

*A PESQUISA DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: APLICAÇÃO DO FRAMEWORK
PREÇO E SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS A PARTIR DO ACÓRDÃO 3146/24 DO TCE-PR¹
PRINCE RESEARCH IN PUBLIC TENDERS: APPLICATION OF THE PRINCE FRAMEWORK
TECHNOLOGICAL SOLUTIONS FROM TCE-PR JUDGMENT 3146/24*

Clarisse Yamauchi²

José Carlos Francisco dos Santos³

RESUMO: A pesquisa de preços é uma etapa necessária nos processos de compras governamentais, fornecida como base para a definição do valor estimado da contratação. No entanto, falhas metodológicas podem comprometer a regularidade das contratações, resultando em questionamentos, falta de isonomia e transparência. Diante disso, este estudo investiga como o Framework PREÇO e as soluções tecnológicas podem aprimorar a pesquisa de preços, para dar maior conformidade com a exigência dos Tribunais de Contas. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, analisando o Acórdão nº 3146/2024 do TCE-PR, que apontou irregularidades na definição do preço de referência em uma dispensa de licitação. Como solução propõe-se a aplicação do Framework PREÇO, estruturado para padronizar e aperfeiçoar a pesquisa de preços, aliando-se ao uso de banco de preços eletrônicos, para dar maior rastreabilidade e eficiência. Conclui-se que a adoção de metodologias padronizadas e ferramentas tecnológicas fortalece a governança pública, reduz riscos e otimiza os mecanismos de controle externo, promovendo contratações mais seguras e transparentes.

PALAVRAS-CHAVE: Pesquisa de Preços; Licitações Públicas; Tecnologia; Tribunal de Contas.

ABSTRACT: Price research is a necessary step in government procurement processes, provided as a basis for defining the estimated value of the contract. However, methodological flaws can compromise the regularity of hiring, resulting in questions, a lack of equality and transparency. Given this, this study investigates how the PRICE Framework and technological solutions can improve price research, to provide greater compliance with the requirements of the Audit Courts. The research adopts a qualitative approach, analyzing Ruling No. 3146/2024 of the TCE-PR, which pointed out irregularities in the definition of the reference price in a bidding exemption. As a solution, we propose the application of the PRICE Framework, structured to standardize and improve price research, combining with the use of an electronic price database, to provide greater traceability and efficiency. It is concluded that the adoption of standardized methodologies and technological tools strengthens public governance, reduces risks and optimizes external control mechanisms, promoting safer and more transparent hiring.

1

² Mestranda em Direito, Sociedade e Tecnologias pela Escola de Direito das Faculdades Londrina. Pós-Graduada em Administração Pública e Gerência de Cidade pelo Centro Universitário – UNINTER (2012), Pós-Graduada Qualidade Pública e Responsabilidade Fiscal pela Faculdade São Braz e Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Londrina - UEL (1991). Tecnóloga em Gestão Pública – Prefeitura Municipal de Ibiporã-Pr.

³ Pós-Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Estadual de Londrina. Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Mestre em Direito (UEL). Mestre em Ciências da Informação pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professor do Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias da Escola de Direito das Faculdades Londrina. E-mail: jose.cf.santos@faculdadeslondrina.com.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/477658882273818>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0432-665X>

KEYWORDS: Price Research; Public Tenders; Technology; Court of Auditors.

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa de preços é um procedimento essencial das contratações públicas, fornecida como parâmetro com intuito de verificação de que os valores praticados sejam alinhados ao mercado e que as aquisições da Administração Pública sejam realizadas com economicidade, transparência e eficiência. No entanto, falhas metodológicas nesse processo podem comprometer a regularidade das licitações, resultando em sobrepreço, superfaturamento e prejuízo ao erário. O controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, tem um papel importante na fiscalização da correta aplicação desse mecanismo, para que órgãos públicos sigam as diretrizes normativas existentes.

No contexto da modernização da Administração Pública, as tecnologias digitais emergem como uma alternativa para aprimorar a pesquisa de preços, possibilitando maior rastreabilidade, confiabilidade e automatização de coleta de análise de dados. A implementação de bancos de preços eletrônicos, inteligência artificial e algoritmos de precificação pode reduzir a subjetividade do processo e mitigar riscos de erros e distorções. Contudo, a adoção dessas soluções ainda enfrenta desafios, especialmente no que se refere à padronização metodológica e à integração com os processos administrativos tradicionais.

Diante dessas questões, o presente estudo busca responder à seguinte pergunta: “Como a aplicação do Framework PREÇO e o uso de soluções tecnológicas podem aprimorar a pesquisa de preços em licitações públicas, para que haja maior transparência, economicidade e conformidade com os critérios dos Tribunais de Contas?” A análise parte da investigação do Acórdão nº 3146/2024 do TCE-PR, que evidenciou deficiências na pesquisa de preços em um processo de dispensa de licitação, destacando a necessidade de aprimoramento desse procedimento.

Para responder ao problema proposto, o estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada na análise de acórdãos do TCE-PR e na aplicação do Framework PREÇO como ferramenta de melhoria da pesquisa de preços. A pesquisa pretende demonstrar como soluções tecnológicas e metodológicas podem contribuir para o aperfeiçoamento com os princípios que regem a Administração Pública, assim como com a normas.

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: inicialmente, são apresentados os fundamentos normativos da pesquisa de preços, destacando alguns princípios aplicáveis. Em seguida, são evidenciadas as falhas identificadas pelo TCE-PR na pesquisa de preços em licitações públicas, utilizando o Acórdão nº 3146/2024 como estudo de caso. Por fim, discute-se a aplicação do Framework PREÇO e o papel das tecnologias emergentes na melhoria do processo, apontando diretrizes para a otimização da pesquisa de preços e sua fiscalização pelos Tribunais de Contas.

2. A PESQUISA DE PREÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A pesquisa de preços é um procedimento administrativo que consiste na coleta e análise de informações sobre preços praticados no mercado para itens, serviços ou obras que a administração pública pretende adquirir ou contratar. O objetivo da pesquisa de preços é definir o preço de referência, ou seja, o valor máximo que a administração pública está disposta a pagar pelo objeto da licitação. Além dessa função primária, a pesquisa de preços também delimita os recursos orçamentários necessários, auxilia na definição da modalidade licitatória quando o valor influencia essa escolha, subsidia a justificação de preços na contratação direta, contribui para a identificação de sobrepreços, etc (Paraná, 2020).

A pesquisa de preços deve ser realizada de forma criteriosa, utilizando fontes de pesquisas confiáveis e metodologias adequadas. A Lei nº 14.133/2021, que regulamenta as licitações públicas, estabeleceu parâmetros normativos que disciplinam a pesquisa de preços, exigindo a adoção de metodologias rigorosas para a obtenção de valores referenciais. No entanto falhas metodológicas ainda comprometem a qualidade das estimativas, conforme verificado em acórdãos do Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR), como o Acórdão nº 3146/2024, que deficiências na fundamentação de preços referenciais utilizado em um processo de dispensa de licitação (Paraná, [2025]).

2.1 A Fundamentação Normativa da Pesquisa de Preços

A pesquisa de preços deve ser realizada em conformidade com os princípios administrativos para que os atos da Administração Pública sejam transparentes, eficientes e orientados ao interesse público. Entre os princípios aplicáveis à pesquisa de preços, destaca-se:

- Princípio da Legalidade,

É um dos pilares do Estado de Direito e estabelece que a Administração Pública deve agir sempre conforme a lei, ou seja, determina que todos os atos administrativos devem estar previstos em lei sem espaço para atuação discricionária sem amparo normativo.

Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Administrativo Brasileiro” (2015, p. 91), ilustra essa distinção de forma clara a diferença entre administração particular e privada:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. (Meirelles, 2015, p. 91).

A essência da função pública e os objetivos do Estado exigem que seus agentes cumpram os poderes e devam ser estabelecidos pela legislação. Tais poderes, conferidos à Administração Pública, devem ser exercidos em benefício da coletividade, tendo como meta primordial o bem comum em

todas as suas ações administrativas. O descumprimento ou desvio dessas responsabilidades administrativas pode ocasionar prejuízos à sociedade e comprometer os princípios basilares da Administração Pública (Meirelles, 2015, p. 91).

Isso significa que todos os atos administrativos, incluindo a pesquisa de preços, devem estar previstos em normas legais e seguir procedimentos propostos para garantir a segurança jurídica e a transparência.

- Princípio do Interesse Público

O princípio do interesse público estabelece que todas as ações da Administração Pública devem ser externadas para a satisfação do bem comum, garantindo que suas atividades beneficiem a sociedade como um todo, e não apenas indivíduos ou grupos específicos. Conforme destaca Carvalho Filho (2024, p. 29) “as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade [...] não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social como um todo”. Dessa forma, a prestação de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, segurança, infraestrutura devem priorizar o interesse coletivo. A realização de ações voltadas para atender a interesses particulares pode comprometer a missão do Estado e gerar desequilíbrios.

No contexto da gestão pública, a licitação é um dos mecanismos que garantem a materialização do princípio do interesse público, pois seu objetivo principal é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, para que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente. Para que isso ocorra, é essencial que a noção de “vantagem” seja compreendida sob a ótica do interesse coletivo, uma vez que a sociedade seja a verdadeira beneficiária das ações do governo. Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021, que modernizou o processo licitatório, reforça a necessidade de proteger o interesse público, tanto na condução da licitação quanto na celebração dos contratos administrativos. Um exemplo disso é o Art. 6º, XX, que estabelece o Estudo Técnico Preliminar como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, no intuito que a escolha da melhor solução leve em consideração o benefício social e econômico para a coletividade.

- Princípio da Isonomia

O princípio da isonomia, previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, estabelece que todos são iguais perante a lei, garantindo que a Administração Pública trate todos os cidadãos sem discriminação ou privilégios arbitrários (Brasil, 1988). No entanto, a igualdade não deve ser apenas formal, mas também material, permitindo tratamento diferenciado quando necessário para corrigir desigualdades sociais, econômicas. Esse entendimento baseia-se na ideia de “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades”.

No direito administrativo, a isonomia tem papel essencial nos processos licitatórios, assegurando que todos os concorrentes tenham igualdade de condições, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição. Qualquer favorecimento ou restrição indevida viola os princípios da isonomia e da moralidade administrativa. Entretanto, a isonomia não significa tratamento idêntico em

todas as situações, há abordagens justificadas, como o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto no artigo 170, inciso IX, da Constituição Federal, para fomentar a concorrências e reduzir as desigualdades.

Como observa Sales (2022), o Estado deve interpretar e aplicar as leis de maneira equitativa, evitando discriminações arbitrárias. Além disso, qualquer seleção diferenciada pela Administração Pública deve ser devidamente fundamentada e em conformidade com os princípios constitucionais.

- Princípio da Economicidade

Previsto no artigo 70 da Constituição Federal, o princípio da economicidade, determina que a Administração Pública deve assegurar a melhor aplicação dos recursos públicos, visando a máxima eficiência com o menor custo possível, sem comprometer a qualidade dos serviços e das contratações (Brasil, 1988). Esse princípio orienta a Administração a buscar o equilíbrio entre custo e benefício, promovendo o uso racional e eficiente dos recursos públicos.

Conforme Carvalho Filho (2024, p. 202), a economicidade exige ao gestor público a “obrigação de encontrar a melhor relação custo-benefício nas contratações administrativas”, salientando que “nem sempre o menor preço se configura como a melhor alternativa para a Administração”. Assim, a economicidade não se restringe à escolha da proposta mais barata, mas sim à solução que proporciona o melhor retorno para o interesse público, considerando aspectos como durabilidade, qualidade e eficiência.

Esse princípio exige uma avaliação comparativa de diferentes opções para garantir que a escolha administrativa seja a mais vantajosa. Sua aplicação é particularmente relevante na fase preparatória das licitações, na qual a Administração deve realizar uma pesquisa de preços abrangente para verificar se os valores estão compatíveis com as práticas de mercado. Além disso, a economicidade também deve ser observada na prorrogação de contratos administrativos, pois é fundamental analisar se os valores permanecem alinhados com a realidade do mercado e se a manutenção do contrato permanece vantajosa para o poder público.

A efetivação da economicidade é diretamente ligada ao planejamento eficiente. Um processo licitatório bem estruturado permite a alocação racional dos recursos públicos, certificando o benefício máximo com o menor custo possível. Dessa forma, o planejamento atua como elemento essencial para a boa gestão pública, possibilitando uma análise detalhada das alternativas disponíveis e garantindo que as escolhas administrativas estejam alinhadas ao interesse público e à sustentabilidade do Estado.

- Princípio da Eficiência

Este princípio estabelece que a Administração Pública deve buscar resultados concretos, promovendo a produtividade e a economicidade, a fim de garantir a otimização dos recursos públicos. Exige a adoção de práticas que permitam a melhor aplicação do orçamento, a redução de desperdícios e a prestação de serviços de qualidade à população, por meio de uso eficiente de pessoal, tecnologia, infraestrutura e demais recursos disponíveis, Marinela (2014, p. 40). explica:

Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, aqui o lucro é do povo.

Além disso, a eficiência na gestão pública não se limita a fazer mais com menos, mas também a fazer da maneira correta, garantindo que os objetivos administrativos sejam alcançados de forma eficaz e adequada. Isso significa que a excelência na prestação de serviços públicos deve estar associada à busca contínua por soluções inovadoras e estratégicas eficazes, capazes de aprimorar a resposta da Administração Pública às necessidades da sociedade.

O princípio da eficiência está consagrado no artigo 37 da Constituição Federal e se relaciona diretamente com os demais princípios que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Esses princípios funcionam como diretrizes de atuação do Estado, que seus atos sejam sempre orientados pelo interesse coletivo, dentro dos limites legais e éticos (Brasil, 1988).

Após a exposição dos princípios que fundamentam a pesquisa de preços na Administração Pública, é necessário avançar para o estudo das normas jurídicas específicas que disciplinam esse procedimento.

O Direito é composto por valores, princípios e normas específicas, sendo que cada um desses elementos desempenha uma função essencial na estruturação do ordenamento jurídico. Nesse sentido, Justen Filho (2024) destaca que as normas jurídicas podem ser definidas em princípios ou regras, cada qual com características próprias.

Os princípios, por sua natureza geral e axiológica, estabelecem diretrizes fundamentais que orientam a interpretação e aplicação das normas. Entretanto, sua aplicação exige ponderação, pois não fornece soluções exatas e objetivas para todos os casos concretos. Já as regras jurídicas, por serem mais específicas, possuem aplicação objetiva e direta, garantindo maior segurança jurídica e previsibilidade das decisões.

No âmbito da pesquisa de preços, essa interação entre princípios e normas se revela essencial. Se, por um lado, princípios como legalidade, isonomia, economicidade e eficiência orientam a Administração na definição dos valores referenciais das contratações públicas, por outro, a aplicação das normas jurídicas se faz necessário para estabelecer critérios técnicos e objetivos, reduzir subjetividade e projetando uniformidade e transparência no processo.

Dessa forma, a Lei nº 14.133/2021, conhecida como o novo marco regulatório das contratações públicas, trouxe avanços significativos para a realização da pesquisa de preços, formalizando e estabelecendo parâmetros normativos expressos para dar rigor técnico, possibilidade de verificação do processo e assim maior confiabilidade na definição do valor estimado das contratações.

Dentre os principais dispositivos normativos aplicáveis à pesquisa de preços destacam-se:

- Artigo 23 da Lei nº 14.133/2021: Determina que o valor estimado da contratação deve ser obtido com base em pesquisa de preços realizada conforme critérios objetivos, utilizando fontes confiáveis para garantir maiores resultados.
- Instrução Normativa nº 73/2020: Estabelece metodologia padronizadas para a realização da pesquisa de preços, indicando fontes de pesquisas prioritárias e critérios para a escolha do valor de referência.
- Instrução Normativa nº 65/2021: Regulamenta a pesquisa de preços para aquisição de bens e contratações de serviços, com base na Lei nº 14.133/2021, estimula a padronizar e dar transparência e eficiência ao processo. Aplica-se à Administração Pública Federal e aos entes estaduais e municipais que recebem recursos da União, exceto para obras e serviços de engenharia.

2.2 Dispensa de Licitação

A Constituição Federal de 1988 estabelece a premissa de que a licitação seja o meio mais adequado para garantir contratações vantajosas para a Administração Pública, assegurando a igualdade de oportunidades entre concorrentes, mas também prevê hipóteses de contratação direta expressamente autorizadas pela legislação (Justen Filho, 2024).

A dispensa de licitação permite que a Administração Pública contrate diretamente, mesmo quando há possibilidade de concorrência, sempre que a licitação não se revele a opção mais eficiente para atender ao interesse público, especialmente devido aos custos e prazos envolvidos (Brasil, [2025]).

Neste contexto, cabe ao gestor avaliar o caso concreto e decidir, com base na conveniência e oportunidade, se a licitação deve ser realizada ou se a contratação direta é mais vantajosa. O artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 estabelece de forma exaustiva as situações em que a licitação pode ser dispensada, não sendo possível sua ampliação por interpretação subjetiva. Além disso, antes da contratação, a Administração deve comprovar sua vantagem, observando a razoabilidade do preço e critérios do artigo 72 da mesma lei (Brasil, [2025]).

2.3 Pesquisa de Preços nos Processos de Dispensa

A composição do preço de referência deve considerar, prioritariamente, contratações anteriores do mesmo órgão para objetos e condições idênticas ou similares, salvo se houver impossibilidade devidamente justificada no processo administrativo. Além disso, a pesquisa de preços deve incluir ao menos um orçamento recebido diretamente de fornecedores, bem como consultas a empresas que participaram de cotações em processos anteriores semelhantes. Ainda assim, recomenda-se uma

pesquisa adicional pela internet, priorizando fornecedores localizados na região do órgão requisitante, com o objetivo de obter preços mais acessíveis (Paraná, 2020).

Para que o preço de referência reflita com precisão os valores praticados, é fundamental realizar uma análise qualitativa das informações disponíveis nos Bancos de Preços, verificando fatores como previsão, quantidade, localização, compatibilidade do item pesquisado com o que se pretende adquirir (Paraná, 2020).

O cálculo do preço de referência deve ser feito na média, mediana ou menor preço, conforme as seguintes regras:

- a) quando os preços forem obtidos apenas por pesquisa *on-line* e banco de preços: utiliza-se a média/mediana dos preços;
- b) quando os preços forem obtidos apenas com fornecedores, utiliza-se o menor valor cotado;
- c) Quando os preços forem obtidos por pesquisa *on-line*, banco de preços e com fornecedores, utiliza-se o que for menor entre a menor cotação de fornecedores, a média e a mediana;
- d) quando o lote for composto de mais de um item, utiliza-se, para compor o preço de referência, o menor valor do lote cotado pelos fornecedores. (Paraná, 2020).

3. METODOLOGIA DE SELEÇÃO E ANÁLISE DO ACÓRDÃO Nº 3146/2024

A metodologia utilizada neste estudo baseia-se na análise qualitativa de acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), no período de 01/01/2024 s 30/12/2024 por meio de Estudo de Caso, conforme proposto por Yin (2001). A seleção do corpus de pesquisa foi realizada a partir da busca pelos termos “pesquisa de preços”, “estimativa de preços” e “preços de referência” no banco de dados oficial do tribunal (Paraná, [2025]), no endereço eletrônico⁴. Como resultado, foi identificado e analisado o Acórdão nº 3146/2024, que trata de irregularidades na condução da pesquisa de preços em uma dispensa de licitação.

Segundo Yin (2001), uma abordagem de estudo de caso permite uma análise aprofundada de eventos concretos, viabilizando a compreensão dos desafios enfrentados na aplicação das normas e princípios administrativos. Como enfatiza o autor, “um estudo de caso não precisa conter uma interpretação completa ou acurada; em vez disso, seu propósito é estabelecer uma estrutura de discussão e debate” (Yin, 2001, p. 20). Dessa forma, a análise dos acórdãos selecionados permite identificar padrões, lacunas e contradições na condução da pesquisa de preços, fornecendo subsídios para o aprimoramento dos processos licitatórios.

3.1 Análise do Acórdão nº 3.146/2024

O acórdão trata de uma Representação da Lei de Licitações envolvendo o Município de Agudos do Sul, que foi alvo de questionamentos sobre irregularidades no Contrato Administrativo nº 40/2023,

⁴ Disponível em Paraná ([2025]).

celebrado por meio da Dispensa de Licitação nº 37/2023. O objeto do contrato era a contratação de serviços de coleta regular e transporte de resíduos sólidos domiciliares e locação de contêineres. A irregularidade apontada dizia respeito à falha na cotação de preços.

O TCE-PR analisou a condução da pesquisa de preços e cláusulas na cotação de valores, que poderiam comprometer a imparcialidade da contratação. Entre as irregularidades verificadas, destacam-se:

1- Desrespeito ao Princípio da Isonomia

A empresa PRODUSERV teria tido a oportunidade de reenviar a sua proposta após já conhecer os valores anteriores, beneficiando-se do conhecimento prévio das ofertas.

[...] alega-se possível favorecimento à empresa PRODUSERV SERVIÇOS LTDA por ter sido franqueada a esta, a possibilidade de envio de nova proposta de preços, após a representante ter entregado a sua, que era a mais vantajosa até aquele momento. A conduta teria o potencial de infringir o princípio da isonomia, previsto no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

[...] não foram integralmente atendidas em razão da não entrega dos seguintes documentos e esclarecimentos: *(i)* remessa de todos os comunicados encaminhados pelo setor de licitação aos interessados em participar da dispensa; *(ii)* comunicados oficiais encaminhados pelo Setor de Licitação informado aos licitante interessados a possibilidade de renovação de suas cotações para a Dispensa nº 037/2023 após a representante ter encaminhado nova cotação; [...]

Contratações diretas relativas a demandas comuns que possam ser satisfeitas por um considerável número de fornecedores são geralmente justificadas, em relação aos dois aspectos ora considerados, por meio das pesquisas de mercado realizadas pela Administração, eis que, por praxe, opta-se por contratar aquele que detém, além da qualificação técnica requerida, a melhor proposta de preços.

Isso pode ter distorcido a concorrência e desrespeitando o princípio da isonomia, previsto no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 e do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que prevê tratamento igualitário.

[...] as evidências disponíveis demonstram que os servidores responsáveis pela condução da Dispensa nº 37/2023 utilizaram, nessa contratação direta, orçamentos fornecidos pelas empresas HMS Gestão de Resíduos (fl. 19 da Peça nº 39) e Destral (fl. 21 da Peça nº 39) no procedimento licitatório [...] não tendo sido acostado aos autos prova de que as duas empresas foram informadas sobre a abertura do procedimento de Dispensa nº 37/2023.

2- Uso de Cotações de Preços de Procedimentos Diferentes

Algumas das cotações utilizadas foram obtidas em processos anteriores, o que compromete a representatividade dos valores de mercado e não atende aos requisitos de transparência e economicidade.

[...] *(iii)* comunicado encaminhado pela em empresa DESTRAL ao Setor de Licitação demonstrando que houve autorização daquela para que a cotação datada de 03/04/2023 (fl. 28 da Peça nº 33) e fornecida inicialmente para o Processo de Contratação instaurado no dia 09/05/2023, por meio do Memorando nº 1.436/2023 (Peça nº 31), fosse aproveitada na Dispensa nº 037/2023.

[...] além de se valer de orçamentos obtidos em outro procedimento licitatórios para simular uma pesquisa de mercado (fls. 19 e 21 da Peça nº 39) e de adotar critério subjetivo e não justificado para a seleção do futuro prestador de serviço da Dispensa nº 37/2023, os agentes públicos preteriram, mais uma vez, a Representada (TRANSRESIDUOS), dando a PRODUSERV a oportunidade de reformular sua proposta de preços.

As normas exigem que a justificativa do preço seja baseada em pesquisas de mercado atualizada e documentadas, o que aparentemente não foi atendida.

3- Ausência de Justificativas para a Escolha do Fornecedor

A decisão de contratação direta da PRODUSERV não foi acompanhada de justificativas documentais que demonstrassem ser essa a melhor escolha para a administração pública.

[...] não há nos autos prova quanto à realização de pesquisa de mercado e/ou a indicação do critério empregado pelos servidores para a seleção do futuro prestador de serviços (PRODUSERV), a evidência disponível na folha nº 3 da Peça nº 90 prova que, a então prestadora de serviços de coleta de resíduos sólidos da municipalidade (TRANSRESÍDUOS), inteirou-se da existência do procedimento de Dispensa nº 37/2023, em razão de visita presencial ao Órgão, o que ocorreu dois dias após a empresa PRODUSERV ter apresentado sua proposta de preços, [...]

O artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 exige que a dispensa de licitação seja fundamentada em critérios técnicos e documentais.

4- Falta de Transparência

O processo de dispensa emergencial não declarou de forma clara quais foram os critérios para a seleção do fornecedor, evidenciando falhas de transparência.

[...] boa parte dos documentos que integram o processo não estavam disponíveis para consulta, o que inviabilizou o exame, dentre outros, dos seguintes elementos de convicção: *(i)* comunicados oficiais encaminhados pelo Setor de Licitação aos licitantes interessado solicitando propostas de preços para atender ao objeto da Dispensa de Licitação nº 037/2023; *(ii)* comunicados oficiais encaminhados pelo Setor de Licitação informado aos licitante interessados a possibilidade de renovação de suas cotações para a Dispensa nº 037/2023 em virtude da entrega de nova cotação por parte da representante; *(iii)* justificativa para que a proposta de preços referia-se ao prazo de 12 meses e não de 180 dias; [...]

Os incisos II e III do artigo 26 da Lei Federal nº 8666/93 (mantidos pelos incisos VI e VII do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/213) preveem a necessidade, nas contratações por dispensa de licitação, de se informar a razão da escolha do fornecedor ou executante e de se justificar o preço praticado.

Contratações diretas relativas a demandas comuns que possam ser satisfeitas por um considerável número de fornecedores são geralmente justificadas, em relação aos dois aspectos ora considerados, por meio das pesquisas de mercado realizadas pela Administração, eis que, por praxe, opta-se por contratar aquele que detém, além da qualificação técnica requerida, a melhor proposta de preços.

Percebe-se, assim, que o princípio da impessoalidade também se encontra presente nas contratações por dispensa de licitação, ainda que em menor grau do que o observado nas aquisições

decorrentes de procedimentos licitatórios, devendo o gestor, na medida do possível, instituir controles ou praxes administrativas que tragam maior transparência quanto as escolhas feitas, o que certamente favorecerá a promoção dos princípios da impessoalidade, economicidade e eficiência

[...] o dever da Administração em adotar controles e praxes administrativas que tragam, na medida do possível, maior transparência quanto às escolhas feitas por agentes públicos, resguardando a impessoalidade que se espera da atuação estatal [...]

O TCE-PR ressaltou a necessidade de adotar práticas administrativas que garantam maior objetividade e impessoalidade nas contratações públicas.

[...] adotando como ratio decidendi a manifestação da unidade instrutivas⁵, proponho a não imputação de sanção às partes e a expedição de recomendação ao atual gestor do Município de Agudos do Sul a fim de que, nas próximas contratações diretas, adotem-se controles e praxes administrativas que zelem pela transparência e objetividade das escolhas feitas pela Administração em relação a seleção de seus fornecedores.

A leitura analítica do acórdão selecionado possibilitou organizar as informações sobre o tema e identificar os principais desafios enfrentados na pesquisa de preços. Conforme observado no Acórdãos nº 3146/2024 do TCE-PR, a ausência de critérios objetivos, utilização de múltiplas fontes de isonomia, transparência comprometem a integridade da pesquisa de preços e definição de preços referenciais em uma dispensa de licitação e, conseqüentemente resultando em questionamentos sobre a regularidade da contratação pública.

A análise qualitativa incluiu estabelecer relações entre os elementos avaliados, evidenciando padrões e fragilidades no método de pesquisas de preços. Como destacados por Yin (2001), o estudo de caso é uma abordagem metodológica que permite explorar o fundo de evento específico e suas implicações, sendo uma ferramenta valiosa para compreender como a fiscalização dos Tribunais de Contas pode aprimorar o procedimento das compras públicas.

4. APLICAÇÃO DO FRAMEWORK PREÇO

O acórdão evidencia falhas que comprometem a integridade da pesquisa de preços, dentre elas:

- Desrespeito ao Princípio da Isonomia: Permissão de reenvio de propostas com base em cotações já conhecidas, favorecendo determinados fornecedores.
- Uso de Cotações de Procedimentos Diferentes: Incorporação de dados de processos anteriores sem atualizações devida, comprometendo a representatividade dos valores de mercado.
- Ausência de justificativas para a escolha do fornecedor: Falta de documentação robusta que fundamenta a escolha do fornecedor, prejudicando a transparência e a impessoalidade.

- Falta de transparência: Insuficiência de controle de registros que permitam a rastreabilidade e auditorias no processo de pesquisa.

Para corrigir tais deficiências, propõe-se um quadro estruturado e sistemático que sustentem o cumprimento dos princípios da economicidade, isonomia, transparência, impessoalidade e legalidade na pesquisa de preços.

4.1 Proposta de framework PREÇO aperfeiçoado para pesquisa de preços.

- Etapa 1: Planejamento da Pesquisa

Objetivo em estabelecer o escopo, os critérios e os métodos objetivos de pesquisa de preços, de forma a garantir a isonomia e objetividade do processo.

- Atividades:

- Definir o objeto da licitação de forma clara e precisa;
- Identificar fontes de pesquisa;
- Definir metodologia de coleta de dados, e-mail, ofícios, extração de dados de sistemas eletrônicos.
- Definir a metodologia de análise de dados;
- Elaborar um plano de trabalho com cronograma e responsáveis.

- Etapa 2: Coleta de Dados

Objetiva obter cotações atuais e compatíveis com o objeto, a partir de múltiplas fontes confiáveis e padronizadas.

- Atividades:

- Executar a coleta de preços nas fontes previamente definidas no plano de trabalho, Utilização de fontes atualizadas e relevantes, priorizando cotações obtidas de procedimentos recentes para evitar dados desatualizados, e com consultas diretas a vários fornecedores, por se tratar de compra através de Dispensa de Licitação.
- Padronização da coleta: Empregar formulários ou planilhas específicas que orientem os dados a serem encontrados (as condições e compreensão das solicitações de orçamento a fornecedores devem: ser entendíveis contendo informações de se tratar de processo de Dispensa de Licitação, com prazos iguais para todos, descritivo do item deve ser claro e preciso, para garantir uniformidade.
- Por se tratar de um processo de Dispensa de Licitação, os procedimentos devem se simultâneos e sigilosos, estabelecendo prazos rígidos para a coleta de informações, de modo a evitar que um fornecedor se beneficie do conhecimento dos valores apresentados pelos demais.

- Etapa 3: Análise de Dados

Objetivo em processar e analisar as cotações de forma técnica e imparcial, para poder identificar inconsistências e definir um preço de referência adequado, que mais se aproxima da realidade do mercado.

- Atividades:

- Organizar os dados, consolidando as informações em planilhas comparativas;
- Considerar de que os dados são compatíveis entre si, com especificações do objeto iguais ou similares, levando em conta fatores como qualidade, prazo de entrega, garantia, assistência técnica, rejeitando cotações oriundas de procedimentos com metodologias ou períodos diferentes, salvo se devidamente justificado.
- Aplicação do método estatístico será de menor valor de valores encaminhado por fornecedores;
- Definir preço de referência com base na análise dos dados, observando se os valores obtidos: de preços públicos (consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); contratações similares feitas pela Administração Pública; 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 (Brasil, 2021), fornecedores são compatíveis, ou seja, será possível verificar que os valores orçados por fornecedores correspondem ao preço de mercado, por diversas fontes.
- Registrar, de forma detalhada, os critérios e os procedimentos adotados na análise, para que o processo seja rastreável e os resultados possam ser comprovados.

- Etapa 4: Documentação e Justificativa

Objetivo em garantir a transparência e a rastreabilidade de todo o processo de pesquisa de pesquisa, bem como fundamentar a escolha do preço e do fornecedor.

- Atividades:

- Elaboração do relatório final, incluindo o plano de pesquisa as fontes consultadas, a metodologia de coleta e a análise dos dados, a justificativa para a exclusão de determinados valores e a fundamentação da escolha do fornecedor;
- Anexação dos documentos comprobatórios, incluindo e-mails encaminhados, recebidos, negativas de fornecedores quanto ao envio de orçamento, formulários, cotações recebidas e demais registros que permitam a verificação do cumprimento dos procedimentos propostos;
- Os documentos devem obrigatoriamente conter assinaturas dos agentes envolvidos, garantindo a integridade das informações e facilitando auditorias.

- Etapa 5: Monitoramento e Avaliação

Objetivo avaliar a eficácia do processo de pesquisa de preços e promover melhorias contínuas.

- Atividades:

- Acompanhamento pós-contratação, monitorando os preços praticados no mercado após a formalização do contrato e comparar com as cotações estimadas;
- Avaliação periódica, realizando revisões sistemáticas do processo, identificando inconsistências e propondo ajustes para aperfeiçoamento de metodologia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo busco responder à seguinte questão: “Como a aplicação do Framework PREÇO e o uso de soluções tecnológicas podem aprimorar a pesquisa de preços em licitações públicas, para que haja maior transparência, economicidade e conformidade com os critérios dos Tribunais de Contas?”

Ao longo da pesquisa, constatou-se que a pesquisa de preços é um procedimento fundamental para garantir contratações públicas mais eficientes e alinhadas aos valores praticados no mercado. No entanto, as falhas metodológicas e a ausência de critérios objetivos podem comprometer a confiabilidade desse processo, resultando em sobrepreço, superfaturamento e ineficiência na gestão dos recursos, além de questionamentos.

A análise do Acórdão nº 3146/2024 do TCE-PR evidenciou que a falta de rigor na pesquisa de preços pode levar a contratações questionáveis e ao descumprimento do princípio da transparência. A decisão do TCE-PR revelou irregularidade como ausência de justificativa de preços, uso inadequado de referências de mercado e favorecimento de determinado fornecedor, reforçando a necessidade de aprimoramento das práticas de aplicação pelos agentes públicos.

Para mitigar esses problemas, este estudo propôs a aplicação do Framework PREÇO, um modelo que visa padronizar e estruturar uma pesquisa de preços, para que haja coleta rigorosa de dados, documentação da coleta, análise documentada e justificativas bem fundamentadas. A implementação desse framework contribui para reduzir a subjetividade do processo, aumentar a rastreabilidade das informações e assim maior confiabilidade na definição dos preços de referência e maior conformidade com as exigências normativas. A aplicação desse modelo contribui para:

- Reforço da Isonomia: Que as solicitações de orçamentos a fornecedores sejam padronizadas, garantindo igualdade de condições entre fornecedores;
- Atualização e Representatividade dos Dados: Utilizar de diversas fontes de pesquisa, quando possível, mesmo se tratando de um procedimento de Compra por Dispensa de Licitação, utilizar cotações atuais e compatíveis com o objeto da licitação, evitando a aplicação de dados desatualizados ou incompatíveis com o objeto;
- Transparência e Fundamentação: Por meio de documentação robusta e específica de cada etapa, facilitando a rastreabilidade e a auditoria do processo;
- Melhoria Contínua: Com o monitoramento pós-contrato e avaliações periódicas que possibilitem a identificação de melhorias e oportunidade de aprimoramento.

Dessa forma, o arcabouço proposto não apenas corrige falhas apontadas no Acórdão nº 3146/2024, mas também fortalece os mecanismos de controle e auditoria na pesquisa de preços em licitações públicas, promovendo contratações mais eficientes, isonômicas e transparentes.

Além disso, o uso de tecnologias emergentes na modernização da pesquisa de preços, como o banco de preços eletrônicos, pesquisa on-line, Big Data, pode reduzir inconsistências, facilitar a verificação dos valores praticados no mercado e assim maior conformidade com as exigências dos Tribunais de Contas.

Diante do resultado deste estudo, conclui-se que a aplicação do Framework PREÇO e a adoção de soluções tecnológicas são estratégias viáveis e permitem aprimorar a pesquisa de preços em licitações públicas. A modernização desse processo contribui diretamente para a transparência, economicidade e eficiência das contratações, fortalecendo os mecanismos de controle externo exercidos pelos Tribunais de Contas.

Como perspectiva futura, recomenda-se a realização de estudos sobre a implementação prática do Framework PREÇO em diferentes órgãos públicos, em como esta ferramenta impacta a qualidade da pesquisa de preços e a conformidade dos processos licitatórios, bem como avaliar como ferramentas de inteligência artificial e aprendizado de máquina podem melhorar a pesquisa de preços para reduzir erros e viabilizar decisões mais informadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 08 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%2014.133%2C%20de,Distrito%20Federal%20e%20dos%20Munic%C3%ADpios>. Acesso em: 08 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta,

autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Gestão, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 15/10/2024

BRASIL. Ministério do Planejamento e Gestão. **Instrução normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021**. 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. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Gestão, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-/me-n-65-de-7-de-julho-de-2021-330673635>. Acesso em: 19/10/2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dispensa de licitação** Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2025]. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-10-2-dispensa-de-licitacao/>. Acesso em: 08 fev. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. [E-book]. 208 p. ISBN 9786559776078.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. [E-book]. ISBN 9786559649822.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). **Decisões do tribunal – Acórdões**. [S. l., 2025]. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lista/acordaos/1413>. Acesso em: 08 fev. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. **Manual de orientação Pesquisa de Preços**. Curitiba: Tribunal de Justiça do Paraná, 2020. Disponível em: file:///C:/Users/YCLAR/Downloads/Manual_pesquisa_de_precos_versao_ATUALIZADA_E_REVISADA_24-09-2020.pdf. Acesso em: 19/04/2024

SALES, Beatriz. **Princípio da isonomia**. [S. l.]: JusBrasil, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principio-da-isonomia/1263095375>. Acesso em: 30/01/2025

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e método. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.