



**Processo nº** : 9.069/2013 - TC  
**Interessado** : Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN  
**Assunto** : Consulta

**P A R E C E R Nº 695/2014-TC**

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONSULTA. CONHECIMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REALIZAÇÃO DE PESQUISA MERCADOLÓGICA. ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO PRÉVIO. ART. 3º, INCISO III, DA LEI Nº 10.520/2002. POSSIBILIDADE.

*1 – É possível a realização de pesquisa mercadológica, nas licitações da modalidade pregão, através dos preços apresentados em sites da internet de empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços, a fim de que estas cotações sirvam para instruir os orçamentos tratados no art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002;*

*2 – Deve o órgão licitante adotar as medidas necessárias para que a pesquisa de preços seja a mais ampla possível, bem como observar os termos deste parecer para que ela seja considerada válida para elaboração do orçamento.*

**I – SOBRE A CONSULTA FORMULADA**

Tratam os presentes autos de consulta formulada pelo então Reitor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN (fls. 01/03), cujo



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

foco central versa sobre a possibilidade de realização de pesquisa mercadológica por meio da internet, por meio da qual indaga, especificamente:

*“(...) indagamos a essa Egrégia Corte de Contas acerca da possibilidade de realização de pesquisa mercadológica, nas licitações da modalidade pregão, através dos preços apresentados em sites da internet de empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços, a fim de que estas cotações sirvam para instruir os orçamentos tratados no art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002.”*

Parecer da Consultoria Jurídica lançado às fls. 05 e ss., opinando pela admissibilidade da utilização da internet para a realização de pesquisa de preços em sítios de empresas fornecedoras de bens ou prestadoras de serviços objeto da licitação. Nesse contexto, entendeu que não se prestam, para esse fim, as cotações obtidas em sítios de leilão ou intermediação de vendas, devendo o órgão cuidar para que a cotação seja a mais ampla possível, não se limitando somente a pesquisas realizadas em sítios da internet, mas suficiente a comprovar a conformidade dos preços com o mercado, levando-se em consideração consultas diretas ao mercado com no mínimo três fornecedores aptos à contratação, bem como à preços já registrados, salvo motivo devidamente justificado.

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

*É o relatório.*

## **II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

## **II.1 – Admissibilidade da consulta**

Prefacialmente, a presente consulta deve ser conhecida, uma vez que formulada nos exatos termos preconizados pelos arts. 102 e 103, I da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, na medida em que firmada pelo então Reitor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, acerca de situação que não denuncia qualquer caso concreto, mas apenas questão interpretativa, em tese.

## **II.2 – Sobre o mérito da consulta**

Inicialmente, vislumbra-se que a resposta ao presente questionamento demanda a análise de dois dispositivos normativos. O primeiro deles é o art. 3º, III da Lei nº 10.520/2002:

*Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:  
(...) III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, **bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;***

Regulamentando esse dispositivo, o art. 8º, II, do Decreto Estadual nº 17.144/2003, estabelece que:

*Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras: (...) II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, **diant***



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

***de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;***

Da leitura dos textos normativos, constata-se a exigência de que o orçamento seja detalhado e que se leve em consideração os preços praticados no mercado. Todavia, verifica-se que os dispositivos não tratam sobre a forma que essa pesquisa de preços deve ser realizada, chegando-se, assim, ao cerne desta consulta.

Assim, para se chegar à resposta do questionamento formulado pelo consulente, deve-se investigar o fim colimado pela lei e pelo decreto como elemento fundamental para descobrir se o sentido e o alcance das normas permitem a realização de pesquisa mercadológica através de preços apresentados em *sites da internet*.

A exigência do orçamento detalhado na fase preparatória do pregão decorre da necessidade de se elaborar prévia estimativa do valor a ser despendido com a contratação pública, tendo por finalidade, especialmente, verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da futura despesa e servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, evitando, assim, contratações com sobrepreço.

Dessa forma, para que a pesquisa mercadológica sirva para a elaboração do orçamento e para que ela represente, de fato, os preços praticados no mercado, vislumbra-se que a pesquisa deva ser **a mais ampla possível**. Assim determina o Decreto Estadual nº 21.008/2009, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços – SRP no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, ao estabelecer que as licitações para SRP deverão ser



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

precedidas de ampla pesquisa de mercado, realizada direta ou indiretamente pelo órgão ou entidade licitante<sup>1</sup>.

Desse modo, percebe-se que, para atingir o sentido e o alcance da norma, ou seja, para que o orçamento reflita os preços do mercado, **é possível realização de pesquisa mercadológica através de preços apresentado em sites da internet** de empresas fornecedores ou prestadoras de serviços, não se prestando, para esse fim, as cotações obtidas em *sites* de leilão ou intermediação de vendas.

Por ser um meio mais célere de pesquisa de preços, sem dúvida esse entendimento privilegia o princípio da eficiência na Administração Pública, tal qual insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e reflete a modernização pela qual a Sociedade e a Administração vêm passando.

Corroborando esse entendimento, a Consultoria Jurídica deste Tribunal destacou, em seu Parecer nº 314/2013-CJ-TC (fls. 5/10), que, mesmo sem expressa previsão legal, a utilização de preços apresentado em *sites* da *internet* **já é admitida por gestores da área de Tecnologia da Informação de diversos órgãos federais**, membros da Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (TIControl)<sup>2</sup>.

Superada a questão central da consulta, **mostra-se necessário discorrer sobre os requisitos da pesquisa de preços, para que ela seja considerada válida para elaboração do orçamento.**

<sup>1</sup> Decreto Estadual nº 21.008/2009. Art. 7º As licitações para o Sistema de Registro de Preços - SRP serão realizadas nas modalidades de pregão, sempre que for tecnicamente viável, nos moldes do art. 11 da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do Decreto Estadual nº 20.103, de 19 de outubro de 2007. (...) § 2º As licitações para o Sistema de Registro de Preços (SRP) são precedidas de ampla pesquisa de mercado, realizada direta ou indiretamente pelo órgão ou entidade licitante.

<sup>2</sup> Orientação técnica nº 01/2010.



Em primeiro lugar, verifica-se que este Tribunal de Contas, ao regulamentar os modos de composição, elaboração e organização das contas públicas no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dos seus respectivos Municípios, por meio da Resolução nº 004/2013 – TCE, em seu art. 16, §1º, estabeleceu que, se o orçamento tiver como base pesquisa mercadológica, esta, expressa em planilhas de quantitativos e preços, **deverá ser efetuada por servidor público, formalmente designado** pelo titular da unidade administrativa interessada na contratação, **junto a, no mínimo, três fornecedores ou prestadores de serviços do ramo compatível com o objeto a ser contratado**, devendo constar dos autos, obrigatoriamente, a devida justificativa quando da impossibilidade de obtenção do quantitativo mínimo de cotações de preços<sup>3</sup>. Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>4</sup>.

Aprofundando a discussão sobre os requisitos da pesquisa mercadológica, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes expõe que, para ser considerada válida, a pesquisa de preço **deve ser atual, abrangente, efetiva, e parametrizada**<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Resolução nº 004/2013-TCE/RN. Art. 16. Os processos de comprovação da despesa pública orçamentária realizada pelo regime ordinário ou comum, afóra outros documentos previstos em legislação específica, serão compostos, obrigatoriamente, das seguintes peças: (...) III – orçamento, detalhado em planilhas que contenham as descrições dos bens e suas respectivas unidades, quantidades, preços unitários e totais, devidamente acompanhado do conjunto dos documentos que tenham subsidiado a sua elaboração; (...) § 1º Se o orçamento, exigido no inciso III deste artigo, tiver como base pesquisa mercadológica, esta, expressa em planilhas de quantitativos e preços, deverá ser efetuada por servidor público, formalmente designado pelo titular da unidade administrativa interessada na contratação, junto a, no mínimo, três fornecedores ou prestadores de serviços do ramo compatível com o objeto a ser contratado, devendo constar dos autos, obrigatoriamente, a devida justificativa quando da impossibilidade de obtenção do quantitativo mínimo de cotações de preços.

<sup>4</sup> Tribunal de Contas da União: Acórdão 127/2007 Plenário; Acórdão 1547/2007 Plenário; Decisão 955/2002 Plenário; Acórdão 2367/2003 Segunda Câmara; e Acórdão 367/2010 Segunda Câmara.

<sup>5</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 3. ed. amp., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2008.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Nesse sentido, deve a estimativa: ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas idôneas e do ramo pertinente ao objeto licitado; que atuem no mercado onde será realizada a licitação; conter os prazos máximos, locais e condições de entrega; conter as condições de pagamento a serem praticadas; permitir a verificação da data de realização da pesquisa, as empresas consultadas e os preços fornecidos; e **conter todas as informações que de alguma forma possam interferir na formação do preço.**

Igualmente, os preços coletados devem ser pesquisados **em condições semelhantes às solicitadas** no procedimento licitatório e devem se referir a **objeto idêntico** ao da licitação.

Da mesma forma, a pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento **demandava avaliação crítica dos valores obtidos**<sup>6</sup>, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

Além disso, o importante é, sempre, efetuar a mais ampla pesquisa de mercado possível. Isso indica que a pesquisa deve ser feita em diversas fontes, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, valores registrados em atas de registro de preços, verificação de preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão 265/2010 Plenário<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Tribunal de Contas da União: Acórdão 1108/2007 Plenário.

<sup>7</sup> Acórdão 265/2010 Plenário-TCU: Realize detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea "f", e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.



### **III – DA PARTE CONCLUSIVA DO PARECER**

Assim, pelo exposto, opina o **Ministério Público de Contas** pelo **conhecimento desta consulta**, e, **no mérito**, que sua resposta seja dada nos seguintes termos:

- i) É possível a realização de pesquisa mercadológica, nas licitações da modalidade pregão, através dos preços apresentados em sites da internet de empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços, a fim de que estas cotações sirvam para instruir os orçamentos tratados no art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002, devendo o órgão licitante adotar as medidas necessárias para que a pesquisa de preços seja a mais ampla possível e observar:
  - a. o disposto na Resolução nº 004/2013 – TCE, especialmente a disposição contida no art. 16, §1º, cujos termos estabelecem que a pesquisa mercadológica deverá ser efetuada por servidor público, formalmente designado pelo titular da unidade administrativa interessada na contratação, junto a, no mínimo, três fornecedores ou prestadores de serviços do ramo compatível com o objeto a ser contratado, devendo constar dos autos, obrigatoriamente, a devida justificativa quando da impossibilidade de obtenção do quantitativo mínimo de cotações de preços;
  - b. que a estimativa deve ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas idôneas e do ramo pertinente ao objeto licitado; que atuem no mercado onde será realizada





TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

- a licitação; conter os prazos máximos, locais e condições de entrega; conter as condições de pagamento a serem praticadas; permitir a verificação da data de realização da pesquisa, as empresas consultadas e os preços fornecidos; conter todas as informações que de alguma forma possam interferir na formação do preço;
- c. que as condições da pesquisa devem ser semelhantes às solicitadas no procedimento licitatório e devem se referir a objeto idêntico ao da licitação;
- d. que seja feita uma avaliação crítica dos valores obtidos , a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência; e
- e. que a pesquisa seja feita em diversas fontes, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, valores registrados em atas de registro de preços, verificação de preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos.

*É o parecer.*

Natal, 17 de fevereiro de 2014.

**Luciano Silva Costa Ramos**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas