



JUSTIFICATIVA Nº: 2025.09.29-0001

DA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMADO

Dentre as fases da despesa pública ressaltamos a importância das fases iniciais de planejamento, que consiste na identificação e especificação das necessidades da Administração Pública incluindo-se o levantamento de custos prévios para cada objeto, resguardando-se princípios como economicidade e eficiência, impendendo destacar que um planejamento coerente, da base a uma obtenção eficiente de valores prévios e em consequência valores de contratação, elevando a assertividade da administração pública no atendimento integral das demandas de interesse público.

O planejamento das despesas públicas tem previsão em diversos mandamentos legais, como nos art. 28 da Lei 14.133/2021 e suas alterações, que tratam das modalidades tradicionais de licitação.

No que tange ao levantamento de custos prévios para atesto da vantajosidade econômica e financeira nas contratações públicas, é salutar mencionar que este também está previsto na legislação pátria, em especial na Lei nº 14.133/2021, que rege as contratações públicas, e deve ser sempre providenciado na fase interna da despesa, seja passível de licitação ou não uma, sempre priorizando uma "ampla pesquisa de preços", como se vê:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

.....
IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

.....
§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

DA PESQUISA DE PREÇOS DIRETA COM FORNECEDOR

Diferente da legislação anterior a Lei nº 14.133/2021 agora traz em seu bojo de forma clara e detalhada como deve ser o procedimento de pesquisa de preços, reiterando sua obrigatoriedade desde a preparação do certame, como se vê no art. 18, passando a reunir todas as formas aceitáveis para a coleta de preços no art. 23, e finalmente legislando sobre a pesquisa direta com o fornecedor, prática anteriormente praticada com fulcro em entendimentos das Cortes de Contas.

O citado art. 23 ensina que dentre as formas de pesquisa de preços disponíveis uma é a consulta ao fornecedor, como vemos:

Art. 23.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

Impende destacar que o rol elaborado na lei até esta data não possui entendimento pacificado acerca de prioridades, estando a Unidade Gestora livre para optar pela melhor forma de cotação dentro de suas possibilidades tecnológicas, humanas e regionais, afinal um preço de produto no Rio Grande do Sul não é o mesmo praticado em Roraima, os meios de produção são diferenciados, incidem ainda impostos estaduais ou municipais, frete, logística de entrega ou prestação do serviço, afora as peculiaridades de cada macro e microrregião.

Dessa forma é de suma importância observar a melhor forma de garantir uma pesquisa que reflita a realidade dos preços praticados no mercado. Ficando ao arbítrio do Ente a escolha abalizada, responsável e planejada da forma de coleta de preços, podendo, nos termos da lei, serem usadas formas "combinadas ou não" dos incisos constantes no art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

A consulta ao fornecedor deve ser feita com no "mínimo 3 (três) fornecedores mediante solicitação formal de cotação" e urge "que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência", ou seja, a coleta com fornecedores antes baseada em decisões administrativas do TCU e demais Cortes de Contas agora resta normatizada, passando a ser lei, garantindo a possibilidade ao gestor.

Todavia importante destacar que o TCU tende a preferir o uso da cotação de preços em detrimento da pesquisa direta, porém sem excluir esta, como vemos:

Acórdão 1875/2021 – TCU – Ministro Raimundo Carreiro. (grifos próprios)



18. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser a exceção, especialmente em serviços, pois, via de regra, incorpora variação para maior, o que pode gerar o risco de que a administração contrate em preços elevados. Mesmo durante o certame, há risco de que os preços, inflados por uma pesquisa malfeita, acabem sendo aceitos pela administração.

23. O que aconteceu no pregão em análise deve servir como alerta de que as pesquisas de preços devem ser feitas com fornecedores somente em casos extremos. E, nesses casos, os requisitos da contratação devem ser os mínimos necessários, a fim de que a administração busque a competição durante o pregão.

Podemos ver que a pesquisa de preços direta com fornecedores não foi abolida, tampouco proscria, ao contrário, agora o instituto da pesquisa de preços diretamente com o fornecedor encontra-se "legalizado", posto que normatizado em lei federal, independente de entendimentos das Cortes de Contas.

Apenas os Tribunais de Contas sugerem que haja uma explicação para que a coleta seja exclusivamente via propostas de fornecedores.

É de se convir que para alguns serviços de cunho regional ou cujos fornecedores sejam rurais, ou ainda que urbanos, mas de baixo entendimento, ou ainda sem experiência na área de contratações pública, ou mesmo sem meio digitais para acessar sites e e-mail, a coleta possa ser realizada pessoalmente com o proponente, em especial quando há a obrigação de obter valores locais, como no caso da agricultura familiar, ou mesmo quando se pretende incentivar o comércio local, seguindo a Lei Complementar nº 123/2006, que privilegia as pequenas e microempresas, é indispensável a pesquisa de preços local.

Merece destaque ainda que a Lei nº 14.133/2021 fora construída com base nas legislações anteriores, bem como em novas tendências e com as decisões e entendimentos pacíficos e reiterados do Tribunal de Contas da União, assim não há que se jogar fora, ou esquecer, os entendimentos pretéritos desta Corte, como é o caso do Acórdão abaixo:

(...) 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. (...) caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada." (ACÓRDÃO Nº 2.531/11 - TCU - PLENÁRIO)

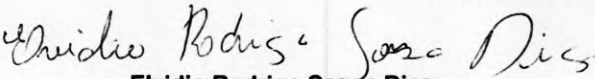
Acerca da combinação de formas para embasar a pesquisa de preços é pacificada a corrente que entende que o ato deva ser amplo, buscando em várias fontes diversas, como se verifica no Acórdão no 2.170/2007:

Esse conjunto de preços ao qual me referi como "cesta de preços aceitáveis" pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle - a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

Em linhas gerais resta justificada de pronto a escolha de fornecedores cadastrados ou que já tenham mantido algum vínculo com o Ente, como a prestação de serviço anterior, ou a venda de bens em algum momento, restando explicada a opção pelo fornecedor específico, posto este já ter tido relação contratual com a Unidade Gestora e ter seus dados em cadastro, bem como já ter sua competência atestada pelo próprio órgão.

Por todo o exposto, é inquestionável a necessidade de um planejamento eficiente das despesas públicas levando-se em conta as características detalhadas de cada objeto e uma estimativa prévia de custos diversificada baseada prioritariamente em valores de bancos ou painéis de preços de órgãos públicos, contratações similares de outros entes públicos, pesquisa em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, pesquisa com potenciais fornecedores, com ressalva que a utilização exclusiva dessa fonte não se presta a atestar a vantajosidade das contratações públicas.

Antonina do Norte-CE, 1 de Outubro de 2025.


Elvidio Rodrigo Sousa Dias
Setor de Compras