

Utilização de somente uma solução do mercado como base para a definição de requisitos, levando ao direcionamento da licitação, com a consequente elevação do preço contratado e/ou interrupção do processo de contratação por questionamentos e impugnações.

Proximidade inadequada entre a equipe de planejamento da contratação e empresas do mercado, levando à quebra da imparcialidade da equipe, com o consequente direcionamento da licitação e elevação do preço contratado e/ou interrupção do processo de contratação.

Levantamento de mercado deficiente, de modo que não se detecta que não existe fornecedor para o tipo de solução com os requisitos especificados, incluindo requisitos de habilitação e técnicos, levando à licitação deserta (ou seja, nenhuma proposta é apresentada na licitação), com consequentes retrabalho e desperdício de recursos para planejar e realizar novo certame e atraso no atendimento da necessidade que originou a contratação.

Escolha de tipo de solução imatura, isto é, que ainda apresenta diversos problemas na operação, levando a problemas na implantação ou descontinuidade da solução antes de a organização conseguir desfrutar do investimento feito nela, com o consequente não atendimento da necessidade que gerou a contratação.

Escolha de tipo de solução obsoleta ou próxima da obsolescência, levando à descontinuidade da solução antes de a organização conseguir desfrutar do investimento feito nela, com consequente não atendimento da necessidade que gerou a contratação.

Escolha de tipo de solução com alto custo de mudança de fornecedor, levando a Administração a depender excessivamente do contratado, com consequentes elevação do custo de manutenção da solução ou descontinuidade de fornecimento (em caso de o contratado ficar impossibilitada de continuar suas operações).

Definição precipitada da solução devido à falta de compreensão da necessidade da Administração a atender, levando à contratação de objeto que não resolve o problema indicado pela área requisitante, com consequente não atendimento da necessidade da Administração e desperdício de esforço administrativo e recursos.

Ausência de (ou deficiência na) análise comparativa entre as alternativas de solução, levando à contratação de objeto cujos custos de implantação, manutenção ou gestão superem os benefícios potenciais (a exemplo de soluções de grande magnitude sem a realização prévia de um ou mais projetos-piloto para conhecer adequadamente o problema, os benefícios, os custos, os esforços e os riscos envolvidos), com consequente desperdício de recursos.

Ausência de (ou deficiência na) análise comparativa entre as alternativas de locação e de aquisição de bens, levando à contratação de objeto cujos custos de implantação, manutenção ou gestão superem os benefícios potenciais, com consequente desperdício de recursos.

Fonte: Adaptado de Tribunal de Contas da União, 2014, itens “Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar” e “Levantamento de mercado”; e Tribunal de Contas da União, 2012, p. 88-91.

4.1.6. Estimativa do valor da contratação

Para a comparação entre as diversas alternativas estudadas no ETP, a equipe de planejamento da contratação deve estimar o valor de cada solução.

O objetivo dessa estimativa é apoiar a análise de viabilidade da contratação⁴⁴⁵ e avaliar a adequação das despesas futuras aos recursos disponíveis para a organização.

⁴⁴⁵ Lei 14.133/2021, art. 18, § 1º; Ministério da Economia, 2020c.

Não é o objetivo principal, neste momento, definir o valor que constará do edital de licitação, mas sim possibilitar a escolha da solução mais vantajosa e o pronunciamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação.

O valor estimado em nível de ETP deverá ser reavaliado, posteriormente, por meio de pesquisas de preços e outras técnicas estimativas, para aumentar sua precisão e possibilitar servir como parâmetro ao termo de referência.

Em obras, por exemplo, quando da elaboração do ETP, esse valor pode ser obtido por métodos expeditos ou paramétricos, já que somente após a elaboração do futuro projeto é que será possível desenvolver o orçamento completo e detalhado, com nível de precisão adequado.

Sendo viável a contratação, será elaborado o TR/PB (planejamento definitivo), ocasião em que o objeto será detalhado, com possíveis mudanças nos requisitos técnicos e nos quantitativos, além de serem definidas as condições de execução do objeto e de gestão do contrato. Assim, será necessária a revisão ou o refinamento do orçamento elaborado no ETP, tornando-o mais exato⁴⁴⁶.

Em contratações mais simples, em que não costuma haver alterações no planejamento definitivo, há possibilidade de a estimativa de preços realizada no ETP ser aproveitada no TR/PB⁴⁴⁷.

Apesar de ser um orçamento simplificado, para fins de análise de viabilidade econômica, é importante utilizar fontes diversificadas de pesquisa. Algumas fontes que podem ser usadas são: contratações similares feitas pela Administração Pública; dados de pesquisa publicada em mídia especializada; tabelas de preços de referência fixados por órgão oficial; sistemas oficiais de governo, como o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras; e, excepcionalmente, pesquisa junto a fornecedores (essa é a fonte menos confiável de preços)⁴⁴⁸.

Sobre o assunto, vale citar a ponderação que consta na Nota Técnica - AudTI/TCU 8/2023 sobre elaboração de orçamento estimado para contratações de TI⁴⁴⁹:

478. Ressalta-se que o uso de várias fontes combinadas, como consta sua possibilidade no § 1º do art. 5º da IN - Seges/ME 73/2020, está em linha com o uso de “cesta de preços aceitáveis” (Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário, voto condutor, parágrafos 32-35). Em

⁴⁴⁶ Tribunal de Contas da União, 2023, p. 37; e Tribunal de Contas da União, 2012, p. 96.

⁴⁴⁷ Tribunal de Contas da União, 2012, p. 96.

⁴⁴⁸ Lei 14.133, art. 23, § 1º, incisos I a V; art. 6º, inciso LI, e art. 19, § 1º; IN - Seges/ME 65/2021, art. 5º, incisos I a IV.

⁴⁴⁹ Tribunal de Contas da União, 2023, p. 219.

adição, isso leva a organização pública a mitigar o risco de levantar somente preços praticados para a Administração Pública, que podem estar inflados devido a práticas anticompetitivas, como as executadas por cartéis de empresas, ou apresentar outras práticas irregulares, como “jogos de planilha”. [...]

Cite-se ainda o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação⁴⁵⁰:

Vale lembrar que excepcionalmente será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

As memórias de cálculo dos preços unitários e do valor total devem ser incluídas nos autos do processo de contratação, bem como os documentos que lhe dão suporte. Quando a Administração decidir pelo sigilo do orçamento, as informações poderão constar de anexo classificado⁴⁵¹.

Além dos custos diretos para a obtenção da solução (preço de compra, entrega, instalação, seguros etc.), devem ser considerados, para a análise de viabilidade econômica, sempre que possível, os custos indiretos⁴⁵², relacionados ao ciclo de vida do objeto, a exemplo dos custos operacionais (como de consumo de energia, de combustível, de água, custos de peças de reposição e de manutenção, depreciação) e custos de fim de vida (desativação ou descarte final)⁴⁵³.

Para prestações em diferentes localidades, é importante que as estimativas sejam feitas no mercado local ou considerem os valores de fretes e outros gastos com logística, além de possíveis diferenças de preços em razão da localidade (p. ex., devido a alíquotas de impostos diferentes)⁴⁵⁴.

O orçamento estimado da solução escolhida por meio do ETP será refinado no TR, conforme exposto no item 4.3.9.3.

Quadro 102 - Referências normativas para a estimativa do valor da contratação

| Normativos | Dispositivos |
|---------------------------------|--|
| Lei 14.133/2021 | Art. 18. [...] § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do <i>caput</i> 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: [...] |

⁴⁵⁰ Advocacia-Geral da União; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em Serviços Públicos, 2023b, p. 27.

⁴⁵¹ Lei 14.133, art. 18, § 1º, inciso VI.

⁴⁵² Lei 14.133, art. 34, § 1º.

⁴⁵³ ABNT, 2017, p. 31.

⁴⁵⁴ Lei 14.133, art. 23, *caput*; e IN - Seges/ME 65/2021, art. 4º.

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; [...]

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 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;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

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

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...]

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo. [...]

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: [...]

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; [...]

[IN - Seges 58/2022](#)

Art. 9º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos: [...]

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de

anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; [...]

Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. [...]

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º **Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.**

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

- a) descrição do objeto, valor unitário e total;
- b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
- c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
- d) data de emissão; e
- e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do *caput*.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do *caput*, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente. (Grifo nosso)

[IN - Seges/ME
65/2021](#)

Fonte: Elaboração própria com base nas normas consultadas.

Quadro 103 - Jurisprudência do TCU

| Acórdãos | Dispositivos |
|--|--|
| Acórdão 2166/2022-TCU-Plenário | [Enunciado] É aplicável a declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) a empresa que, embora não assuma a condição de licitante ou não seja contratado, participe do processo licitatório com intuito de fraudá-lo, a exemplo do oferecimento de proposta para subsidiar pesquisa de preços viciada. |
| Acórdão 1875/2021-TCU-Plenário | [Enunciado] As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020). |
| Acórdão 3224/2020-TCU-Plenário | [Enunciado] A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão. |
| Acórdão 1604/2017-TCU-Plenário | [Enunciado] Na demonstração da vantajosidade de eventual renovação de contrato de serviços de natureza continuada, deve ser realizada ampla pesquisa de preços, priorizando-se consultas a portais de compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando-se apenas subsidiariamente a pesquisa com fornecedores. |
| Acórdão 3182/2016-TCU-Plenário | [Enunciado] A inexistência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários nos processos licitatórios não é mera impropriedade de natureza formal, pois representa grave infração à norma legal. |
| Acórdão 2816/2014-TCU-Plenário | [Enunciado] É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos. |
| Acórdão 3624/2011-TCU-Segunda Câmara | [Enunciado] É irregular a contratação de serviços sem prévios estudos de viabilidade técnica e econômica para justificar a economicidade da contratação. |
| Acórdão 2170/2007-TCU-Plenário | [Voto] 32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma “cesta de |

preços aceitáveis”. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. 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.

34. Assim, não somente os “preços praticados no âmbito da Administração Pública”, conforme redação dos subitens 9.3.1 e 9.3.3 do acórdão recorrido, devem ser tomados como referência pelos gestores do MCT ao aferir os valores ofertados pelas empresas NT Systems e Redisul, mas sim todos aqueles considerados válidos - que não representem viés - para a faixa de preços aceitável. Cabe, portanto, retirar tal expressão dos mencionados subitens do Acórdão 2400/2006-TCU-Plenário, para que a pesquisa de preços a ser efetivada pelos gestores do Ministério, em conjunto com as contratadas, se amolde aos parâmetros considerados válidos pelo Tribunal (conforme indicados no item precedente deste voto).

35. No que tange ao texto constante do item 10 do Voto Revisor apresentado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de que teria “ocorrido uma leitura inadequada de que os preços praticados na Administração Pública seriam o único parâmetro”, nota-se, a partir do raciocínio que desenvolvi nos itens precedentes, que os preços de contratação em órgãos públicos não podem, por um lado, ser ignorados, nem, por outro, serem utilizados como parâmetro único para se aferir sobrepreço ou superfaturamento. O que defendo, repito, é a construção de uma “cesta de preços aceitáveis” que auxiliem os gestores e os órgãos de controle a identificar quais preços podem ser considerados como sendo de mercado.

| | |
|----------------------------|--|
| Pesquisa de Jurisprudência | Execute consulta na Jurisprudência selecionada por árvore de classificação: área “Licitação” e tema “Orçamento estimativo” . |
|----------------------------|--|

Fonte: Elaboração própria com base na jurisprudência do TCU.

Quadro 104 - Riscos relacionados

| Riscos |
|--|
| Definição de método subjetivo ou falta de método para realizar a estimativa de preço, levando a estimativas inadequadas, com consequente definição de parâmetro inadequado para analisar a viabilidade da contratação e dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas. |
| Pesquisa de preços com base somente em consulta a fornecedores, levando a cotações com preços superestimados, com consequente contratação com sobrepreço (há vários riscos envolvidos na cotação de preços limitada a fornecedores. Sugere-se consultar a Nota Técnica TCU 8/2023 , p. 239-250). |
| Pesquisa de preços com base somente em consulta a fornecedores e falta de interesse por parte dos consultados para enviar suas respostas, levando à insuficiência de orçamentos, com consequente impossibilidade de realizar estimativa adequada. |

Fonte: Tribunal de Contas da União, 2014, item “Estimativas preliminares dos preços”; e Tribunal de Contas da União, 2023, p. 239.

Quadro 105 - Modelos

| Assunto | Modelo disponibilizados por OGS ou por órgãos de controle | OGS |
|--------------------|--|----------|
| Pesquisa de preços | <ul style="list-style-type: none"> • módulo de pesquisa de preços do Portal de Compras do Governo Federal. • Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (Advocacia-Geral da União; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023b) | AGU, MGI |

Fonte: Elaboração própria.

4.1.7. Descrição da solução como um todo

Uma solução é o conjunto de todos os elementos (bens, serviços e outros) necessários para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que ocasionou a contratação⁴⁵⁵.

Para ilustrar, tem-se que uma solução de segurança patrimonial poderia prever os seguintes elementos⁴⁵⁶:

- implantação de barreiras físicas;
- serviço de monitoramento 24h, por meio de postos de trabalho de vigilantes;
- implantação de sistema de circuito fechado de televisão (CFTV) com gravação digital de imagens;
- implantação de sistema de alarme;
- fornecimento de equipamentos de vigilância, como catracas eletrônicas, equipamento de raios-X, detectores de metais etc.;
- serviço de instalação, configuração e implantação da solução;
- implantação de sistema de geração de energia emergencial;
- implantação de sistemas de combate a incêndio, incluindo alarmes contra incêndio;
- serviço de treinamento de conscientização dos usuários das instalações; e
- serviço de suporte técnico com manutenção preventiva e corretiva.

⁴⁵⁵ Tribunal de Contas da União, 2014, item “Descrição da solução como um todo” / “O que é?”.

⁴⁵⁶ Adaptado de Tribunal de Contas da União, 2014, item “Aquisições públicas”.