Prefeitura de Antonina do Norte - CE
Comissão de Licitação
Pág. 217

JUSTIFICATIVA Nº: 2026.07.14-0002 - CESTA DE PREÇOS

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. 28da 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 POR CESTAS DE PREÇOS

O posicionamento dos Tribunais de Contas sobre o tema levantamento de preços prévios e Pesquisa de Preços, vem evoluindo e nesta seara registramos posição do TCU – Tribunal de contas da União:

> Acórdão 1875/2021 – TCU – Ministro Raimundo Carreiro. (grifos próprios)
> 17. No caso em tela, verifiquei que devido ao ineditismo da contratação, o Ministério da Economia não teve alternativa a não ser estimar o valor a ser contratado em pesquisa exclusivamente junto a fornecedores. Sobre esse ponto, o Tribunal tem destacado a importância de que as pesquisas de preços sejam baseadas em uma "cesta de preços", devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames.

O esteio da evolução a União editou diversas normas privilegiando a Pesquisa de Preços Eletrônica, dentre as quais a IN n° 05/2014 da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, depois alterada pela IN n° 03/2017, finalmente na IN nº 73/2020 e citada também na IN nº 65/2021:

> INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 73, DE 5 DE AGOSTO DE 2020
> Art. 3º a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:
>
> I - identificação do agente responsável pela cotação;
> Ii - caracterização das fontes consultadas;
> Iii - série de preços coletados;
> Iv - método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e
> V - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.
>
> .....
>
> Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

Prefeitura de Antonina do Norte - CE
Comissão de Licitação
Pág. 218

I - painel de preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES /ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021
Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:
I - descrição do objeto a ser contratado;
II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
III - caracterização das fontes consultadas;
IV - série de preços coletados;
V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

O extinto TCM – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará tratou do tema em consulta enviada pela Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, em 2013, senão vejamos:

Processo n°: 2013.FOR.CON.03741/13. Natureza: Processo Normativo Consultivo. Consulente: IVO FERREIRA GOMES - Secretário Municipal de Educação de FORTALEZA. Interessado: Secretaria Municipal de Educação de FORTALEZA. Relator: Conselheiro Hélio Parente de Vasconcelos Filho.PARECER TÉCNICO SOBRE CONSULTA N° 03 /2014.

2) São vedadas as cotações obtidas em sítios de leilão ou intermediação de venda, bem como há de ser avaliada a aplicação de deflator ao preço obtido para as cotações de preço unitário do produto ou serviço.

2.1) Nas cotações/orçamentos retirados da INTERNET deverão constar os endereços eletrônicosdo qual foram retirados, caracterização completa das empresas consultadas (endereço completo, acompanhado de telefones existentes), a fim de resguardar a transparência e legalidade dos procedimentos administrativos, indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada, não deverá seradmitida a cotação que apresente preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços demercado, data e local de expedição, deverá informar o prazo limite e ainda caberá ao fornecedor submeter-se àsnormas da Lei de Licitações;

2.2) O valor da cotação de preços deve englobar os preços unitários, sempre que viável, considerando a quantia - relativa ao frete e demais acréscimos porventura cobrados ao produto, ou seja, o"menor preço", para fins de coleta, deve ser o valor final, com vistas a resguardar a transparência e legalidade dos procedimentos administrativos;

2.3) Os preços cotados devem ser impressos da página relativa ao site original do produto pesquisado, constando expressamente, além da indicação do fornecedor do produto ou serviço a ser licitado e dos preços, o endereço eletrônico visitado, a data e a hora da pesquisa.

Preços fixados por órgãos oficiais são confirmados como opção viável e coerente na obtenção de preços prévios para garantia de economicidade e vantajosidade das contratações públicas conforme valores de mercado.

"É obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente ou, ainda, dos constantes em sistema de registro de preços. A ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal", nas palavras da relatora Ministra Ana Arraes, no . Acórdão 2380/2013 – TCU.

Ainda sobre o Acórdão 1875/2021 – Plenário, o relator ao final de em seu voto consolidado reitera que é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação seja prioritariamente obtida a partir de "cesta de preços", nos moldes do art. 23 da Lei nº 14.133/2021:

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:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

Prefeitura de Antonina do Norte - CE
Comissão de Licitação
Pág. 219

Dessa forma temos que a legislação atual, mantendo o entendimento que já vinha se formando, prevê, e o TCU privilegia, a coleta por meio do que se tem chamado por "cestas de preços", sendo esta um apanhado de preços contratados por outros órgãos públicos, em pactos firmados em até 1 (um) ano antecedente à data da cotação.

Temos então a preferência das Cortes de Contas pela pesquisa realizada em bancos de dados múltiplos, de forma ampla e abrangente, como os constantes no PNCP - que ainda não possui instrumento direto no site, mas pode ser consultado via Compras.gov – dentre outros como o Banco de Preços em Saúde – BPS, bancos de preços dos governos estaduais, e mesmo contratos firmados e cadastrados nos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, onde houver.

A pesquisa ora apresentada utiliza-se de sistema informatizado que agrega exatamente todos os bancos de dados relatados, em especial: Governo do Estado, Comprasnet.gov, BPS e Tribunal de Contas do Estado, englobando, portanto, praticamente todas as fontes existentes.

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 - inclusos 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 baseada em parâmetros legais e metodologicamente adequados. No presente caso, a pesquisa de preços foi realizada exclusivamente junto a fornecedores locais e regionais, por se tratar da forma mais compatível com a realidade mercadológica do objeto e com as condições de oferta existentes, conforme faculta o art. 23, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021. Ressalta-se que a coleta direta de cotações, devidamente formalizada, com número mínimo de propostas e justificativa técnica para essa escolha, constitui meio legítimo e suficiente para a formação do preço estimado e para a demonstração da vantajosidade da contratação atendendo integralmente aos princípios da economicidade, eficiência e razoabilidade.

Antonina do Norte-CE, 6 de Agosto de 2026.

Elvidio Rodrigo Sousa Dias
Setor de Compras