



ZÊNITE FÁCIL IA

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)

 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

PESQUISA DE PREÇOS EM LICITAÇÕES: TRÊS ORÇAMENTOS DE FORNECEDORES INTERESSADOS NÃO É PESQUISA DE PREÇOS

Data Abril de 2026

Autores Roseni Donizete Ferreira, Rafael Fortes Jebaile Abbud, Pedro José Nunes Ferreira Alves de Faria

PESQUISA DE PREÇOS EM LICITAÇÕES: TRÊS ORÇAMENTOS DE FORNECEDORES INTERESSADOS NÃO É PESQUISA DE PREÇOS

Responsabilidade, erro e má-fé dos servidores na formação do preço de referência sob a Lei nº 14.133/2021

ROSENI DONIZETE FERREIRA

Gestora Pública e atua como Pregoeira na Prefeitura de Santo Antônio do Pinhal (SP).

RAFAEL FORTES JEBAIL ABUD

Advogado. Procurador do Município de Santo Antônio do Pinhal. Pós-Graduando em Licitações e Contratos Administrativos.

PEDRO JOSÉ NUNES FERREIRA ALVES DE FARIA

Advogado. Secretário de assuntos jurídicos em Santo Antônio do Pinhal (SP), com atuação em Direito Administrativo e ênfase em licitações.

Há uma prática que persiste em inúmeros municípios brasileiros como se fosse procedimento regular: o servidor responsável pela fase preparatória da licitação envia mensagens para três ou quatro fornecedores conhecidos, recebe os orçamentos de volta, calcula a média e declara encerrada a pesquisa de preços. O resultado é tratado como legítimo, o edital é publicado e licitação avança. O que raramente se discute, até o Tribunal de Contas bater à porta, é que esse procedimento não é pesquisa de preços. É a aparência de uma.

A Lei nº 14.133/2021 não deixa margem para essa confusão. Seu art. 23, §2º, exige que o valor estimado para obras e serviços de engenharia seja definido com base em fontes diversificadas, atualizadas e tecnicamente justificadas. O mesmo padrão se extrai, por coerência sistêmica, do art. 18, §1º, IX, que impõe a pesquisa de mercado como etapa

obrigatória do estudo técnico preliminar em qualquer contratação. A lógica é simples e inafastável: sem preço de referência confiável, não há como aferir se a proposta vencedora é vantajosa, nem se é exequível. Como anota Niebuhr, o planejamento não é fase opcional, é princípio fundamental da gestão pública, e a pesquisa de preços é o seu instrumento mais imediato.¹

O TCU consolidou esse entendimento com precisão cirúrgica no Acórdão nº 4958/2022 quando trouxe a Instrução Normativa Seges-ME 73/2020, na qual foi estabelecida em uma “cesta de preços”, com preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa feita exclusivamente junto a fornecedores privados deve ser utilizada apenas em último caso, na ausência de contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais disponíveis.² Isso significa que, para a imensa maioria dos objetos contratados pelos órgãos públicos, como mobiliário, material de consumo, serviços de engenharia corriqueiros, a ausência de consulta a atas de registro de preços de outros entes, ao painel de preços do Governo Federal, ao SINAPI ou ao SICRO já configura, de partida, pesquisa metodologicamente deficiente.

O problema estrutural dos três orçamentos de fornecedores interessados é duplo e raramente enunciado com clareza suficiente. Primeiro porque o fornecedor que sabe que vai disputar a licitação tem incentivo direto para inflar o valor que fornece ao servidor, afinal, quanto mais alto o preço de referência, maior sua margem potencial. Segundo, que a escolha de quais fornecedores serão consultados, feita sem critério documentado, abre espaço para favorecimentos cujos efeitos práticos são idênticos aos do direcionamento intencional. O TCU, no processo TC 025.955/2024-1, relativo ao Pregão Eletrônico 92500/2024 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), identificou exatamente esse padrão: o gestor consultou apenas três empresas, das quais duas se sagraram vencedoras do certame e uma sequer possuía histórico de fornecimento à Administração Pública Federal, sem apresentar justificativa alguma para a escolha. Mais grave ainda é que ao ser instado a explicar os critérios utilizados, o gestor simplesmente não respondeu à diligência que solicitava a lista das empresas consultadas e cópia dos e-mails encaminhados. O silêncio, anotou o Tribunal, apenas reforça a conclusão pela ocorrência de irregularidade na pesquisa de preços.³

A Lei 14.133/21 vai além de exigir diversidade de fontes, ela exige que a escolha das fontes seja justificada nos autos. O art. 23, §1º, IV, é explícito ao exigir a indicação dos parâmetros utilizados para a formação do preço de referência, com a identificação dos responsáveis pela pesquisa. Não basta mencionar que foram realizadas consultas ao mercado. É necessário identificar cada fornecedor consultado, registrar o método de contato e demonstrar que o universo de consulta é representativo do mercado real para aquele objeto específico. Bittencourt é preciso ao afirmar que a motivação dos atos administrativos não é formalidade acessória, mas a condição que permite o controle de legalidade e a aferição do interesse público.⁴ Quando o servidor omite essa documentação, ele retira dos órgãos de controle, dos licitantes e da própria Administração a capacidade de verificar se o preço de referência é real.

No caso do IFSP, o TCU identificou ainda um elemento adicional que transforma a falha metodológica em indício qualificado de direcionamento: os preços oferecidos pelas três empresas consultadas apresentavam uma razão de variação praticamente idêntica

entre si, tendo o intervalo entre a maior e a menor razão de preços ficado dentro da margem de 1,5% para 81 dos 88 itens analisados. Esse padrão, aliado ao fato de que duas das três cotadas venceram o certame e de que as especificações técnicas dos itens licitados correspondiam às imagens de catálogos de produtos específicos da fase interna da licitação, levou o Tribunal a concluir que foram selecionados, para compor a pesquisa de preços, fornecedores que possibilitassem a contratação do produto pretendido, propiciando assim o direcionamento do certame.⁵ A irregularidade foi declarada procedente. Audiências foram determinadas para os agentes responsáveis apresentarem justificativas.

O servidor que adota método de pesquisa deficiente responde administrativamente pela omissão de diligência, independentemente de qualquer prova de conluio. O TCE-ES, no Acórdão nº 01026/2025-3, ao analisar o caso do Município de Águia Branca, foi taxativo ao recusar a tese de que o desconto obtido na proposta vencedora demonstrava a “vantajosidade” da contratação. Um desconto expressivo sobre um orçamento-base inflado ou tecnicamente falho não garante economicidade, pode apenas mascarar sobrepreço real ou levar à contratação de proposta inexecuível, com todos os riscos de inexecução, pleitos de reequilíbrio e aditivos que daí decorrem.⁶ O mesmo Tribunal responsabilizou o engenheiro autor do Termo de Referência por ter atribuído o mesmo valor unitário de R\$ 63.806,02 a dezoito tipos distintos de estruturas turísticas, de uma fonte interativa a um teleférico, sem qualquer fundamentação técnica. A ausência de má-fé provada não o protegeu. A conduta foi caracterizada como erro grosseiro por imprudência técnica, suficiente para a responsabilização administrativa. Oliveira lembra que o princípio da segregação de funções não dilui a responsabilidade individual de cada agente: ela a organiza, tornando cada servidor responsável pelo segmento que lhe foi atribuído, sem que a pluralidade de intervenientes sirva de escudo para nenhum deles.⁷

A responsabilidade se agrava substancialmente quando o erro assume contornos de má-fé. A pesquisa de preços adulterada pode configurar o crime de fraude à licitação, previsto no art. 337-F do Código Penal, incluído pela própria Lei 14.133/21, além de ato de improbidade administrativa dolosa. No caso do IFSP, o TCU considerou os elementos apurados suficientes para declarar a irregularidade, mas insuficientes para a comprovação definitiva de fraude, distinção importante que revela o critério exigente do Tribunal para a caracterização dolosa. A prova do dolo, quando existe, emerge dos indícios concomitantes: fornecedores sem histórico de fornecimento público consultados de forma preferencial, padrão estatístico anômalo de preços entre cotações supostamente independentes, imagens de catálogos de fornecedores específicos utilizadas em documentos internos da licitação. Esses são os elementos que o TCU checkou e que qualquer gestor ou servidor deveria checar em seu próprio processo antes de assinar a pesquisa de preços.⁸

Quem aprova a pesquisa sem examiná-la também responde. O Acórdão nº 01026/2025-3 do TCEES responsabilizou o Prefeito Municipal e o Secretário de Administração por terem autorizado processo licitatório com planilha orçamentária manifestamente viciada, sem serem os autores técnicos das irregularidades. No caso do IFSP, o TCU determinou a audiência para a apresentação de justificativas não apenas do agente de contratação que realizou a pesquisa de preços, mas também do reitor que aprovou o Termo de Referência contendo as especificações direcionadoras. O fundamento é o dever de diligência da autoridade autorizadora: falhas elementares são detectáveis por análise gerencial minimamente cuidadosa, mesmo por gestores sem formação específica

em engenharia, nas palavras do acórdão do TCEES. Oliveira é direto: o princípio da eficiência impõe ao administrador a supervisão adequada dos atos de seus subordinados.⁹

O Procurador Jurídico que assina parecer favorável ao edital sem apontar as inconsistências da pesquisa de preços entra na mesma cadeia. O TCEES responsabilizou o Procurador-Geral do Município de Águia Branca por ter validado juridicamente processo com orçamento tecnicamente deficiente, sem exercer controle de legalidade sobre aspecto essencial da contratação. A distinção jurisprudencial relevante é entre o parecer fundado em erro técnico escusável, que pode afastar a responsabilidade pessoal do parecerista, e o parecer que ignora vícios evidentes, o que configura omissão no dever funcional. Niebuhr é preciso: o princípio da motivação exige que o controle jurídico não se limite à verificação formal dos documentos, mas alcance o exame substancial de sua consistência técnica.¹⁰

A pesquisa de preços bem feita não é burocracia, é proteção. Proteção ao erário, ao interesse público e, especialmente, ao próprio servidor. O que os casos do IFSP e do Município de Águia Branca revelam, cada um à sua maneira, é que os órgãos de controle externo chegam até a pesquisa de preços, checam as empresas consultadas, apuram o histórico de fornecimento delas, comparam os padrões estatísticos das cotações e confrontam as especificações do edital com os catálogos dos fornecedores contratados. A construção de uma cesta metodologicamente diversificada, com fontes públicas e privadas devidamente justificadas, é o único caminho que resiste a esse escrutínio. O que a Lei 14.133/21, em seus arts. 23 e 40, e o TCU, em sua jurisprudência reiterada, deixam absolutamente claro é que “sempre fizemos assim” não é justificativa, é agravante.¹¹

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum/Zênite, 2021, cap. 1, p. 15-16; BRASIL. Lei nº 14.133/2021, arts. 18, §1º, IX, e 23, §2º.

² TCU. Acórdão nº 4958/2022 — 1ª Câmara. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 2022; Instrução Normativa Seges-ME nº 73/2020.

³ TCU. TC 025.955/2024-1. Pregão Eletrônico 92500/2024 — IFSP. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Grupo II — Classe VII — Plenário. Irregularidade 4 (pesquisa de preços), itens análise §§ 28-39.

⁴ BITTENCOURT, Sidney. Licitações Públicas para Concursos. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2012, item 1.3; BRASIL. Lei nº 14.133/2021, art. 23, §1º, IV.

⁵ TCU, TC 025.955/2024-1, Irregularidade 4, itens análise §§ 40-49 (padrão de variação de 1,5% entre cotações e direcionamento para produto específico).

⁶ TCE/ES. Acórdão nº 01026/2025-3 — 1ª Câmara. Processo nº 03470/2025-4. Relator: Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo. 5 nov. 2025, item 3.6.5; BRASIL. Lei nº 14.133/2021, art. 59, §§3º e 4º.

⁷ TCE/ES. Acórdão nº 01026/2025-3, item 3.6.2-E; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense/Método, 2021, cap. 17, item 17.4.10.

⁸ BRASIL. Lei nº 14.133/2021, art. 337-F do Código Penal; Lei nº 8.429/1992, art. 11 (redação da Lei nº 14.230/2021); TCU, TC 025.955/2024-1, Irregularidade 4, conclusão (“elementos suficientes para comprovação de irregularidades, não de fraude”).

⁹ TCE/ES. Acórdão nº 01026/2025-3, itens 3.6.2-A e 3.6.2-B; TCU, TC 025.955/2024-1 (audiência determinada ao reitor); OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense/Método, 2021, cap. 3, item 3.2.5.

¹⁰ TCE/ES. Acórdão nº 01026/2025-3, item 3.6.2-D; NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum/Zênite, 2021, cap. 2, p. 25-26.

¹¹ TCU. Acórdão nº 2622/2015 — Plenário; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense/Método, 2021, cap. 17, itens 17.4.9 e 17.11.6.2; BRASIL. Lei nº 14.133/2021, arts. 23 e 40.

Como citar este texto:

FERREIRA, Roseni Donizete; ABBUD, Rafael Fortes Jebaile; FARIA, Pedro José Nunes Ferreira Alves de. Pesquisa de preços em licitações: três orçamentos de fornecedores interessados não é pesquisa de preços. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 10 abr. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.