

## JUSTIFICATIVA SEI Nº 27090654/2025 - SECULT.UPR.AEN

Joinville, 08 de outubro de 2025.

Inicialmente informamos que os itens elencados ao presente processo são destinados à executar os serviços de reforma, revestimento de piso, divisórias, e isolamento acústico na edificação da Estação de Cargas da Estação Ferroviária de Joinville, garantido manutenção e adequação do patrimônio público.

Em primeiro momento, vimos destacar nosso entendimento pela regularidade do presente processo, pautado, entre outros, na Instrução Normativa 03/2024, destacando os seguintes dispositivos:

*"Art. 51. Para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido na pesquisa de preços, demonstrada através do documento Orçamentos Planilhados (Art. 54 desta Instrução Normativa), conforme Art. 23, §1º da Lei n.º 14.133/2021, mediante a utilização dos parâmetros elencados neste artigo, devendo ser empregados de forma combinada ou não, cabendo à Secretaria ou Autarquia requisitante motivá-la, priorizados os incisos I e II:*

*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, disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, ou demais painéis de preços disponibilizados por órgãos públicos como [Painel de Preços](#), [Portal da Transparência](#) do Estado do Paraná; [Banco de Preços](#) do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; [Bolsa Eletrônica de Compras](#), do Estado de São Paulo; e [Painel de Preços](#) do Estado de Santa Catarina, entre outros, 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 e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 06 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;*

***IV - pesquisa direta com no mínimo 03 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 06 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, devendo conter, no mínimo os requisitos dispostos Anexo I desta Instrução Normativa;***

*V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, obtidas no [Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União](#) ou outro site oficial, no intervalo de até 01 (um) ano de antecedência da data de divulgação do edital.*

*§ 1º A pesquisa realizada por meio de painéis de preços disponibilizados por órgãos públicos (Art. 51, inciso I desta Instrução Normativa), poderá ser instruída com uma única consulta obtida no respectivo painel, mediante justificativa fundamentada, desde que o valor indicado no painel (média/mediana/menor valor) seja composto de no mínimo 03 (três) processos licitatórios distintos, observadas as peculiaridades regionais, com unidades de medida compatíveis com a contratação, e que os valores da média, mediana e menor valor não estejam inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados entre si.*

*[...]*

*Art. 67. Nas contratações referentes a obras e serviços de engenharia, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, conforme Art. 23, §2º da Lei n.º 14.133/2021, 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 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 01 (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, obtidas no [Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União](#) ou outro site oficial, compreendidos no intervalo de até 01 (um) ano de antecedência da pesquisa de preços." (grifo nosso)*

Quando se trata da pesquisa de preços, para a formação do valor estimado das contratações públicas a Lei nº 14.133/2021 assim dispõe sobre:

*"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. " (grifo nosso)

Neste sentido, constata-se que há duas abordagens, tanto na IN como na Lei, sendo que a primeira trata de processo de **aquisição de bens e contratação de serviços em geral** e a segunda da contratação de **obras e serviços de engenharia**.

Relevante registrar nesse contexto que, a aplicação do art. 23, § 1º da Lei nº 14.133/2021 e art. 51 da IN 03/2024/SAP, no caso de obras e serviços de engenharia, devem ser utilizadas subsidiariamente (e excepcionalmente), no caso em que as tabelas oficiais não contemplarem os materiais ou serviços necessários. Inclusive, há que se destacar que a IN assim dispõe:

"Art. 67[...]

**§ 1º** Nos casos em que as tabelas de referência não contemplem os serviços e materiais constantes nos elementos técnicos e quando a contratação não utilizar recursos da União, excepcionalmente o valor dos orçamentos de referência poderá ser elaborado mediante o uso das fontes previstas neste artigo, conjuntamente com cotação de preço, observados os requisitos do Art. 51 desta Instrução Normativa, acompanhado da justificativa do profissional responsável pela sua utilização para fins de composição das Planilhas Orçamentárias, da indicação da(s) fonte(s) de pesquisa utilizada(s) e da justificativa para uso das referidas fontes de preços."

Dito isso, temos que, para obras e serviços de engenharia, a regra primordial **é seguir os ditames previstos no art. 23, § 2º da Lei nº 14.133/2021 e art. 67 da IN 03/2024/SAP.**

Com base nestas determinações, ao se analisar mais detalhadamente tanto a Planilha Orçamentária Analítica quanto a Planilha Orçamentária Sintética que compõem o presente processo de requisição de compras, nota-se que, **a base da formação do valor estimado da contratação fora a Tabela de Referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (SINAPI)**, sejam, itens diretamente utilizados na Planilha Orçamentária Sintética, ou nas composições próprias elaboradas pelo responsável técnico para compor a Planilha Orçamentária Analítica. Ou seja, **foi seguida a prerrogativa (e inclusive, a ordem preferencial) da Lei / Instrução Normativa para a formação do valor estimado da contratação.**

Apenas itens de insumos, que foram utilizados junto as composições próprias (junto a itens SINAPI) de serviços/itens, que se utilizaram da prerrogativa do art. 67, § 1º da IN 03/2024/SAP. Quanto a estes itens a interpretação não pode ser tão restritiva quanto a aplicabilidade de todos os parâmetros simultaneamente (previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/201 e art. 51 da IN 03/2024/SAP).

Vejamos.

Conforme acima já exposto na íntegra, tanto a redação do art. 23 da Lei de Licitações, como no art. 51 da IN 03/2024/SAP não há expresse que há obrigatoriedade da cumulação dos parâmetros ali elencado, pelo contrário, a redação remete apenas que seja **"de forma combinada ou não"**, ou seja, tanto a Lei como a IN não obrigam a cumulação dos parâmetros.

Inclusive há Parecer Jurídico (0021104448/2024-PGM.UAD) que apenas indica que seja de forma "preferencial":

Desse modo, a definição do valor estimado da contratação pretendida deve, **preferencialmente**, observar de forma combinada as diretrizes fixadas no art. 23 da mesma Lei, ou contemplar justificativa plausível em relação à inviabilidade tal prática. (grifo nosso)

Dito isso, contata-se que, não há qualquer equívoco quanto a construção do valor estimado para a presente contratação, uma vez que seguiu a previsão legal quanto a formação de preços para processo de obras, uma vez que preferencialmente fora utilizado o SINAPI como a maior referência a formação do valor médio da contratação.

Quanto as cotações juntadas, fontes de preços de sítios eletrônicos, foram utilizadas de forma **COMBINADA a Tabela SINAPI** para a formação da composição do(s) serviço(s)/item(ns) conforme pode-se notar claramente junto a Planilha Orçamentária Analítica, ou seja, não representam por si só, como uma fonte de preço direta no valor final estimado, uma vez que fazem parte de uma **composição própria**.

No que diz respeito às fontes de preços utilizadas para os insumos das composições, é importante destacar que não há qualquer impedimento para a utilização de pesquisas diretas com fornecedores, bem como de sites especializados ou de amplo domínio. É necessário considerar que essa prática está em conformidade com o princípio da legalidade (previsto em leis, regulamentos, etc.) e proporciona os seguintes benefícios: ampliação da concorrência e da competitividade, análise mais próxima do mercado, coerência entre o objeto da contratação e o mercado, e a especialização dos fornecedores, que possuem conhecimento sobre o mercado, custos envolvidos e especificidades, garantindo uma análise adequada dos valores.

Ademais, a obtenção de fontes de preços diretamente dos fornecedores pode resultar em economia de tempo e recursos para a administração pública, além de possibilitar um acompanhamento mais eficiente e atualizado das variações de preços no mercado. Isso também contribui para a redução de erros nas estimativas durante o processo licitatório, uma vez que os fornecedores têm acesso a informações atualizadas sobre os custos de produção.

Além disso, as fontes de preços fornecidas pelos fornecedores podem servir como base para negociações de condições contratuais favoráveis. Com informações detalhadas sobre os preços praticados, a administração pública pode buscar melhores condições de pagamento, prazos de entrega, garantias e outros aspectos contratuais, resultando em contratações mais vantajosas.

Ao acessar informações de preço diretamente dos fornecedores, a administração pública pode avaliar a relação entre preço e qualidade do produto ou serviço oferecido, permitindo uma análise mais aprofundada dos valores e assegurando que os preços estejam alinhados aos requisitos de qualidade e conformidade estabelecidos para a contratação.

Em determinados casos, os fornecedores podem dispor de informações exclusivas sobre o mercado, como mudanças regulatórias, flutuações nos preços das matérias-primas ou tendências tecnológicas. Ao utilizar essas fontes de preços, a administração pública pode se beneficiar dessas informações privilegiadas, o que contribui para uma tomada de decisão mais estratégica e informada.

Por fim, a obtenção de fontes de preços diretamente dos fornecedores pode ajudar a reduzir a assimetria de informações entre a administração pública e os potenciais concorrentes. Com acesso a informações detalhadas, que seriam difíceis de obter por outras fontes, a administração promove maior transparência e igualdade de condições entre os licitantes. Além disso, essa abordagem permite avaliar a capacidade dos fornecedores em atender prontamente à demanda, considerando aspectos como estoque, produção e logística.

Relevante ainda registra que, foram buscadas outras fontes de preços (que não SINAPI), justamente por ter se esgotados os esforços quanto a ter junto a tabelas referencias os itens em questão.

Ainda, por oportuno trazer ao contexto, o disposto no Decreto nº 7.983/2013 - que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências:

*Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor **ou em pesquisa de mercado**. (grifo nosso)*

Em linhas gerais, no caso de inviabilidade da definição de custos nas tabelas de referência, este corrobora a plausibilidade de custos através (a) *tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas*; (b) *em sistema específico instituído para o setor* ou (c) **em pesquisa de mercado**. Ou seja, não há impedimentos quanto a utilização de cotações junto ao mercado, desde que seja inviável a definição pelo outros meios previsto na Lei.

Neste mesmo sentido há que se destacar o expresso no Acórdão TCU 3.272/2011-Plenário que assim dispôs:

*9.1.1.9. [...], adotar, nesta ordem, os seguintes critérios para avaliação dos preços referenciais máximos permitidos:*  
*9.1.1.9.1. mediana dos preços do Sinapi, localidade Rio Grande do Norte;*  
*9.1.1.9.2. subsidiariamente, preços do Sicro2, localidade Rio Grande do Norte;*  
*9.1.1.9.3. subsidiariamente, preços de outros sistemas aprovados pela Administração Pública, na hipótese de não serem encontradas referências nos sistemas anteriores, ou em caso de incompatibilidade técnica das composições desses paradigmas frente às peculiaridades do serviço, desde que demonstrada documentalmente mediante justificativa técnica;*  
***9.1.1.9.4. subsidiariamente, cotação de mercado 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;** (grifo nosso)*

Ainda segundo o documento "Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas" do TCU dispõe que *na elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal **poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário.***

Por sua vez, de acordo com o referido documento do TCU elenca que:

***É importante ressaltar que a legislação em vigor não se refere aos valores do Sicro e do Sinapi como limites absolutos de preços e sim como parâmetros referenciais.** Assim, o Decreto 7983/2013 institui que os*

*custos unitários de referência da administração pública poderão, somente em condições especiais justificadas em relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, exceder os seus correspondentes do sistema de referência adotado. Dessa forma, o orçamentista pode utilizar valores superiores aos do Sinapi, exigindo o citado Decreto apenas que exista uma justificativa técnica fundamentada para tal fato. (grifo nosso)*

Constata-se assim que há um entendimento que, **não é absoluta a utilização dos valores da SINAPI, pois essa é tida como referencial.**

Contudo, entre os 177 itens da planilha orçamentária, somente nos 8 itens seguintes, não foi possível realizar a pesquisa de preços por meio das fontes eletrônicas mencionadas, sendo necessário recorrer a cotações diretas com fornecedores devido à indisponibilidade desses materiais nos parâmetros padrão utilizados para cotações:

- ALUGUEL DE CAÇAMBA DE ENTULHO DE 5M<sup>3</sup> COM DESTINAÇÃO DE ENTULHO - 1312507228568;
- PORTA CORTA FOGO P90, COM BARRA ANTIPANICO, 1,00 X 2,10 M - 1312507228569;
- PLACA DRYWALL, RU, ESPESSURA 12,5MM, 2,1X1,8M - 1312507228570;
- KIT EXAUSTOR BANHEIRO COMPLETO BIVOLT 150MM DUTO GRADE - VENTOKIT - 1312507228571;
- PORTA CORTA FOGO P90, DUPLA, 1,2 X 2,10 M - 1312507228572 ;
- RAMPA EM ESTRUTURA METALICA, COM GUARDA CORPO DE 1,1M, CORRIMÃO DUPLO COM 0,9M E 0,7M DE ALTURA - 1312507228648;
- PLACA DE DRYWALL RF - RESISTENTE AO FOGO (ROSA), E=12,5MM - 1312507228573;
- LÃ DE ROCHA PLACA E 50MM >30KG/M<sup>3</sup> - 1312507228574

Logo, para fins de instrução do presente processo administrativo, e em estrita observância ao disposto na Instrução Normativa nº 03/2024, especialmente em seu art. 51 e Lei nº 14.133/2021 art. 23, procedeu-se à realização de pesquisa de preços com o objetivo de subsidiar a estimativa de custos. Para tanto, foram consultadas as seguintes fontes oficiais: Painel de Preços do Estado de Santa Catarina, Painel de Preços do Governo Federal, Banco de Preços do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e Portal da Transparência do Governo do Estado do Paraná. Ademais, consideraram-se contratações similares realizadas por entes públicos, em execução ou concluídas nos 360 (trezentos e sessenta) dias anteriores à data da pesquisa. Na sequência, diante da limitada obtenção de respostas por parte de empresas consultadas, recorreu-se à coleta de preços diretamente junto a pelo menos três fornecedores que **apresentaram disponibilidade em tempo hábil para atender aos requisitos do processo. Tal medida justifica-se em razão da especificidade dos fornecedores dos determinados itens, o que restringiu a amplitude de retorno das cotações de mercado.** Assim, a composição dos custos unitários dos itens listados foi elaborada com base nos parâmetros estabelecidos na legislação vigente, atendendo aos princípios da razoabilidade, economicidade, e da eficiência, conforme determina o art. 51 da referida Instrução Normativa.

Considerando o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, entende-se que eventuais discrepâncias nos preços obtidos podem decorrer da **diversidade de fontes** utilizadas na pesquisa de mercado, bem como das **peculiaridades do local de execução contratual e da sazonalidade da demanda**. Para a composição dos preços das fontes pesquisadas, adota-se, conforme definido no documento de Fontes de Preço, a metodologia baseada na média aritmética dos valores obtidos. A adoção desse critério visa assegurar a economicidade, a eficiência na aplicação dos recursos públicos, e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em estrita observância aos princípios estabelecidos nos art. 11 e do art. 23 da referida Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Vale ressaltar que a opção pela cotação direta se deve não apenas pela ausência de disponibilidade desses itens nos parâmetros convencionais para pesquisa de preços, mas também pela natureza altamente específica dos mesmos, o que dificultou a obtenção de dados precisos e comparáveis nas fontes convencionais. A dificuldade de obtenção desses materiais é, portanto, um reflexo da sua especificidade técnica e das necessidades especiais exigidas para sua aquisição, o que torna o processo de cotação mais complexo.

Por fim informamos que, o valor estimado da contratação é compatível com o mercado, bem como o valor estimado fora definido com base no melhor preço aferido.

No mais não se pode deixar de lado o interesse público envolvido, quanto a continuidade da contratação em questão.



Documento assinado eletronicamente por **Rayssa Renovato dos Reis, Coordenador(a)**, em 09/10/2025, às 11:22, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Luiza Franco, Gerente**, em 09/10/2025, às 16:16, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Selhorst Barbosa, Diretor (a) Executivo (a)**, em 09/10/2025, às 17:55, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



verificador **27090654** e o código CRC **76CE7D21**.

---

Avenida José Vieira, 315 - Bairro América - CEP 89204-110 - Joinville - SC - [www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)

---

25.0.008241-0

27090654v4