

## NOTA JURÍDICA

**Assunto:** Apontamentos críticos à metodologia de pesquisa de preços adotada – utilização da ferramenta Banco de Preços.

### 1. OBJETO DE ANÁLISE

1. A presente Nota Jurídica objetiva responder à consulta formulada pela equipe representante da empresa **Banco de Preços** relativa a trecho do **Parecer Referencial no 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU**, emitido pela Procuradoria Geral Federal que proferiu orientação jurídica referencial para órgãos assessorados.

### 2. DA ANÁLISE

2. Ao realizar recomendações sobre a realização da estimativa de preços dentro do planejamento da contratação, o opinativo, de início, faz correta ponderação acerca das diretrizes a serem observadas na pesquisa de preços, sobretudo ao discorrer sobre os parâmetros elencados na Lei no 14.133 e na IN SEGES/ME no 65/2021<sup>1</sup>.

3. Contudo, ao nosso ver, faz interpretações imprecisas ao estabelecer limites à utilização de ferramentas especializadas na pesquisa de preços, como o Banco de Preços.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer Referencial nº 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU. 18.08.2025. fl. 11. A saber:

“81. O art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, traz os parâmetros a serem observados para a definição do valor estimado, que podem ser adotados de forma combinada ou não. Tais parâmetros vêm detalhados no art. 5º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, que estabelece que devem ser utilizados os parâmetros dos incisos I e II prioritariamente (art. 5º, § 1º):

Inciso I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou Sistema de Compras do Governo Federal.

Inciso II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços.

82. Nas duas hipóteses, deve ser observado o índice de atualização de preços correspondente.

83. Caso não seja possível utilizar os parâmetros acima, deve ser apresentada justificativa, nos termos do art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021. Nessa hipótese, devem ser observados os parâmetros adicionais trazidos pelo art. 5º da IN, incisos III, IV e V. 84. Atenção: se for adotada a pesquisa direta com fornecedores (art. 5º, IV), observar as cautelas estabelecidas no art. 5º, § 2º, em especial: juntar aos autos a solicitação formal de cotação feita aos fornecedores, por meio de ofício ou e-mail; manifestação técnica fundamentada acerca da escolha dos fornecedores consultados, constando todas as informações estabelecidas no § 2º do art. 5º; demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021), bem como justificar a não utilização desses parâmetros preferenciais; que as datas das pesquisas feitas junto aos fornecedores não sejam com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.

85. Importante: a pesquisa deve (i) registrar a identidade do bem pesquisado com o objeto a ser licitado; (ii) observar as condições comerciais praticadas, como prazos, locais de entrega, instalação, potencial economia de escala, entre outras particularidades que impactem na formação do preço (art. 4º).”

4. Segundo a referida manifestação jurídica a utilização da ferramenta "**Banco de Preços**" ou outras ferramentas privadas congêneres adotadas para realização da estimativa de custos, embora sem as mesmas funcionalidades), pretensamente não seriam fonte primária, mas secundária.

5. Diante disso, o Parecer, embora admita o uso de ferramentas como o Banco de preços, como ferramenta auxiliar de pesquisa, sugere que sejam juntados “aos autos as informações primárias (Painel de Preços) que confirmem e reforcem a pesquisa realizada nos autos, para pleno atendimento do art. 5º, inciso I, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021.”.

6. Primeiramente, importa salientar que a ferramenta banco de preços apenas acessa dados do Painel de Preços e de outras fontes, sem efetuar qualquer alteração ou modificação. Só isso já afasta totalmente o pressuposto equivocadamente adotado pelo Parecer.

7. Não há na Lei de Acesso à Informação, citada pelo referido Parecer, base para a construção por ele adotada. Acerca da qualidade primária da fonte, a referida Lei, no inciso IX do seu art. 4º, define que **primariedade** é qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações. No mesmo sentido o Decreto federal nº 7.724/2012, que deixa claro que a primariedade está relacionada com a fidedignidade da informação e sua correspondência com aquilo publicado pela fonte inicial.

8. Como muito bem explicam Márcio Camargo Cunha Filho e Vitor Cesar Silva Xavier, a noção de primariedade está relacionada ao direito do cidadão de “obter informações diretamente na fonte original, sem intermediações”. Os autores citam o exemplo de solicitação para que se tenha direito a obter o inteiro teor de cópia deste despacho, e não a um relato ou descrição indireta de seu conteúdo<sup>2</sup>.

9. Assim, o conceito de primariedade estaria relacionado ao acesso às informações produzidas pela Administração, e não a interpretações ou relatos indiretos. Nesta linha, primariedade tem a ver com originalidade da informação, e não do documento. A reprodução fidedigna de uma informação pública, sem edição, conserva sua condição primária.

10. Esta também é a conclusão dos referidos autores:

...é preciso salientar que a reprografia ou digitalização de um documento não retira a sua eventual qualidade de primário, na medida em que é réplica autêntica da informação originária. **A primariedade é garantia de que a informação foi coletada da fonte, sem modificações, não ensejando necessariamente a disponibilização do documento original.** Ou seja, ter direito a informação primária não significa ter direito ao documento original<sup>3</sup>.

11. Portanto, percebe-se haver uma confusão sobre o tema na alusão constante do Parecer referente à condição de fonte primária, pelo painel de preços; e, de fonte secundária, pelo banco de preços.

12. Na prática, o Banco de Preços atua como um mecanismo de extração direta de valores a partir de bases oficiais — como o próprio Painel de Preços —, limitando-se a disponibilizar esses dados de forma íntegra, sem qualquer processamento, reinterpretação ou ajuste.

<sup>2</sup> CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vitor Cesar Silva. Lei de Acesso à Informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2041. P. 150.

<sup>3</sup> ob. cit.

13. Em outras palavras, a ferramenta atua como uma interface de consulta estruturada e auditável de bases oficiais, sendo mais apropriado considerá-la uma extensão técnica de acesso qualificado aos dados primários.

14. Inclusive, no caso dos dados do painel de preços, a ferramenta gera link que pode permitir que qualquer pessoa, inclusive membros da Procuradoria Federal, possam acessar para confirmar a fidedignidade dos dados coletados, diretamente no painel de preços, sem edição de seu conteúdo.

15. Contudo, o Parecer Referencial nº 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU, embora reconheça a possibilidade de uso do banco de preços, recomenda a juntada das informações “primárias” (painel de preços) que confirmem e reforcem a pesquisa realizada nos autos.

16. **Importante frisar: não há no supracitado Parecer restrição impeditiva ao uso da ferramenta Banco de Preços.** O que existe é uma preocupação conservadora e, respeitosamente, inadequada, orientando pelo reforço de extração e juntada cumulativa de dados diretamente constantes no painel de preços, em relação aos parâmetros previstos no inciso I do § 1º do artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021.

17. É preciso reiterar que a ferramenta Banco de Preços, objeto da presente consulta, opera exatamente como um instrumento de acesso às bases oficiais de preços públicas, como o próprio Painel de Preços, sem promover qualquer alteração, manipulação ou reprocessamento dos dados. Pelo contrário, oferece links diretos para verificação da origem da informação, assegurando a transparência, a rastreabilidade e a aderência às exigências legais.

18. Nesse sentido, a recomendação de que se proceda à juntada manual dos dados diretamente obtidos no Painel de Preços revela-se, na prática, uma etapa redundante, sem respaldo na lei ou na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Tal exigência não agrega valor à pesquisa de preços nem à atividade administrativa, contribuindo apenas para o aumento dos custos operacionais e da complexidade procedimental – elementos que a própria IN 65/2021 e a doutrina contemporânea buscam reduzir em nome da eficiência administrativa.<sup>4 5</sup>

19. No planejamento das contratações públicas, além do cumprimento das exigências legais, é essencial buscar eficiência e redução de custos transacionais. Nesse contexto, merece melhor reflexão a exigência padronizada de que dados obtidos por meio do Banco de Preços precisem ser complementados por comprovações manuais no Painel de Preços.

20. Tal exigência, além de ignorar que a ferramenta já disponibiliza link para acesso à fonte, se aplicada indiscriminadamente, tende a gerar uma etapa redundante, sem ganho informacional, aumentando a burocracia e introduzindo custos administrativos desnecessários – justamente o tipo de ônus que a nova administração pública deve procurar eliminar.

21. O uso das tecnologias deve ser reconhecido como instrumento legítimo de governança digital, não como fator de insegurança. Ao interpretar orientações jurídicas, a Administração deve adotar

---

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. JUNIOR, Wallace Paiva Martins. Tratado de Direito Administrativo: Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>5</sup> Neste sentido, Pedro Gonçalves adverte que “a boa administração indica uma ação administrativa conveniente e oportuna; além de conforme à lei e ao direito, a ação da Administração deverá ser correta (racional), pelo que os seus agentes devem agir como “bons administradores”, pautando as suas ações segundo critérios de otimização das respetivas condutas.” (GONÇALVES, Pedro Costa. Manual de Direito Administrativo Vol. 1. Coimbra: Edições Almedina, 2019. p. 106)

critérios proporcionais e evitar que cautelas, mesmo bem-intencionadas, convertam-se em entraves burocráticos, descompassados com a modernização em curso na gestão pública.

22. Portanto, à luz dos princípios da razoabilidade, da economicidade e da eficiência, consagrados no art. 2º da Lei nº 14.133/2021, a exigência de duplicação de etapas, quando a própria ferramenta já garante o acesso auditável às ditas fontes “primárias”, é evidentemente despicienda.

23. Em nossa opinião, a recomendação extraída do Parecer Referencial nº 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU usa como pressuposto uma compreensão equivocada sobre o conceito de primariedade definido pela Lei de Acesso à Informação, além de não dialogar plenamente com os avanços já consolidados no uso de tecnologias de apoio à tomada de decisão pública e com a busca por procedimentos mais eficientes.

24. Outrossim, importante compreender que a construção de uma boa cesta de preços, como bem orientado pelo Tribunal de Contas da União<sup>6</sup>, exige a captação de uma pluralidade de fontes, em diversos parâmetros admitidos pela Lei nº 14.133/2021 e a pertinente regulamentação.

25. Nesse ponto, para atendimento às recomendações do TCU, a grande diferença é que, além dos dados constantes no Painel de Preços, a ferramenta Banco de Preços oferece, segundo informado, um acervo extenso com mais de 374 milhões de registros de preços extraídos de fontes oficiais e confiáveis (como o Painel de Preços do Compras.gov.br), resultados de licitações de outras organizações públicas, além de bases complementares como tabelas referenciais, notas fiscais eletrônicas e cotações obtidas diretamente.

26. Essa estrutura permite a obtenção fidedigna de dados, sem qualquer tipo de modificação, em total conformidade com os parâmetros da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 65/2021.

27. Sua principal virtude reside na expressiva economia de tempo para o agente público, que pode reduzir em até 80% o esforço dedicado à pesquisa de preços, e na oferta de uma base ampliada de fontes de preços confiáveis, ampliando a fidedignidade do resultado da pesquisa.

28. Ao sugerir que o gestor público repita manualmente uma etapa já realizada com fidelidade e rastreabilidade por ferramenta especializada, corre-se o risco de burocratizar desnecessariamente a fase preparatória da contratação, contrariando os objetivos da nova legislação de compras públicas e os esforços contemporâneos de digitalização da gestão.

29. Por fim, deve-se mencionar a notícia de que a partir de julho de 2025, o Painel de Preços e o Painel de Compras deixaram de ser atualizados<sup>7</sup>, sendo substituídos pelos seguintes canais:

- Servidores públicos que utilizam o sistema Compras.gov.br têm disponível o módulo “**Pesquisa de Preços**”. Em caso de dúvida, os [tutoriais](#) irão orientá-los;
- Servidores públicos, fornecedores e cidadãos que **não** utilizam o sistema compras.gov.br, poderão consultar a partir do Portal de Dados Abertos, os preços praticados nas contratações

<sup>6</sup> TCU. Acórdão 1875/2021 Plenário.

<sup>7</sup> Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/comunicados/2025/no-30-25-dados-do-painel-de-precos-e-do-painel-de-compras-deixam-de-ser-atualizados>

públicas. Mais orientações sobre como realizar essa consulta estão disponíveis no link <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/pesquisa-de-precos>;

- Consultas detalhadas sobre itens, valores e fornecedores poderão ser realizadas a partir do Portal de Dados Abertos, disponível na página: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/compras-publicas-dados-abertos>

30. Tal informe corrobora o entendimento esposado na presente análise acerca da pertinência e importância das informações prestadas pela ferramenta Banco de Preços ou outras ferramentas privadas congêneres.

### 3. CONCLUSÃO

31. Conclui-se, portanto, que a utilização da ferramenta Banco de Preços, nos moldes apresentados, encontra amparo jurídico e técnico, sendo plenamente compatível com a IN 65/2021.

32. É crucial reiterar que o Banco de Preços opera como mecanismo de extração estruturada e rastreável de dados públicos oficiais, como os constantes no próprio Painel de Preços, sem qualquer modificação, manipulação ou ajuste. A ferramenta fornece, inclusive, link direto para verificação da fonte, permitindo auditoria plena das informações utilizadas. Imputar-lhe o rótulo de "fonte secundária" conduz a um paradoxo: se o acesso técnico aos dados do painel não for válido, o próprio painel — que também é apenas uma interface — também deveria ser desconsiderado como fonte legítima.

33. A exigência de duplicação da coleta — uma feita automaticamente por sistema confiável, e outra feita manualmente pelo servidor — configura, portanto, um custo transacional disfuncional. Tal prática contraria os princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade consagrados no art. 2º da Lei nº 14.133/2021. Ao invés de agregar valor informacional, tal exigência apenas burocratiza o processo, consome tempo dos agentes e compromete a racionalidade do procedimento administrativo.

34. Diante da análise empreendida, é possível afirmar que não há vedação à utilização da ferramenta Banco de Preços como fonte legítima para fins de pesquisa de preços na Administração Pública.

35. A metodologia de pesquisa de preços realizada com o uso da referida ferramenta está plenamente alinhada com os parâmetros normativos e jurisprudenciais vigentes, devendo ser compreendida como mecanismo legítimo, seguro e juridicamente adequado para subsidiar a tomada de decisão nas contratações públicas.

Brasília/DF, 08 de setembro de 2025.

**Vinicius Torquetti Domingos Rocha**  
OAB/DF nº 66.989 (suplementar)