

# ARTIGO

## A AMPLA PESQUISA DE PREÇOS: O DESAFIO DE SUPERAR O MITO DOS TRÊS ORÇAMENTOS

### **João Artur Cardon Bernardes<sup>1</sup>**

Graduado em Direito - UFPR  
Especialista em Processo Civil - Instituto Romeu Felipe Bacelar  
MBA em Gestão Pública - UNIFAE  
Especialista em Direito Aplicado - Escola da Magistratura do Paraná  
MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática - Pólis Civitas  
Auditor de Controle Externo - TCEPR

### **Monique Dellane Santos Cavalcante<sup>2</sup>**

Graduada em Direito - UFAL  
Especialista em Direito Público - Universidade Anhanguera-Uniderp  
MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática - Pólis Civitas  
Auditora de Controle Externo - TCEPR

### **Enok de Souza Neu<sup>3</sup>**

Graduado em Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos - FICA  
Especialista em Gestão Pública - FOCUS  
Especialista em Segurança Pública - FOCUS  
Especialista em Liderança e Desenvolvimento de Equipes - FOCUS  
Especialista em Gestão da Qualidade - FOCUS  
Agente de Contratação/Pregoeiro - SESP/PR

### **Ricardo Labiak Olivastro<sup>4</sup>**

Bacharel em Ciências Contábeis - UEM/PR  
Bacharel em Administração - UEM/PR  
Especialista em Contabilidade e Planejamento Tributário - FCV/PR  
MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática - Pólis Civitas  
Graduando em Direito - UniOPET  
Auditor de Controle Externo - TCEPR

### **Renato Francisco Pereira<sup>5</sup>**

Graduado em Tecnologia em Gestão Pública - UNINTER  
MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática - Pólis Civitas  
Coordenador do Centro de Licitações - SESP/PR

1 Contato: [joaoac@tce.pr.gov.br](mailto:joaoac@tce.pr.gov.br)  
2 Contato: [monique.cavalcante@tce.pr.gov.br](mailto:monique.cavalcante@tce.pr.gov.br)  
3 Contato: [enok.neu@sesp.pr.gov.br](mailto:enok.neu@sesp.pr.gov.br)  
4 Contato: [ricardo.olivastro@tce.pr.gov.br](mailto:ricardo.olivastro@tce.pr.gov.br)  
5 Contato: [renato.fpereira@sesp.pr.gov.br](mailto:renato.fpereira@sesp.pr.gov.br)

## RESUMO

Este estudo analisa as inovações advindas da Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos no Brasil, e seu efeito nas práticas de pesquisa de preços para contratações públicas. Com foco na suplantação do “mito dos três orçamentos”, investigou-se a relevância de uma pesquisa mais abrangente e criteriosa para afastar sobrepreço e superfaturamento. A pesquisa evidenciou a transição dos procedimentos antigos baseados na Lei nº 8.666/93, com sua perspectiva mínima de cotações, para uma matriz que exige a utilização de múltiplas fontes acompanhadas de justificativas fundamentadas, expondo os desafios que isso cria aos agentes de contratação, sobretudo no contexto do Decreto Estadual nº 10.086/2022 no Paraná. O objetivo foi compreender como esses novos parâmetros de ampla pesquisa de preços são utilizados na prática e identificar as dificuldades que ainda subsistem. Metodologicamente, o trabalho fundamentou-se em análises de legislações pertinentes, referências bibliográficas e casos práticos da SESP/PR e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), visando explorar falhas na adaptação aos novos critérios e verificar a conformidade com as exigências da nova lei. A análise esclareceu que, apesar dos avanços normativos, a prática ainda é delimitada pela resistência dos agentes em empregar todos os parâmetros exigidos, resultando em apontamentos de órgãos de controle e na exigência de adequação. Os resultados comprovaram que a nova lei, embora tangível em suas exigências, encara desafios de efetivação, pois muitos agentes de contratação ainda encontram lacunas na aplicação dos parâmetros assentados. Concluiu-se que a aplicação da Lei nº 14.133/21 necessita de um esforço continuado de capacitação dos servidores e de uma transformação cultural na administração pública, que assegure a economicidade e a eficiência nas contratações.

## PALAVRAS-CHAVE

Lei nº 14.133/2021. Decreto Estadual nº 10.086/2022. Pesquisa de Preços. Três orçamentos. Múltiplas fontes.

## 1 INTRODUÇÃO

Os processos de licitações e contratações públicas no Brasil passaram por significativas transformações com a promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021, ainda conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos. Esta nova normativa trouxe importantes avanços e ajustamentos ao cenário atual, especialmente ao agregar práticas e princípios que objetivam aumentar a economicidade, a eficiência e a transparência dos processos de contratações públicas. Dentre as mudanças propostas no novo regramento, destaca-se o enfoque detalhado sobre a ampla pesquisa de preços, que é tida como primordial para inibir contratações com sobrepreço, preços inexequíveis e o superfaturamento na execução dos contratos.

Como principal objetivo, esta pesquisa busca investigar a prática da pesquisa de preços pela administração pública, com fulcro nos desafios e limitações decorrentes do chamado “mito dos três orçamentos”. Essa concepção, originada na interpretação rasa das jurisprudências e normativos anteriores à Lei nº 14.133/2021, consolidou como necessária apenas a obtenção de, no mínimo, três cotações de fornecedores distintos como um requisito para os processos licitatórios ou de contratações.

No entanto, a Nova Lei de Licitações e a regulamentação estadual especificada no Decreto Estadual nº 10.086/2022 no Paraná instituíram parâmetros mais amplos para a pesquisa de preços, instigando o uso de múltiplas fontes alinhadas a justificativas detalhadas. Dessa forma, este estudo busca compreender como esses novos parâmetros são aplicados na prática e quais são os desafios enfrentados pelos agentes de contratação visando superar a convicção dos três orçamentos, que ainda é proeminente.

O problema que impulsiona esta investigação está relacionado ao desafio de efetivação da ampla pesquisa de preços conforme delimitado nos atuais parâmetros normativos, que exigem uma análise mais vasta e criteriosa dos preços de mercado. Justifica-se o tema abordado visto que uma ampla pesquisa de preços legítima e fundamentada é crucial para a economicidade e eficiência na utilização dos recursos públicos, garantindo aquisições mais vantajosas e alinhadas ao interesse público. Este trabalho justifica-se também pela necessidade de conhecer as dificuldades práticas enfrentadas pelos agentes de contratação no contexto da nova Lei de Licitações e Contratos, como também propor orientações que possam facilitar a apropriação da nova norma.

A metodologia adotada compreende uma análise das legislações pertinentes, com foco na comparação entre a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/2021, além do Decreto Estadual nº 10.086/2022, bem como materiais bibliográficos de autores conceituados na área de licitações e contratos. Para aprofundar a análise, serão apresentados estudos de caso relativos a processos licitatórios realizados no Estado do Paraná, especificamente na Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP), onde foram detectadas práticas de pesquisa de preços que destoam dos novos parâmetros legais. A coleta e a análise dos dados desses processos possibilita verificar como a pesquisa de preços é conduzida atualmente como também identificar onde estão as principais lacunas relacionadas ao cumprimento das novas exigências. O trabalho finaliza com uma discussão sobre os desafios do controle externo, sendo apresentado um breve relatório baseado em casos práticos do TCE/PR.

Através deste estudo, anseia-se colaborar para o aprimoramento das práticas de ampla pesquisa de preços para formação de preço de referência nas licitações e nas contratações da administração pública, fornecendo subsídios para a qualificação de servidores e para a implementação de processos de controle mais consistentes. Ao final, espera-se que os resultados alcançados possam auxiliar

na suplantação do “mito dos três orçamentos” e no robustecimento de práticas de ampla pesquisa que proporcionem contratações públicas mais vantajosas e alinhadas aos princípios da nova lei.

## 2 A AMPLA PESQUISA DE PREÇOS: O DESAFIO DE SUPERAR O MITO DOS TRÊS ORÇAMENTOS

Atualmente, as licitações e contratações públicas são regidas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. O artigo 5º da nova legislação estabeleceu um extenso rol de princípios que devem ser observados quando da sua aplicação. Dentre os princípios trazidos para os processos de contratações públicas tem-se o princípio da economicidade.

A nova norma reservou o artigo 11 para tratar sobre os quatro objetivos do processo licitatório, dentre eles o inciso I, que é assegurar a escolha da proposta que melhor resulte em uma contratação vantajosa para a Administração Pública, considerando inclusive o ciclo de vida do objeto, como também o inciso III, que se traduz na prevenção de contratações com preços acima do mercado ou preços aqueles que se demonstram claramente inexequíveis, além de evitar o superfaturamento na execução dos contratos.

Ao observar as pesquisas de preços realizadas pelos órgãos públicos sob a égide da revogada Lei Federal nº. 8.666/93 bem como as jurisprudências oriundas das discussões acerca da formação dos preços referenciais para contratações públicas, denota-se que o entendimento dos tribunais de contas, em linha geral, pautavam-se pela necessidade de, no mínimo, 3 (três) cotações para a validação dos preços máximos de um processo de contratação, conforme se extrai do Acórdão 3.026/2010 - Plenário, do Tribunal de Contas da União.

Assim, aquilo que, numa análise fria, tinha como objetivo delimitar um mínimo necessário para que se refletisse os preços de mercado, acabou por ser adotado como parâmetro ou regra para as pesquisas de preços, criando-se assim o “mito dos 3 orçamentos”.

Com o passar dos anos, os entendimentos foram sendo modificados, apontando para a necessidade de ampliação das fontes de pesquisa, como por exemplo cita-se a decisão do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do Acórdão 420/2018 do Plenário do TCU, em que defendeu a tese de que a mera comparação de valores entre a ata de registro de preços com os orçamentos da fase interna não são suficientes para configurar uma contratação vantajosa para a administração pública. Em sua decisão ainda afirma que o órgão público deve, para aferir a vantajosidade da contratação, recorrer-se a outras fontes de pesquisa. Já para o Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, em decisão prolatada no Acórdão 2816/2014 do Plenário do TCU, recomendou-se que a pesquisa de preços para definição do preço de referência não

poderia estar restrita a cotações junto a potenciais fornecedores, mas se utilizando de outras fontes como contratações similares, mídias e sítios eletrônicos e portais oficiais de referenciamento.

Conforme foram se consolidando as decisões quanto à pesquisa de preços em múltiplas fontes, ao editar o texto da nova lei de licitações, consignou-se como exigência legal, retratada no artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, os novos parâmetros para a definição do preço referencial para contratações públicas.

## 2.1 A PESQUISA DE PREÇOS NA LEI FEDERAL Nº. 8.666/1993

Anteriormente, a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 10.520/02 (pregão eletrônico) tratavam da pesquisa de preços com certa superficialidade, apenas citando a ampla pesquisa, sem especificar efetivamente como esta deveria ser feita.

Convém mencionar que o art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93, somente determinava que as compras efetuadas pelo Poder Público, sempre que possível, deveriam “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.”

JUSTEN FILHO (2016), ao comentar esta norma, leciona que a pesquisa de preços de mercado é indispensável, mas não pode ser deixada de lado a comparação dos preços praticados por órgãos públicos relativos a objetos similares.

Como consequência, as regulamentações acerca dos procedimentos adotados para a pesquisa de preços foram se consolidando ao longo dos anos por meio de orientações dos órgãos de controle e de decisões como a contida no Acórdão nº 3.026/2010 - Plenário, do Tribunal de Contas da União, que sedimentou o entendimento que anteriormente já havia em outras decisões, como no Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário e no Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário, no sentido de que, antes da fase externa da licitação, é indispensável a realização da pesquisa de preços a fim de se obter no mínimo três cotações de fornecedores distintos

A referida jurisprudência trouxe um parâmetro para a pesquisa de preços, mas acabou sendo interpretada como uma determinante, passando a ser adotada amplamente e consolidando-se como regra para a formação de preços a coleta de três orçamentos de fornecedores distintos.

Contudo, embora o entendimento dos órgãos de controle também tenha evoluído com o passar do tempo, com decisões direcionando para a realização de pesquisas com base em múltiplas fontes, o mito dos três orçamentos continuava estabelecido.

## 2.2 A PESQUISA DE PREÇOS NA LEI FEDERAL Nº. 14.133/2021

O artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/21 atualiza a pesquisa de preços ao detalhar os cinco parâmetros para a definição do preço de referência, os quais devem ser

atendidos pelo agente de contratação quando da cotação de bens e serviços. Esses parâmetros buscam certificar que o valor assentado seja compatível com os preços praticados no mercado e, assim, propicie uma contratação mais justa e que seja vantajosa para a administração pública. Essa abordagem visa não somente determinar o valor máximo que pode ser pago mas também assegurar que os processos de contratação sejam pautados nos princípios legais e na responsabilidade com o uso de recursos públicos.

Para alcançar esse objetivo, o agente de contratação responsável pela orçamentação deve realizar uma ampla e criteriosa pesquisa de preços, buscando fontes diversificadas para aferir que o valor estimado seja justo e compatível com as práticas comerciais vigentes. A obrigatoriedade de se observar todos os cinco parâmetros estipulados no artigo 23 da Lei Federal nº 14133/2021 têm por objetivo afastar práticas que possam resultar em superfaturamento e sobrepreço, que são altamente prejudiciais tanto ao erário quanto à qualidade das aquisições públicas e à prestação de serviços.

Esta característica da nova legislação ressalta a importância de um processo licitatório pautado na transparência e bem fundamentado, onde o agente público avoca um papel central na busca por preços de mercado atualizados e justos. Esse procedimento contribui para que se obtenham valores de referência que realmente satisfaçam ao interesse público, robustecendo o compromisso com a eficiência e a economicidade em todas as fases dos processos de contratação pública.

Nesse sentido, o parágrafo 1º do art. 23 do referido diploma legal preconiza que o valor estimado para a contratação deve ser definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos cinco parâmetros, adotados de forma combinada ou não.

Ao tratarem do tema, CARVALHO, OLIVEIRA e ROCHA, asseveram que a estimativa dos preços de referência nas contratações realizadas pela Administração Pública é essencial para estabelecer parâmetros que auxiliem na identificação de sobrepreços. Esses parâmetros possuem caráter objetivo.

A esse respeito, também é importante mencionar entendimento do Tribunal de Contas da União que advertiu, no Acórdão nº 4958/22 - Primeira Câmara, que a pesquisa de preços deve ser baseada em uma “cesta de preços”, utilizando preferencialmente os preços praticados em contratações públicas provenientes de outros certames, além do que a pesquisa de preços realizada unicamente com os valores obtidos junto a fornecedores só deve ser utilizada como recurso final, no caso de não haver contratações similares no âmbito da administração pública.

## 2.3 APESQUISA DE PREÇOS NO ESTADO DO PARANÁ (DECRETO ESTADUAL Nº 10.086/22)

No Estado do Paraná, a Lei Federal nº 14.133/2021 é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 10.086/2022, que ao tratar acerca da pesquisa de preços para contratação de bens e serviços em seu art. 368, define seis parâmetros a serem observados para fins de formação do orçamento estimativo: utilizando compilações de custos unitários que sejam iguais ou inferiores à mediana do item correspondente nos painéis de consulta de preços, nos bancos de preços do Sistema GMS ou no banco de preços em saúde, acessíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); considerando os preços efetivados em contratações análogas da Administração Pública, em execução ou concluídas num período de até um ano anterior à data da pesquisa, incluindo os registros de preços, desde que observando-se o índice de atualização correspondente; empregando dados de pesquisas de preços publicados em veículos especializados, tabelas de referência oficialmente aprovadas pelo Poder Executivo estadual ou federal, ou em sítios eletrônicos especializados e amplamente acessíveis; realizando pesquisa diretamente com, no mínimo, três potenciais fornecedores ou prestadores de serviços; consultando a base nacional de notas fiscais eletrônicas ou o aplicativo Notas Paraná; utilizando as tabelas de preços oficiais.

Importante observar que os parágrafos 1º ao 7º do referido artigo trazem outras regulamentações para a formação de preços, tais como a validade das cotações, análise dos dados, valores discrepantes, entre outros detalhamentos. Destaca-se, especialmente, o contido no § 1º: “A utilização, ou não, de quaisquer dos parâmetros constantes dos incisos I a VI do *caput* deste artigo deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.”

Extrai-se, portanto, do dispositivo supra, que a pesquisa de preços precisa ser realizada com a utilização de múltiplas fontes e da forma mais abrangente possível. Além disso, é importante ressaltar que a responsabilidade pela pesquisa de preços não é exclusiva do agente responsável pela orçamentação, sendo agora compartilhada com o superior hierárquico, conforme disposto no regulamento.

A instrução de processos de licitação com menos de três orçamentos pode ser aceita, mas em caráter excepcional e desde que devidamente justificada, conforme dispõe o parágrafo 4º do artigo 368 do Decreto Estadual nº. 10.086/22, o qual determina que, além da justificativa elaborada pelo orçamentista, deverá ser submetida à análise e à aprovação da autoridade competente.

## 2.4 ESTUDOS DE CASOS OCORRIDOS NA SESP/PR

A nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) começou a ser aplicada na esfera estadual do Paraná em 01/04/2024, momento a partir do qual todos os processos de licitação passaram a ser instruídos conforme seus ditames. Além da

lei, os procedimentos licitatórios também deveriam observar o disposto no Decreto Estadual nº 10.086/2022.

A fim de garantir segurança jurídica, as minutas dos editais e demais documentos necessários à contratação passaram a ser padronizadas pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná (PGE-PR), disponíveis através do link: <https://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Minutas-Padronizadas-Lei-141332021-e-Decreto-Estadual-100862022>.

Os estudos de caso aqui apresentados foram realizados em processos que tramitaram na Secretaria de Estado da Segurança Pública - SESP, os quais foram instruídos por agentes públicos dos órgãos subordinados. Ressalta-se que, embora tenham decorrido mais de dois anos da utilização da nova lei e de sua regulamentação, ainda hoje observa-se a deficiência nas pesquisas de preços, sendo frequentes os apontamentos para retificação ou complementação pertinente, tanto por parte dos analistas da SESP/PR quanto pelos órgãos de assessoramento.

Cita-se, como primeiro caso, a manifestação da Assessoria Técnica Jurídica da SESP/PR (ATJ/SESP) contida na COTA ADMINISTRATIVA Nº 0758/2023. Ao analisar a pesquisa de preços, foi identificado pela ATJ/SESP que o orçamentista não utilizou todos os parâmetros elencados no art. 368 do Decreto Estadual 10.086/22, como também não apresentou a devida justificativa para não utilização, conforme determina o § 1º do mesmo artigo.

Outros dois casos referentes a falhas nas pesquisas de preços foram identificados e apontados pela Procuradoria Consultiva (PRC) da Procuradoria Geral do Estado (PGE), que foram objeto de manifestações consubstanciadas nas Informações nº 429/2024 e nº 662/2024.

Na informação 429/2024 - PGE/PRC, constou que a pesquisa de preços, assim como acontece na definição das especificações técnicas, do objeto e da melhor forma de dispor os lotes, é matéria técnica, por esse motivo cabe à PGE/PRC alertar quanto à necessidade de ser a mais abrangente possível a fim de retratar o preço comercial do objeto, delimitando o preço de referência que proporcionará a obtenção da melhor proposta em termos econômicos e qualitativos à administração pública, em obediência ao contido no parágrafo primeiro do artigo 23 da Lei Federal nº. 14.133/2021.

Outro caso estudado trata da informação nº 662/2024 - PGE/PRC, onde ressaltou que a pesquisa de preços, deve seguir integralmente os procedimentos estabelecidos pelo Decreto Estadual nº 10.086/2022. Assim, reduz-se as contratações com sobrepreço, preços inexequíveis e superfaturamento.

Ao analisar a formação de preços, estudadas acima, constatou-se que as pesquisas não atenderam plenamente os novos parâmetros legais trazidos pela Lei Federal nº. 14.133/2021 e o Decreto Estadual nº. 10.086/2022, deixando de se utilizar

das múltiplas fontes de pesquisa, ressaltando-se ainda que as justificativas, quando apresentadas, foram muito rasas ou até mesmo inexistentes, assim, não alcançaram o objetivo de fundamentar os critérios utilizados.

## 2.5 TCE/PR E O CONTROLE EXTERNO: CASOS PRÁTICOS

O desafio do Controle Externo sobre a questão do preço de referência é encontrar uma forma de estabelecer parâmetros que permitam fazer comparações ou avaliar sua conformidade com o que está sendo praticado no mercado frente ao que é apresentado pelos jurisdicionados em suas licitações.

Visando auxiliar a administração pública paranaense durante a pandemia da Covid-19, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná forneceu ao governo estadual e aos municípios uma tabela de referência de preços para produtos usados no enfrentamento da doença. A pesquisa abrangeu os principais itens de proteção para profissionais de saúde, como álcool, jalecos, máscaras e luvas.

Nos anos de 2021 e 2022, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), desenvolveu uma metodologia e um sistema para calcular os preços de mercado de 33 produtos com maior frequência de aquisição. Esses valores serviram como referência comparativa para a avaliação dos preços apresentados nos editais.

Sobre a metodologia do TCE/PR, os dados são obtidos a partir dos valores praticados no setor público, utilizando as seguintes fontes de pesquisa: Painel de Preços do Governo Federal (<https://paineldepresos.planejamento.gov.br>), Sistema de Notas da Secretaria da Fazenda do Paraná (SEFA) e Banco de Preços (<https://www.bancodepresos.com.br>).

No tocante às fontes que devem ser utilizadas, o Acórdão nº 1108/20 - Tribunal Pleno, proferido no Processo nº. 464908/19, firmou o entendimento de que é competência do gestor, no processo administrativo, demonstrar que a fonte utilizada na pesquisa de preços possui credibilidade na área relativa à aquisição, apresentando ainda as razões que o levaram a considerá-la apropriada como critério para definição de preço. Exemplos das demonstrações incluem o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis e o uso da fonte por outros órgãos ou entidades públicas.

Diferentemente de outras entidades públicas, os órgãos fiscalizadores possuem acesso a extensivos bancos de dados de compras de itens de prateleira ou de definição comum, abrangendo uma ampla variedade de produtos. Essa disponibilidade de dados facilita significativamente a análise e a comparação no cálculo estatístico. Para serviços e produtos compostos, o acesso a esses bancos de dados permite a realização de composições precisas, contribuindo para uma avaliação mais rigorosa e fundamentada.

Nesta senda, o Tribunal de Contas do Paraná assim orientou:

A definição de quais e de quantas fontes serão consultadas para a formação do preço máximo deve ter em conta as peculiaridades do objeto a ser contratado, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, bem como, quando relevantes, as condições gerais do negócio a ser firmado, como forma e prazo de pagamento, local e condições de entrega dos bens ou da prestação dos serviços, e outros fatores que possam interferir no valor da contratação. Sempre que houver sensíveis diferenças entre as fontes pesquisadas, a exclusão daquelas que possam desvirtuar a realidade do mercado deverá ser motivada pelo gestor público. (Acórdão nº. 1108/20 - Tribunal Pleno)

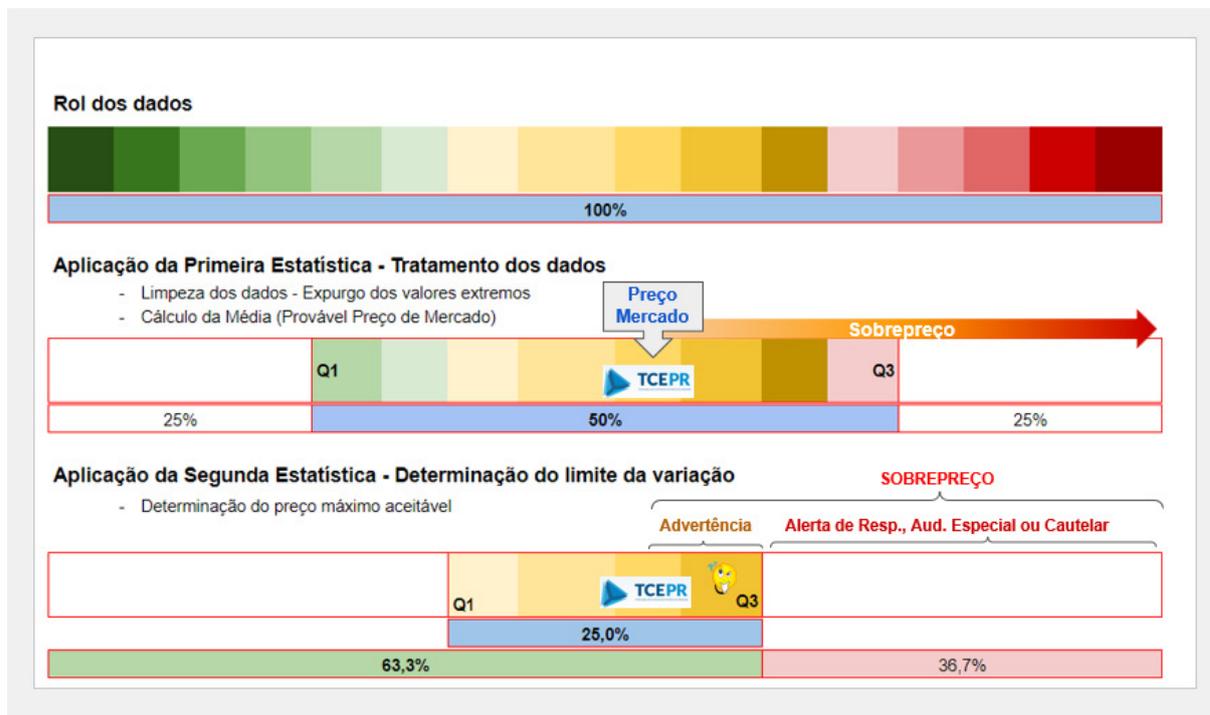
Uma grande dificuldade enfrentada na definição do valor de um item foi a variação dos preços, que dependia de vários fatores, incluindo os fornecedores consultados, o período, a quantidade de consultas realizadas, a região e a fonte de consulta.

Sobre a questão, a orientação do Pleno do TCE-PR, em resposta à Consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, no Acórdão nº. 1108/20 - Tribunal Pleno, foi a seguinte:

A pesquisa de preços deverá buscar captar o máximo possível os preços efetivamente praticados no mercado, podendo valer-se das informações obtidas junto a outros órgãos e entes governamentais que tenham realizado procedimentos para aquisição de objetos similares. Os procedimentos a serem utilizados como referência devem ser analisados criteriosamente, sendo excluídos os que, na avaliação da Administração, possam resultar em valores distorcidos em razão de diferenças nas quantidades e/ou nas condições do contrato a ser firmado. (TCE/PR, Acórdão nº. 1108/20 - Tribunal Pleno)

Quanto aos cálculos dos valores de referência realizados pela Corte de Contas do Estado, as informações extraídas são organizadas e submetidas a tratamento estatístico. Esse processo permite a criação de painéis que identificam o preço mínimo, o preço de mercado, a faixa de advertência de preços e os preços de alerta, possibilitando a identificação potencial de sobrepreço para cada item relacionado. Os preços identificados foram segregados em “quartis”, e estão representados na figura a seguir:

Figura 01 - Metodologia estatística aplicada pelo TCE/PR para definição de valores de referência



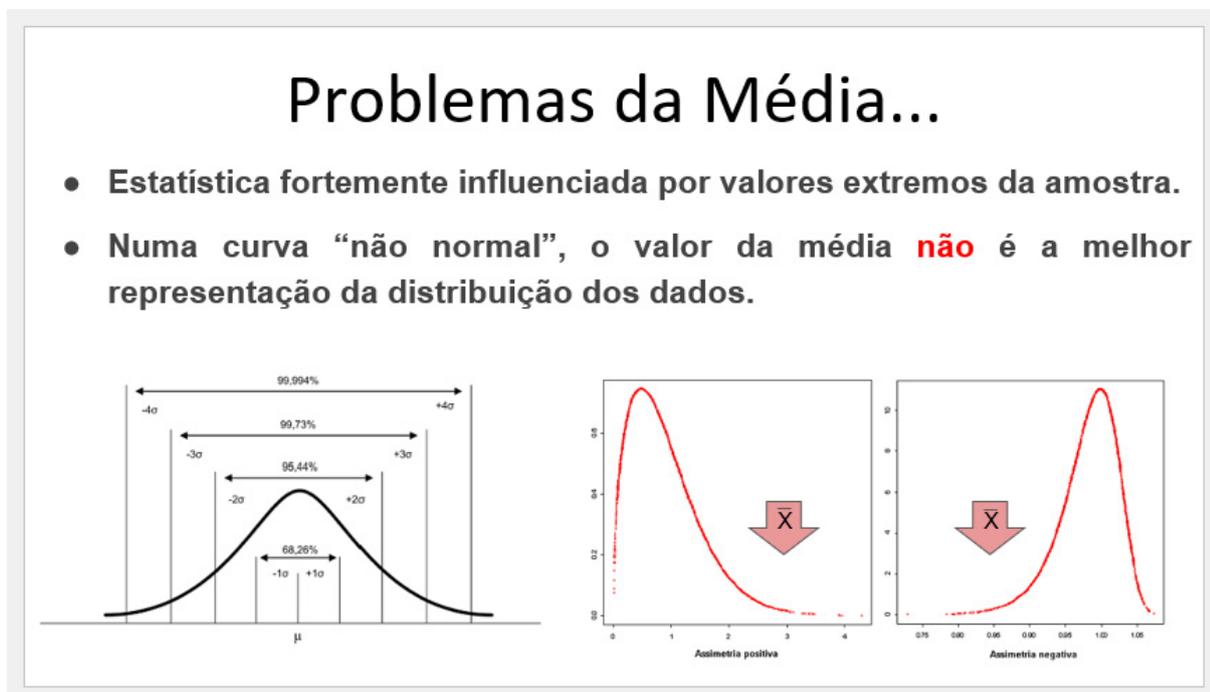
Fonte: estudo TCEPR sobre pesquisa de preços

A título explicativo, “quartis” são representações gráficas que dividem um conjunto de elementos ordenados em quatro partes iguais, ou seja, cada parte contém 25% desses elementos.

Para efeito das validações na pesquisa de preços, levaram-se em consideração os valores contidos em três quartis (Q1, Q2 e Q3), expurgando-se das amostras os valores discrepantes (outliers), para que não impactem no preço médio.

O Q1 é chamado de primeiro quartil, ou seja, valor que deixa 25% dos elementos à sua esquerda e 75% dos elementos à sua direita. O Q2 é chamado de segundo quartil e coincide com a mediana (Q2 = Md), ou seja, 50% dos elementos estão à sua esquerda e 50% à sua direita. Q3 é chamado de terceiro quartil, ou seja, valor que deixa 75% dos elementos à sua esquerda e 25% à sua direita.

Figura 02 - Problema de aplicar a média simples sem tratamento dos dados



Fonte: estudo TCE/PR sobre pesquisa de preços

Com a elaboração dos estudos de precificação a partir da definição de um método, a Corte de Contas questionou 83 licitações, o que resultou na redução dos valores de inúmeros lotes, alcançando uma economia potencial de cerca de R\$ 26,5 milhões de reais. Esses dados podem ser verificados na planilha a seguir, e são um resumo das fiscalizações realizadas durante a pandemia da Covid-19 (disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/12/pdf/00362744.pdf>).

Figura 03 - Demonstrativo de estudo

| Descrição                         | Valor            |
|-----------------------------------|------------------|
| Valores Fiscalizados em reais     | 1.560.864.052,47 |
| Total de Fiscalizações            | 460              |
| Entidades Municipais Fiscalizadas | 187              |
| Municípios Fiscalizados           | 158              |
| CACO's Enviados                   | 169              |
| APA's Enviados                    | 83               |
| PTCE's instauradas                | 2                |
| Resultado financeiro da atuação   | 26.589.147,80    |

Fonte: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/12/pdf/00362744.pdf>

Como um caso real da aplicação prática da metodologia, pode-se citar o Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA)<sup>6</sup> nº 14308 enviado para o Município de Cascavel referente ao Edital nº 93/2020. O pregão estabeleceu o preço unitário dos testes para a realização de Exames Laboratoriais de RT-PCR para detecção do vírus da Covid-19 em R\$ 290,00. O TCE apontou que o edital, estimado em R\$ 4.350.000,00 e cujo produto estava sendo adquirido por R\$ 205,00, apresentava um potencial sobrepreço de 41,5%, o que poderia resultar em um prejuízo ao erário de R\$ 1.275.000,00. O Município retificou o edital e, após ajustar o preço de referência, adquiriu o mesmo insumo por R\$ 181,99, gerando uma economia de R\$ 1.620.150,00.

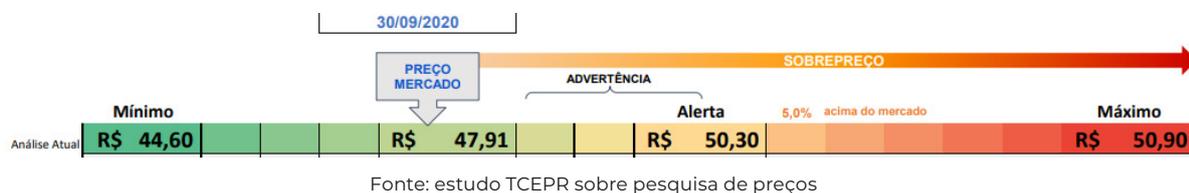
Outro exemplo é o Pregão Eletrônico 88/2020 do Município de Cafelândia. Neste edital, identificou-se uma possível ocorrência de sobrepreço de aproximadamente 46% para o produto "Luva de látex 100% natural". O preço de referência do edital era de R\$ 70,00 por caixa com 100 unidades, enquanto a média de mercado apurada pela Comissão do TCE correspondia a R\$ 0,4791 por unidade ou R\$ 47,91 por caixa de 100 unidades. Essa diferença representou uma economia mínima de R\$ 54.120,50 no

6 Instituído pela Instrução Normativa nº 122/2016, o APA é uma oportunidade concedida pelo TCE-PR aos gestores para corrigir falhas verificadas pelo órgão na fiscalização preventiva sem que seja necessária a abertura de processo administrativo, cujo trâmite é mais demorado e custoso.

Quando os administradores não corrigem as falhas apontadas, ficam sujeitos à instauração de Tomada de Contas Extraordinária ou de Representação. Nesses casos, a Lei Orgânica do TCE-PR (Lei Complementar Estadual nº 113/2005) prevê a aplicação de multas administrativas, fixas e proporcionais ao valor do dano ao patrimônio público, devolução dos recursos, além de outras sanções.

montante global do certame. O valor de mercado praticado para o item foi calculado a partir de 54 amostras de compras do mesmo produto.

**Figura 04 - Resultado referente ao PE 88/2020 do Município de Cafelândia**



A utilização da metodologia, portanto, permitiu apurar com maior precisão os preços mais recorrentes de determinados itens, podendo – com base em informações extraídas de múltiplas fontes de mercado – estimar o preço médio e a variação adequada para os itens/insumos analisados, dentro de parâmetros estatísticos.

Por fim, o desenvolvimento e a aplicação de uma metodologia de estudo de preços foram um marco na atuação do TCE, pois favoreceram a uniformização dos critérios da fiscalização, a transparência quanto aos cálculos adotados na identificação do sobrepreço e a atuação preventiva, antes da abertura dos editais, permitindo alcançar um significativo benefício econômico, bem como trouxeram maior segurança jurídica no processo de julgamento do colegiado.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou as mudanças preponderantes trazidas pela transição da Lei nº 8.666/93 para a Lei nº 14.133/21, até então conhecida como a nova lei de licitações, em relação à pesquisa de preços nas licitações e nas contratações públicas, com foco no desafio de superar o mito dos “três orçamentos”. A nova Lei de Licitações e Contratos determina a necessidade de uma pesquisa mais ampla e com critérios bem definidos, levando em conta os múltiplos parâmetros com a utilização de fontes diversificadas para a formação do preço de referência para que se possa evitar sobrepreço e superfaturamento.

O problema inicial ressaltou a importância dos princípios da economicidade e da transparência nas contratações públicas. Nesse contexto verificou-se a inadequação do antigo método, que era baseado, muitas vezes, em um número mínimo de 3 (três) cotações sem considerar uma pesquisa de preços abrangente e atualizada. A metodologia adotada nesta pesquisa envolveu uma análise comparativa das normativas bem como análise de estudos de caso, sobretudo no Estado do Paraná, na SESP/PR e no TCE/PR, com dados obtidos em processos reais. Os casos práticos possibilitam examinar as dificuldades e progressos na observância dos requisitos da nova legislação.

Os resultados demonstraram que, mesmo com a clareza dos novos dispositivos legais e suas regulamentações estaduais, como o Decreto Estadual nº 10.086/22,

a execução eficaz da ampla pesquisa de preços enfrenta desafios. Muitos agentes de contratação ainda denotam relutância ou lacunas na aplicação de todos os parâmetros exigidos. Isso se retrata na ocorrência de apontamentos de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Paraná, que constata práticas equivocadas e a necessidade de adequação de processos a fim de que se obtenha preços de referência mais acurados e econômicos.

Conclui-se, portanto, que, para a aplicação eficaz da Lei nº 14.133/21 e suas regulamentações, faz-se necessário uma capacitação contínua bem como a mentalização dos servidores públicos sobre as exigências legais. É incontestável que as instituições precisam investir em treinamentos e em ferramentas de auditoria que assegurem a transparência e a eficiência nas contratações. A ampla e criteriosa pesquisa de preços é uma evolução significativa para contratações mais vantajosas, mas seu êxito depende de uma mudança cultural e técnica por parte dos órgãos públicos e seus agentes.

Assim, este estudo assevera que a mudança normativa simboliza uma importante evolução para se alcançar maior eficiência e economicidade nas contratações públicas. Ao atingir os objetivos desta pesquisa, fica demonstrada a pertinência e a relevância de se promover um estudo ainda mais esquadrihado sobre as novas diretrizes legais, que tem por objetivo transmutar as práticas de contratações públicas através de processos mais justos, econômicos e transparentes, objetivando que a administração pública tenha como resultado contratações que atinjam os objetivos elencados na nova lei de licitações.

## REFERÊNCIAS

Assessoria Técnico Jurídica - Secretaria de Estado da Segurança Pública - ATJ/SESP, **COTA ADMINISTRATIVA Nº 0758/2023** – EMENTA: ABERTURA DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO INTERNACIONAL – Aquisição de armamento tipo pistola calibre 9x19mm para a divisão de operações de segurança do DEPPEN. E-PROTOCOLO Nº 20.698.118-0 fls. 672.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 de junho de 1993.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 de abril de 2021.

CARVALHO, M., OLIVEIRA, J. P., ROCHA, P. G. **Nova lei de licitações comentada e comparada**. 3. ed., Salvador : Ius Podium, 2023.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2016.

PARANÁ, Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022. **Regulamenta a Lei nº 14.133**, de 01/ de abril de 2021. Diário Oficial do Estado, Curitiba/PR, de 17 de janeiro de 2022.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, PROCURADORIA CONSULTIVA DE AQUISIÇÕES E SERVIÇOS, **INFORMAÇÃO Nº 429/2024 PREGÃO ELETRÔNICO**. Aquisição E Instalação De Sistema De Controle De Acesso. Unidade de Execução Técnico-Científica Tarumã. E-PROTOCOLO Nº 20.651.072-2 fls. 295 a 298.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, PROCURADORIA CONSULTIVA DE AQUISIÇÕES E SERVIÇOS, **INFORMAÇÃO Nº 662/2024 PREGÃO ELETRÔNICO**. Aquisição De Sistema de Cromatografia Líquida Acoplado A Espectrômetro De Massas Sequencial (Lc-Ms/Ms). E-PROTOCOLO Nº 20.249.968-6 fls. 597 a 630.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Acórdão nº. 1108/20 - Tribunal Pleno**, Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, j. em 10. jun. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 3.026/10- Tribunal Pleno**, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. em 10.nov.2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 4.958/22- Primeira Câmara**, Rel. Min. Augusto Sherman, j. em 30.ago.2022.