

# ESTIMATIVA DE PREÇOS EM COMPRAS PÚBLICAS: DESAFIOS E MEDIDAS PARA A OBTENÇÃO DE MELHORES RESULTADOS EM MINAS GERAIS

Ana Luiza Camargo Hirle



## ESTIMATIVA DE PREÇOS EM COMPRAS PÚBLICAS: DESAFIOS E MEDIDAS PARA A OBTENÇÃO DE MELHORES RESULTADOS EM MINAS GERAIS

Ana Luiza Camargo Hirle

### RESUMO

Este artigo se propõe a discutir a fixação de regras para a realização de estimativa de preços em procedimentos de licitação, apresentando a experiência mineira na regulamentação do tema e na sistematização de um banco de melhores preços, constituído a partir de preços praticados pela Administração Pública Estadual, enquanto resposta à necessidade de aprimorar a estimativa de preços para os seus procedimentos licitatórios. A prévia estimativa de preços é necessária para orientar a avaliação de disponibilidade de recursos orçamentários para atender a demanda por bens e serviços e cumpre o importante papel de balizador da decisão da Administração na avaliação da adequação das propostas dos licitantes aos preços praticados no mercado. Ela deve proporcionar um parâmetro seguro para o julgamento das licitações e efetivação das contratações. Por esse motivo, e estimulado pela edição de normativa sobre o tema em âmbito federal, o Estado de Minas Gerais empreendeu esforços para aprimorar e modernizar as ferramentas disponíveis ao gestor de compras, e em especial o regulamento do tema e o Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD, que consiste em um banco de preços praticados pela Administração Pública Estadual, disponibilizado no ano 2007. Este artigo discutirá o tema, abordando a jurisprudência dos órgãos de controle externo, a avaliação dos procedimentos internos e demais elementos que determinaram a nova formatação normativa e de sistema para este tema em âmbito estadual.



**Palavras-chave:** Estimativa de preços para a licitação. Regulamento estadual de preços de referência. Preços praticados pela Administração. Banco estadual de preços praticados.



## ABSTRACT

This article aims to discuss the fixing of rules for conducting pricing estimate in bid procedures, presenting the experience of Minas Gerais state about regulation's theme and about the systematization of a database of best prices. This database is made up from prices practiced by the State Public Administration, and represents a response for the need to enhance the estimation of prices to their bidding procedures. The prior pricing estimate is necessary to the evaluation of availability of budgetary resources to meet the demand for goods and services and meets the important role of guiding the decision of the Administration in the assessment of the adequacy of the proposals of the bidders with market prices. It should provide a safe parameter for the bidding's judgement and effectuation of contracts. For this reason, and stimulated by the editing of normative on the theme in a federal framework, the State of Minas Gerais has made efforts to improve and modernize the tools available to the manager of purchases, and in particular the regulation of the theme and the module of the database of best prices of the Integrated System of Administration of Materials and Services - SIAD, which consists of a database of prices used by the State Public Administration, available since 2007. This article will discuss the subject, focusing on the jurisprudence of external control bodies, the assessment of internal procedures and other elements that determined the new formatting the normative and system to this theme in the state sphere.

Keywords: pricing estimate to the bidding. State Regulation of reference prices. Prices charged by the Administration. State database of prices charged.



## SUMÁRIO

2. INTRODUÇÃO.....	6
3. DAS REGRAS PARA A ESTIMATIVA DE PREÇOS.....	7
4. DO BANCO DE MELHORES PREÇOS.....	14
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20



## 1. INTRODUÇÃO

A aquisição de bens e a contratação de serviços e obras pela Administração Pública deve ser precedida da realização de procedimento licitatório, disciplinado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

Dentre os objetivos da licitação, elencados no art. 3º da referida lei<sup>1</sup>, está a seleção da proposta mais vantajosa para a celebração do contrato de interesse da Administração.

É fundamental, para avaliação da vantajosidade das propostas apresentadas pelos licitantes, que a Administração possa aferir a sua compatibilidade com os preços praticados no mercado. Daí a importância da estimativa de preços que antecede as compras realizadas pelo Estado, para proporcionar uma avaliação segura das propostas dos licitantes pela Administração.

Além desse propósito, a estimativa de valor para a licitação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação a ser adotada, exceto quanto à concorrência ou o pregão, que podem ser utilizados independentemente do valor a ser contratado. Ainda, ela possui a finalidade de avaliação acerca da disponibilidade de recursos orçamentários para atender à demanda.

Todavia, a Lei nº 8.666/93, que disciplina de forma minuciosa e exaustiva alguns aspectos do processo licitatório, não conferiu o mesmo tratamento à fixação de preços de referência para a licitação. Sobre esse aspecto, ela determina que as compras devem, sempre que possível, balizar-se pelos preços praticados pela Administração, e que o julgamento das propostas na licitação deve incluir a verificação

---

<sup>1</sup>Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).



de conformidade com os preços correntes no mercado (BRASIL, 1993, arts.15, V, e 43, IV).

Assim, a definição das regras para a fixação de preços de referência para a licitação tem sido feita por meio da jurisprudência dos órgãos de controle interno e externo, bem como, mais recentemente, pelos regulamentos expedidos pela União e pelos Estados.

Este artigo se propõe a apresentar a experiência do Estado de Minas Gerais na regulamentação do tema de fixação de preços de referência para a licitação, bem como a sua experiência na sistematização e disponibilização de um banco de melhores preços, constituído a partir de preços praticados pela Administração Pública Estadual em suas compras, enquanto resposta a essa necessidade de uniformizar e de aprimorar os procedimentos para a estimativa de preços para os procedimentos licitatório sem âmbito estadual.

Para tanto, será abordada a jurisprudência dos órgãos de controle externo, a avaliação sobre os procedimentos internos e demais elementos que determinaram a nova formatação normativa no ano de 2015 e a definição de regras para a ferramenta de sistema denominada Módulo de Melhores Preços.

## **2. DAS REGRAS PARA A ESTIMATIVA DE PREÇOS**

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu, por meio da edição da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014<sup>2</sup>, as regras básicas a serem observadas, no âmbito da Administração Pública Federal, para a realização de estimativas de preços para os procedimentos licitatórios destinados a aquisição de bens e contratação de serviços.

O grande valor desta norma está na consolidação, em seu art. 2º, de fontes de consulta consideradas válidas para a realização da pesquisa de preços, além da

---

<sup>2</sup>Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.



determinação da forma de utilização das informações encontradas, para a composição do preço de referência. Transcrevemos o art. 2º, a seguir:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - **Portal de Compras Governamentais** - [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br);

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - **contratações similares de outros entes públicos**, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - **pesquisa com os fornecedores**. (BRASIL, 2016a, grifos nossos).

A redação original do *caput* do art. 2º determinava uma ordem de preferência entre os parâmetros de pesquisa arrolados em seus incisos, que era a ordem de sua apresentação no texto normativo. Tal orientação rapidamente foi modificada, tendo vigorado apenas até a edição da Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014, que alterou o dispositivo, extinguindo a ordem de preferência entre os parâmetros.

De toda forma, a leitura desse dispositivo permite identificar as duas fontes ou parâmetros mais usuais para realização da pesquisa de preços: os preços praticados pela Administração, de modo geral, e os preços obtidos por meio de pesquisa junto aos fornecedores.

A consideração inicial de superioridade do parâmetro de preços praticados pela Administração, registrados no Portal de Compras Governamentais, para a composição da pesquisa de preços, vai ao encontro do argumento de que o preço para a Administração não é necessariamente o preço corrente no mercado.

Isso porque as condições de contratação e pagamento são diferenciadas no fornecimento ou prestação de serviços para entes públicos, comparativamente com as condições de negociação no mercado privado. Podemos apontar, como exemplo, os prazos para pagamento, e a ocorrência de atrasos sistemáticos na realização dos mesmos, muitas vezes observada, como fatores que influem diretamente nos preços a serem ofertados. Por outro lado, a escala da compra na licitação, que pode agregar grandes quantidades para atendimento a uma política pública, pode ser utilizada para negociação de descontos com os licitantes. Finalmente, devem ser mencionadas as cláusulas de alteração do contrato administrativo, que colocam a Administração em





posição diferente e superior àquela ocupada pela parte privada, para garantia da prevalência do interesse público sobre o privado.

Assim, a conformação do preço praticado junto ao ente público depende de uma série de fatores, dada a condição de negociação diferente daquela vigente no setor privado, e por isso é muito importante avaliar os preços que a Administração efetivamente consegue obter em seus processos licitatórios.

É indiscutível, pelo exposto, o proveito da utilização de preços já negociados e praticados pela Administração para orientar os próximos processos de compras. O grande desafio, nesta seara, é a sistematização das informações sobre esses preços e a sua disponibilização para uma consulta facilitada pelos gestores de compras.

Mister citar, ainda, a dificuldade muitas vezes enfrentada pela Administração em obter resposta aos seus pedidos de cotação de preços enviados a fornecedores.

Por outro lado, pode ter sido fator determinante para a alteração no *caput* do art. 2ºo posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU a respeito do tema. Nesse sentido, não há jurisprudência pacificada sobre a eleição dos parâmetros que devem ser considerados, em cada caso, para a realização da estimativa de preços para a licitação.

Colacionamos julgados recentes do TCU, com orientações diversas acerca da eleição de parâmetros para a pesquisa, sendo necessária, sempre, a avaliação de sua adequação ao caso concreto. No julgado a seguir, o referido Tribunal aborda a sua orientação relativa à eleição preferencial do parâmetro de realização de cotações junto ao mercado para a estimativa de preços para a licitação, mas cita situações em que pode ser eleito parâmetro diversos como fonte de pesquisa. Vejamos:

7. Embora as cotações junto ao mercado sejam uma forma direta e objetiva de justificar os preços nas contratações sem licitação, poderá haver casos em que a adoção desse procedimento não seja possível ou não seja a mais adequada. Cito, por exemplo, as situações em que o preço do objeto consta de algum sistema oficial de referência ou em que o mercado seja de tal forma restrito que não permita a obtenção de tais cotações.

8. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas estabelece que a apresentação de cotações junto ao mercado é apenas a forma preferencial de se justificar o preço, podendo, caso não seja aplicável tal procedimento, ser utilizados outros meios. Veja, a respeito, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1266/2011-Plenário:



o entendimento 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.** (grifei)

(...) 9.3.1.2. o preço a ser pago deve ser compatível com aquele praticado no mercado, situação essa a ser comprovada pelo Banco do Brasil S/A mediante a juntada da documentação pertinente nos respectivos processos de dispensa, incluindo, no mínimo, três cotações de preços de empresas do ramo, **pesquisa de preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública** ou justificativa circunstanciada caso não seja viável obter esse número de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. (BRASIL, 2016b, pp.12 e 15, grifos do original).

A utilização preferencial do parâmetro de cotação de preços junto ao mercado é novamente citada no Acórdão 1565/2015. O mesmo julgado fala sobre parâmetros que podem ser adotados nos processos de inexigibilidade de licitação:

20. Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que **este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação)**, devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014). E, **nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas**(BRASIL, 2016d, p.15).

No julgado a seguir, de modo diverso, ao analisar as orientações da mencionada Instrução Normativa nº 5/2014, o Tribunal se posiciona no sentido da priorização na eleição dos parâmetros de "Portal de Compras Governamentais" e "contratações similares de outros entes públicos" para a realização da pesquisa de preços. Este posicionamento está alinhado aos argumentos já apresentados, da peculiaridade na conformação dos preços para as vendas ao setor público:

9.3.2. para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, quais sejam, "Portal de Compras Governamentais" e "contratações similares de outros entes públicos", em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, "pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo" e "pesquisa com os fornecedores", cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar (BRASIL, 2016c, p.17).



Assim, a nosso ver, acertada foi a alteração do texto normativo que eliminou as referências à prevalência de um parâmetro sobre o outro na realização da pesquisa de preços. Isso por que cabe ao agente público responsável pela pesquisa de preços para a licitação eleger, dentre as fontes de pesquisa disponíveis, qual é aquela, ou o conjunto delas, mais adequada ao caso concreto.

Nesse sentido se posicionou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA — ESTIMATIVA DO CUSTO DO OBJETO E INDICAÇÃO DO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS — IMPRESCINDIBILIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS — A PESQUISA DEVE BASEAR-SE EM INSTRUMENTO(S) DE RECONHECIDA IDONEIDADE — CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM BANCO DE PREÇOS — POSSIBILIDADE, DESDE QUE OBEDECIDAS TODAS AS NORMAS APLICÁVEIS SOBRE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTRATAÇÃO PÚBLICA — NECESSIDADE DE DOCUMENTAÇÃO DA PESQUISA NOS AUTOS.

a) Na contratação pública, com ou sem certame licitatório, é imprescindível a pesquisa de preços;

b) A pesquisa de preços deve basear-se em instrumento — ou instrumentos — de reconhecida idoneidade para evidenciar os preços que estão sendo efetivamente praticados no mercado;

c) Banco de preços mantido por prestador de serviços especializados constitui, em princípio, instrumento idôneo para a pesquisa de preços na contratação pública;

**d) O agente público responsável pela contratação deve avaliar os instrumentos idôneos disponíveis para a pesquisa de mercado, a fim de selecionar qual deles — ou qual conjunto deles — é o mais adequado, no caso concreto;**

e) A pesquisa de preços deve ser documentada nos autos do processo de contratação pública, até mesmo para viabilizar o exercício dos controles interno e externo. (MINAS GERAIS, 2016f, p.1)

Seguindo orientações firmadas pelos órgãos de controle, a Instrução Normativa nº 5/2014 incluiu, ainda, regras complementares para a realização da pesquisa de preços, dentre as quais destacamos: a) a utilização da média ou do menor dos preços obtidos enquanto resultado da pesquisa (art. 2º, §§ 2º e 3º); b) a admissão apenas excepcional de pesquisa realizada com menos de três preços (art. 2º, §5º); c) a exigência de desconsideração de preços considerados inexequíveis ou excessivamente elevados para a apuração do resultado da pesquisa (art. 2º, §6º); d) a exigência de envio de solicitação formal aos fornecedores para a apresentação da cotação (art. 3º); e, e) a proibição da utilização de estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas (art. 4º).



Relativamente à experiência do Estado de Minas Gerais, registramos a edição da Resolução SEPLAG n.º 51, de 22 de novembro de 2007<sup>3</sup>, que regulamentou a utilização de preços de referência disponibilizados pelo módulo Melhores Preços para estimativa de preços e julgamento de propostas nas aquisições públicas estaduais, como o primeiro movimento estadual na regulamentação do tema.

Essa norma foi editada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, enquanto órgão central do sistema, responsável pelas políticas e normas estaduais de compras públicas, e pela gestão do sistema informatizado de suporte aos procedimentos de licitação, e está intimamente relacionada à estipulação de regras para a utilização de informações disponíveis no Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD<sup>4</sup>.

Pelo exposto, objetivou-se orientar os órgãos e entidades estaduais quanto à utilização do parâmetro de *preços praticados pela Administração*, no âmbito do Estado, mas a norma não abrangeu as demais fontes de pesquisa e um regramento geral para o tema de fixação de preços de referência nas compras.

Mais recentemente, influenciado pelas discussões sobre a aplicação das regras e critérios definidos pela Instrução Normativa nº 5/2014, o Estado imprimiu esforços na realização de estudos para uniformizar e aprimorar as regras utilizadas para a fixação de preços de referência nas compras públicas estaduais. Enquanto resultados obtidos destacam-se dois produtos principais, que são a Resolução Conjunta SEPLAG/CGE nº. 9.447, de 15 de dezembro de 2015<sup>5</sup>, e a definição de novas regras para o banco de melhores preços do sistema SIAD.

---

<sup>3</sup>Regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo módulo Melhores Preços para estimativa de preços e julgamento de propostas nas aquisições públicas dos órgãos e entidades usuários do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD/MG.

<sup>4</sup> Vide Decreto Estadual nº 45.018, de 20 de janeiro de 2009, que regulamenta o sistema e dispõe sobre a sua utilização obrigatória pelos órgãos e entidades estaduais. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45018&comp=&ano=2009&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45018&comp=&ano=2009&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em 1º de fevereiro de 2016.

<sup>5</sup> Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços e regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD.



Esta resolução, assinada pela SEPLAG, enquanto órgão central responsável pela emissão de regras e orientações no tema de compras públicas, e pela Controladoria Geral do Estado – CGE, enquanto órgão de controle interno, responsável pela verificação de conformidade nos processos licitatórios estaduais, consiste em diploma de conteúdo completo e inédito sobre esse tema no Brasil.

Em relação aos procedimentos para a realização de pesquisa de preços, a norma inclui o regramento geral para a fixação de preços de referência nas compras estaduais, e acompanha as definições vigentes em âmbito federal relativamente aos parâmetros considerados válidos para realização dessa pesquisa. Seu conteúdo difere daquele incluído na norma federal apenas quanto à adoção de regras mais detalhadas para a especificação do objeto, para a realização dos procedimentos de pesquisa de preços, e para a instrução processual, por exemplo.

A grande novidade apresentada pela norma, nesse caso, é oriunda da evolução das orientações contidas na Resolução SEPLAG nº 51/2007, e reside na explicitação das regras para a instituição de um banco de preços praticados pela Administração, e para o uso de suas informações.

Nesse sentido, o Estado de Minas Gerais pode ser considerado um adepto fervoroso da corrente que valoriza a utilização dos preços praticados pela Administração em seus processos licitatórios visando a instrução de pesquisas de preços, pelas vantagens já explicitadas neste item, e por isso concentrou esforços em criar uma ferramenta que suporte este procedimento de forma eficiente e eficaz.

Acrescente-se, além dos benefícios citados anteriormente relativos à utilização dos preços praticados pela Administração na estimativa de preços para a licitação, a vantagem da simplificação e a enorme agilidade que pode ser conferida aos procedimentos internos de pesquisa de preços, com o uso de ferramenta deste tipo. Isso porque o agente público possuirá as informações para a análise prontamente disponíveis, no sistema, e não precisará aguardar o retorno de fornecedores para o início de seu trabalho.

As regras incluídas na Resolução Conjunta nº 9.447/2015 relativamente à utilização de preços praticados pela Administração para a estimativa de preços nos



procedimentos licitatórios serão apresentadas no item a seguir, que trata do banco de preços praticados do sistema SIAD.

### **3. DO BANCO DE MELHORES PREÇOS**

O Módulo de Melhores Preços – SISMP, ferramenta integrante do sistema corporativo de suporte à gestão de suprimentos, o SIAD, objetiva subsidiar a realização de estimativa de preço para a aquisição de bens e contratação de serviços, bem como fornecer elementos para o julgamento de preços nos processos de compras estaduais (MINAS GERAIS, 2015, art. 4º).

O SIAD controla todo o ciclo dos materiais, serviços e obras, desde a sua solicitação até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços e obras. As informações registradas em seu Catálogo de Materiais e Serviços – CATMAS, Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF e Módulo de Compras foram determinantes para viabilizar a constituição do SISMP.

O SISMP é um banco de dados constituído pelos preços finais obtidos em procedimentos licitatórios estaduais, organizados por código de item relativo à especificação do objeto no CATMAS, e atrelado às referências de identificação do processo de compras de origem e do fornecedor vencedor, cujos dados estão registrados, respectivamente no Módulo de Compras e no CAGEF. A metodologia utilizada por essa ferramenta para a fixação de preços de referência será abordada a seguir.

O primeiro passo para a construção da metodologia para a fixação de preços de referência a partir da utilização das informações sobre os preços praticados nas compras públicas estaduais foi, em 2006, a contratação da consultoria da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – Fundação IPEAD, vinculada à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, que dentre muitas outras funções é especializada em analisar preços e índices inflacionários.





As questões colocadas para análise da Fundação IPEAD foram, em síntese: a) como obter uma medida síntese para a fixação do preço de referência a partir da massa de preços praticados pela Administração Pública Estadual? b) como comparar preços de itens de materiais obtidos em licitações realizadas em datas distintas?

Registre-se que a análise realizada à época teve por objeto apenas os itens de materiais adquiridos nas compras estaduais. O CATMAS, módulo do SIAD responsável por detalhar a especificação de todos os itens de suprimentos que são utilizados nas compras efetuadas por meio do sistema, determina uma estrutura centralizada de controle das características dos materiais que são adquiridos, estocados e patrimoniados. Devido a isso, temos certeza de que cada código de item de material gerado pelo sistema é um item único e que todas as compras realizadas a partir do mesmo item de material referem-se a um mesmo produto. Todavia, o mesmo raciocínio não pode ser empregado para os itens de serviços, pois não existe ainda uma padronização nas especificações, nem tampouco itens de serviço que permitam individualizar os objetos contratados. Por esses motivos, a realização dos estudos ateve-se, naquele momento, a análise de preços para itens de materiais.

Enquanto resposta à questão acerca da comparabilidade dos preços obtidos em datas distintas para um mesmo item, a Fundação IPEAD determinou a necessidade de se trazer todos os preços a um valor presente, por meio da aplicação de índices de preço para a correção monetária, para somente depois compará-los. Assim, vinculou a cada família de itens de materiais do CATMAS um índice de preços setorial, cuja variação possuía maior aderência às características da flutuação de preços para aquela cesta de itens.

Dessa forma, os preços registrados no SISMP nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, oriundos dos valores homologados nas compras realizadas nesse período, são corrigidos e trazidos a valores presentes, ou valores atualizados, a partir da identificação do índice de preços aplicável a família a qual pertencem, conforme estrutura do CATMAS (MINAS GERAIS, 2015, art. 4º, §§ 1º e 3º).

O próximo passo foi, a partir dos preços atualizados, identificar a medida estatística a ser aplicada para a obtenção de uma medida síntese do conjunto de



preços para cada item, que melhor o representasse. Após a análise do conjunto de dados de preços praticados para um horizonte de aproximadamente dois anos, a Fundação IPEAD determinou a aplicação das seguintes fórmulas estatísticas para a obtenção dessa medida síntese:

- a) Itens de material com menos de 10 (dez) preços registrados no banco de dados do SISMP: para estes itens é utilizada a mediana do conjunto de dados. Segundo a Fundação IPEAD, a escolha da mediana se justifica, pois, quando se trabalha com um número pequeno de observações, outras estatísticas são muito sensíveis a valores extremos. A mediana, por sua vez, é a medida apropriada, sendo menos influenciada pelos mesmos; e,
- b) Itens de material com 10 (dez) ou mais preços registrados no banco de dados do SISMP: para estes itens é aplicada a técnica estatística denominada box-plot, que permite a eliminação de valores discrepantes do conjunto de dados, tanto por serem considerados valores muito altos, como muito baixos. Após a desconsideração destes valores, é calculada a média simples dos demais valores para a determinação do valor síntese.

A identificação desses métodos estatísticos, que privilegiam os valores de tendência central na análise, permite a exclusão dos preços registrados no sistema que são considerados, comparativamente, destoantes dos demais, por serem muito baixos ou muito elevados. Acredita-se que esse método é adequado pois a obtenção desses preços sofreu a influência de fatores singulares, que não estão presentes, como regra, nas negociações dos demais procedimentos licitatórios.

O valor correspondente à medida síntese dos preços registrados no SISMP é o preço de referência obtido a partir do parâmetro de preços praticados pela Administração. Com o objetivo de imprimir maior transparência às regras adotadas no SISMP para esse cálculo, as fórmulas estatísticas foram incluídas como Anexo da Resolução Conjunta nº 9447/2015 (MINAS GERAIS, 2015, art. 3º, §2º, art. 4º, §4º, II, e Anexo).

Ainda em 2007, já estava disponível a consulta aos preços de referência disponibilizados no SISMP, calculados a partir dos preços homologados nos





procedimentos de compras registrados no SIAD, por meio de aplicação da metodologia definida pela Fundação IPEAD. As regras para a sua utilização foram incluídas na já mencionada Resolução SEPLAG nº 51/2007.

Em 2015, concomitantemente aos estudos para revisão e aprimoramento das regras para a fixação dos preços de referência nos processos de compras estaduais, foi realizada análise do fluxo empregado nos setores de compras para a realização da pesquisa de preços e análise acerca do uso do SISMP do SIAD. Foram observadas as seguintes restrições ao uso do SISMP:

- a) A ausência de preço de referência no SISMP para novos itens incluídos no CATMAS, pois ainda não existe preço praticado para os mesmos registrado no sistema;
- b) A impossibilidade de incluir preços oriundos de outras fontes ou parâmetros de pesquisa, como os preços pesquisados junto a fornecedores, ou de excluir preços constantes da base de dados do SISMP, para a realização de novo cálculo do preço de referência, a partir do novo conjunto de dados, pelo sistema;
- c) erro na forma de associar o preço de referência calculado pelo SISMP com outros preços obtidos fora do sistema: a medida síntese apresentada pelo sistema, determinada pela análise conjunta de vários preços, era tida como um único preço a compor a média de preços em conjunto com os preços obtidos por outros parâmetros; e,
- d) a existência de diversos questionamentos jurídicos e dos órgãos de controle sobre a metodologia de cálculo do preço de referência utilizada pelo SISMP.

Tais constatações direcionaram a definição de novas regras para o SISMP, para permitir, em versão a ser disponibilizada:

- a) a inserção, pelos usuários, de preços obtidos por meio de outras fontes de pesquisa definidas no art. 3º da Resolução Conjunta nº 9.447/2015, permitindo a sua associação com os preços registrados no SISMP para o cálculo automatizado do preço de referência;



- b) a seleção de preços, dentre aqueles existentes no SISMP, que devem compor o cálculo do preço de referência automatizado pelo sistema, permitindo ao usuário, mediante justificativa, a seleção, por exemplo, apenas de preços oriundos de compras realizadas por meio de pregão ou pelo sistema de registro de preços, etc.; e,
- c) a combinação das alternativas anteriores para o cálculo automatizado do preço de referência.

Essas alterações estão em consonância com as orientações expedidas pelos órgãos de controle interno e externo, de que é o agente público responsável pela realização da pesquisa de preços que pode determinar, em cada caso, os parâmetros, dentre aqueles disponíveis, mais adequados à estimativa de preços. Elas guardam, ainda, conformidade com a regra inserida no art. 3º da Resolução Conjunta nº 9.447/2015, que determina os parâmetros que podem ser utilizados na pesquisa de preços, e exclui qualquer prevalência ou prioridade de um parâmetro sobre o outro.

Foi determinada, também, a revisão dos relatórios disponibilizados pelo sistema, incluindo a disponibilização de um Mapa Comparativo de Preços, com informações mais detalhadas sobre os dados utilizados, em cada caso, para o cálculo do preço de referência. O Mapa Comparativo de Preços incluirá informações sobre os preços considerados no cálculo do preço de referência, identificando a sua origem, sobre os preços constantes na base de dados do sistema que eventualmente tenham sido desconsiderados para esse cálculo, sobre o último preço obtido pela unidade de compras para o item e sobre a existência de preço registrado em ata de registro de preços para o item. Ele visa facilitar a adequada documentação das informações utilizadas para a estimativa de preços na instrução dos processos de compras.

A realização destes procedimentos, para a fixação dos preços de referência, e a utilização do mapa comparativo de preços para a instrução processual estão legitimados, conforme previsão incluída nos arts. 8º e 9º da Resolução Conjunta nº 9.447/2015.

Outra novidade será a disponibilização de funcionalidade no SISMP para a consulta a preços praticados para itens de serviços. Nesse caso, embora o SISMP não disponibilize cálculo automatizado do preço de referência, pelo fato dos códigos



de itens de serviços não permitirem a individualização dos serviços contratados, serão listados os preços obtidos para um mesmo código de serviço, para facilitar a busca do usuário por editais semelhantes em âmbito estadual. As regras definidas para o este tema são as seguintes:

Art. 4º. §4º O sistema apresentará:

[...] II. os preços praticados para os itens de serviços nos procedimentos de compras realizados por meio do sistema SIAD e as respectivas informações sobre os processos de compras de origem.

[...] §6º Na consulta a preços de serviços, o usuário deverá aferir a compatibilidade da especificação técnica dos itens de serviços, para fins de avaliação dos preços apresentados do SISMP, tendo em vista que o item pode apresentar descrição complementar no edital de licitação. (MINAS GERAIS, 2015)

Vale citar, ainda, a previsão de atualização do preço de referência propriamente dito, calculado no SISMP, para auxiliar no julgamento das propostas dos licitantes nas hipóteses de ocorrência de variação nos preços de mercado, no interstício ocorrido entre a data da realização da pesquisa de preços e a data da realização do julgamento das propostas de preços dos licitantes, por meio da aplicação dos mesmos índices de preços utilizados para correção monetária dos preços existentes na base de dados do SISMP. Conforme definido no art. 11:

Art. 11. Para decidir acerca da aceitabilidade dos preços ofertados no procedimento de compras, o pregoeiro ou comprador poderá proceder à atualização do preço de referência estimado para os itens do processo, por meio de índices de preços para a correção monetária, visando corrigir os preços conforme variação de preços no mercado ocorrida entre a realização da estimativa de preços e a efetiva realização do processo licitatório.

§1º O procedimento indicado no caput também poderá ser adotado pela autoridade competente pela homologação do processo de compras.

§2º O SISMP realizará a atualização do preço de referência, nos termos do caput, a partir do índice de preços definido no sistema para a atualização dos preços do item. (MINAS GERAIS, 2015)

A Resolução Conjunta nº 9.447/2015 identifica a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão como órgão responsável pela disponibilização das melhorias no Módulo de Melhores Preços, especialmente as relativas à disponibilização de informações sobre preços praticados para itens de serviços, os novos relatórios, a funcionalidade para permitir a conjugação de preços apurados por outros parâmetros e para a seleção de preços constantes do SISMP para a realização de novo cálculo automatizado do preço de referência, e a atualização do preço de referência calculado por meio do sistema. Embora não exista prazo fixado na norma para estas alterações,



está prevista a entrega da maior parte destas funcionalidades ainda no primeiro semestre de 2016.

Finalmente, registramos, enquanto importantes desafios, a realização de estudos e a definição de regras que permitam a inserção no banco de dados do SISMP, pelo gestor do sistema, de preços praticados por outros entes públicos nas esferas federal, estadual e municipal; bem como a mineração da base de dados de notas fiscais eletrônicas da Secretaria de Estado de Fazenda, para a extração de informações que auxiliem na fixação de preços de referência para as compras. Este último item equivaleria a uma pesquisa sobre os preços praticados no mercado, pelos fornecedores estaduais, dotada de veracidade inquestionável, pelo fato dos preços estarem incluídos nos documentos fiscais emitidos pelos mesmos.

De qualquer maneira, a instituição de um banco de preços praticados pela Administração, em Minas Gerais, e a determinação das regras para a utilização dos preços registrados em sua base de dados, enquanto instrumento auxiliar para a realização de estimativa de preços nos procedimentos licitatórios, é inovação marcante e que possui enorme potencial para contribuir para a qualificação, agilidade e eficiência deste procedimento na esfera estadual.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo se propôs a discutir o tema da regulamentação da realização de pesquisa de preços para a instrução de procedimentos licitatórios na administração pública federal e no Estado de Minas Gerais, e a apresentar as regras definidas para a sistematização de um banco de melhores preços, com informações referentes ao parâmetro de preços praticados pela Administração, para suporte aos procedimentos realizados nos setores de compras de Minas Gerais.

Assim, foram apresentados e discutidos os pontos mais relevantes da regulamentação de referência, em âmbito federal, representada pela Instrução Normativa nº 5/2014, tendo sido apontado como elemento inovador e de grande



relevância a consolidação em seu art. 2º dos parâmetros válidos para a realização da estimativa de preços para as compras públicas.

Quanto à regulamentação do tema no Estado de Minas Gerais, foi mencionada a edição da Resolução SEPLAG nº 51/2007 enquanto primeiro esforço no sentido de edição de regras para a utilização de preços praticados pela Administração para a estimativa de preços em licitações. Em seguida, foi apresentada a Resolução Conjunta SEPLAG/CGE nº 9447/2015, editada no final do ano de 2015, que conferiu tratamento mais completo ao tema, incluindo regras gerais para a estimativa de preços nos procedimentos licitatórios.

Em relação à última, tem destaque o seu conteúdo inédito e inovador no cenário nacional relativo à sistematização de um banco de preços praticados e definição de regras para a utilização das informações disponibilizadas pelo mesmo.

O artigo discutiu, no item a seguir, as regras e parâmetros definidos para o funcionamento desse banco de preços, denominado como Módulo de Melhores Preços do SIAD, descrevendo os próximos e passos e desafios a serem enfrentados pela gestão pública estadual.

Registre-se, ao fim, que os esforços do Estado de Minas Gerais para a regulamentação do tema de estimativa de preços em licitações e para a modernização da ferramenta de suporte a esta estimativa, em especial do Módulo de Melhores Preços do SIAD, não determinam a utilização preferencial do parâmetro de preços praticados, pelos agentes públicos responsáveis pela realização da pesquisa de preços, em relação a qualquer outro parâmetro. Assim, ratificamos a responsabilidade do agente público na análise das informações disponíveis em cada caso e na eleição dos parâmetros que serão utilizados na pesquisa de preços no caso concreto, registrando que os esforços realizados são no sentido de auxiliar na realização desta análise, por meio da disponibilização de ferramentas mais modernas.

Pelo exposto, objetivou-se contribuir, com este artigo, para a discussão das práticas adotadas no Brasil para a realização da estimativa de preços nos procedimentos licitatórios, e para o registro de alternativas para a sua modernização.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 jun. 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun.1993.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2016a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria - Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 522/2014 – TCU – Plenário. Processo nº TC-007.049/2004-6**. Relator Min. Benjamin Zymler. Brasília: 12 de mar, 2014. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140317/AC\\_0522\\_07\\_14\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140317/AC_0522_07_14_P.doc)>. Acesso em 1º de fevereiro de 2016b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1445/2015 – TCU – Plenário. Processo nº TC 034.635/2014-9**. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília: 10 de jun, 2015. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150617/AC\\_1445\\_21\\_15\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150617/AC_1445_21_15_P.doc)>. Acesso em 1º de fevereiro de 2016c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1565/2015 – TCU – Plenário. Processo nº TC 031.478/2011-5**. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília: 24 de jun, 2015. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150709/AC\\_1565\\_24\\_15](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150709/AC_1565_24_15)





\_P.doc.>. Acesso em 1º de fevereiro de 2016d.

MINAS GERAIS. **Resolução SEPLAG nº 51, de 22 de novembro de 2007**.Regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo módulo Melhores Preços para estimativa de preços e julgamento de propostas nas aquisições públicas dos órgãos e entidades usuários do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD/MG. Disponível em: <[http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=736&Itemid=100113](http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=736&Itemid=100113)>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2016e.

\_\_\_\_\_. Resolução Conjunta SEPLAG/ CGE Nº.9447, de 15 de dezembro de 2015.Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços e regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, 16 de dezembro de 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.**Consulta**. Processo nº 924244.Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Belo Horizonte: 3 de set, 2014. Disponível em: <<http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/723155>>. Acesso em 1º de fevereiro de 2016f.

---

#### AUTORIA

**Ana Luiza Camargo Hirle** – Gestora da Coordenadoria de Normatização do Centro de Serviços Compartilhados - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais função  
Endereço eletrônico: [ana.hirle@planejamento.mg.gov.br](mailto:ana.hirle@planejamento.mg.gov.br)

