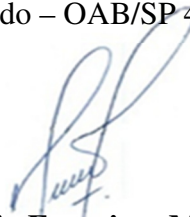
Adamantina/SP, 03 de junho de 2022.

Elaborada por:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Lucas R. S. Delvechio".

**Lucas R. S. Delvechio**  
Advogado – OAB/SP 409.223

Aprovada por:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Antonio Francisco Moreno".

**Antonio Francisco Moreno**  
Sócio-diretor



**Minuta modelo – Pesquisa de Preços****DECRETO XXX**

Dispõe sobre o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública municipal para os procedimentos licitatórios e de contratação direta nos moldes da lei 14.133/21.

É de competência do Prefeito do Município XXXX o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas pela administração para salvaguardar os ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas e orçamentos e das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e a fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da lei. Sendo assim, XXXXXXXX no uso de suas atribuições legais resolve:

**CAPITULO I  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Novas regras para a realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços foram estabelecidas em 07 de julho de 2021, pelo Ministério da Economia (ME), aplicáveis a União. A IN nº 65 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU), aplicável aos contratos realizados com repasse federal decorrente de convênios e acordos.

Art. 2º As licitações e contratações diretas no âmbito deste município que não decorrerem de verbas da União decorrentes de repasse não obrigatório, seguirão as disposições deste ato normativo.

§1ª O disposto neste Decreto não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia.

§ 2º Para aferição da vantagem econômica das adesões às atas de registro de preços, bem como da contratação de item específico constante do grupo de itens em atas de registro de preços, deverá ser observado o disposto neste Decreto.

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I – preço estimado: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, devendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados; e

II – sobrepreço: preço orçado para licitações ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral.



## CAPÍTULO II FORMAÇLIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇO

Art. 4º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

I – Descrição do objeto a ser contratado;

II – Identificação e assinatura do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III – Informação e identificação das fontes consultadas;

IV – Série de preços coletados;

V – Método estatístico aplicado (a média, a mediana ou o menor dos valores) para a definição do valor estimado;

VI – Justificativas para a metodologia utilizada.

VII – Parâmetro dos preços que serão desconsiderados em razão de serem inexequíveis ou excessivamente elevados, inclusive com a definição percentual desses conceitos, se aplicável;

VIII – Memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

IX – Justificativa de escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º deste Decreto.

Art. 5º Os órgãos e entidades deste município adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nos moldes estabelecidos pelo normativo federal, quando os contratos forem celebrados com verba decorrente de repasse não obrigatório da União, tais como os feitos por convênios e acordo congênere, além dos casos tratados por normas municipais.

Art. 6º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Parágrafo único. No caso de previsão da matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá desconsiderar o custo decorrente de transferência do risco ao particular.

7º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:



I – composição de custos unitários menores ou iguais à média do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, quando possível, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referencia formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV – pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.

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

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

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

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

- a) Descrição do objeto, valor unitário e total;
- b) Número do Cadastro de Pessoa Física – CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ do proponente;
- c) Endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
- d) Data de emissão;
- e) Nome completo e identificação do responsável, e
- f) Validade da proposta não inferior a 90 (noventa) dias, salvo prazo diverso previsto no processo administrativo em curso.

### **CAPÍTULO III**

### **REGRAS ESPECÍFICAS**

#### **Contratação direta**

Art. 8º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 7º.



§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 7º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o caput poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 5º O procedimento do § 4º será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.

### **Contratação de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva**

Art. 9º Na pesquisa de preço para obtenção do preço estimado relativo às contratações de prestação de serviços com regime de dedicação de mão de obra exclusiva, aplica-se o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, ou outra que venha a substituí-la, observando, no que couber, o disposto nesta Instrução Normativa.

## **CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS Orientações gerais**

Art. 10. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, salvo na hipótese de licitação cujo critério de julgamento for por maior desconto.

### **Vigência**

Art. 11. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, todos os procedimentos administrativos autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2001, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas.

