

A PESQUISA DE PREÇOS NÃO PODE PERMANECER INDIFERENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA: comparar valores sem compreender suas premissas fiscais pode produzir uma estimativa apenas aparentemente segura.

Ricardo Luiz Souza Santos¹

Palavras-chave: Reforma Tributária; Pesquisa de Preços; Lei nº 14.133/2021; Imposto sobre Bens e Serviços (IBS); Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS); Planejamento das Contratações; Orçamento Estimado; Estudo Técnico Preliminar (ETP); Comparabilidade Tributária; Governança Pública.

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa de preços nas contratações públicas brasileiras sempre conviveu com o desafio de equilibrar rigor estatístico e representatividade econômica. Contudo, o processo de transição inaugurado pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e estruturado pela Lei Complementar nº 214/2025 e pela Lei Complementar nº 227/2026 introduz uma variável transformadora que desloca a orçamentação pública de sua zona de conforto meramente matemática.

O preço de ontem pode não ser uma referência segura para a licitação de amanhã, não porque os dados históricos tenham perdido subitamente toda utilidade prática, mas porque seu emprego acrítico, desprovido da compreensão sobre a matriz tributária que os gerou, compromete a higidez de todo o procedimento licitatório.

A orçamentação administrativa tradicionalmente amparou-se em rotinas de extração de valores em painéis públicos, contratações similares e propostas comerciais, tratando a amostra final como um agrupamento homogêneo de dados monetários.

Todavia, a convivência entre o regime plurifásico tradicional do ICMS, ISS, PIS e Cofins e o novel modelo do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) gera uma distorção econômica invisível aos olhos do comprador público desatento: preços formalmente assemelhados podem refletir

¹ Advogado, Professor e Consultor Municipal. Especialista em Licitações e Contratos Administrativos.

encargos, bases de cálculo e apropriações de créditos radicalmente distintas. Diante desse cenário, a pesquisa de preços pode permanecer formal e estatisticamente perfeita, mas revelar-se materialmente inconsistente ao comparar bases formadas sob premissas tributárias incomunicáveis.

2. A Reforma Tributária chega à contratação pública pela fase de planejamento

Os reflexos da reformulação do sistema constitucional tributário sobre as compras governamentais não surgem de modo estanque na execução contratual ou no momento do pagamento de faturas. A correta inteligência da Lei nº 14.133/2021 exige que a variável fiscal seja compreendida como elemento estruturante desde a gênese da necessidade administrativa, projetando-se sobre os Estudos Técnicos Preliminares (ETP), a definição da solução, o Termo de Referência, a orçamentação estimada, o julgamento das propostas e a fiscalização do ajuste.

A premissa fundamental repousa na constatação de que quanto mais cedo os efeitos tributários economicamente relevantes forem identificados pela equipe de planejamento, maior será a blindagem do procedimento contra licitações desertas, propostas inexecutáveis e sobrepreço orçamentário. A criação do IBS e da CBS, acompanhada da consagração da não cumulatividade plena (art. 156-A, § 1º, VIII, e art. 195, § 16, da Constituição Federal), altera de modo profundo os custos diretos e indiretos dos agentes de mercado.

Quando a Administração ignora a repercussão da mecânica de creditamento, das reduções de alíquotas ou das imunidades na cadeia produtiva, elabora orçamentos desconectados das reais condições de competitividade setorial.

Além disso, a existência de regimes específicos, regimes diferenciados e alíquotas zero para setores essenciais (art. 9º da Emenda Constitucional nº 132/2023), somada ao regime de compras governamentais com redução e destinação do produto da arrecadação ao próprio ente adquirente (art. 149-C da Constituição Federal e art. 472 da Lei Complementar nº 214/2025), cria múltiplos cenários fiscais. Não se trata de tema meramente contábil restrito ao fornecedor privado; trata-se de elemento conformador da viabilidade orçamentária do Estado.

3. O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 em um mercado tributariamente em transição

O art. 23, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 impõe que o valor previamente estimado da contratação seja compatível com os valores praticados pelo mercado, considerando-se os bancos de dados públicos, as quantidades contratadas, a economia de escala e as peculiaridades do local de execução. Em um ambiente de estabilidade normativa, a identificação do preço de mercado opera por indução empírica. Contudo, em período de mutação estrutural das regras tributárias, emerge a indagação: **qual é o verdadeiro sentido de preço praticado pelo mercado quando as fontes disponíveis foram concebidas sob parâmetros jurídicos antagônicos?**

A utilização de repositórios oficiais, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), os bancos de preços em saúde, as atas de registro de preços e as notas fiscais eletrônicas (art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021), demanda uma depuração qualitativa. Uma fonte formalmente válida, extraída de contrato público recente, não consubstancia necessariamente uma referência economicamente comparável se sua formação derivar de tributação cumulativa ou monofásica extinta ou em modificação.

A validade da fonte atesta sua idoneidade documental; a comparabilidade atesta sua aptidão para orientar o futuro certame.

Nesse diapasão, o Tribunal de Contas da União consolidou o entendimento de que a pesquisa de preços deve ser ampla e refletir o contexto de mercado:

Ementa: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA OSTENSIVA PATRIMONIAL DESARMADA E DE VIGILÂNCIA ELETRÔNICA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA INABILITAÇÃO DE LICITANTE, EM CLÁUSULAS DO EDITAL RESTRITIVAS DA COMPETITIVIDADE, NA ESTIMATIVA DE CUSTOS E NA MODELAGEM DE LICITAÇÃO ADOTADA. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. OITIVAS E DILIGÊNCIAS. CONFIRMAÇÃO DE ALGUMAS OCORRÊNCIAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIAS. 1. Os serviços de vigilância eletrônica devem ser contratados juntos a empresas que estejam registradas em Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado. 2. A exigência de comprovante de qualificação técnica contendo quantitativos superiores a 50% do previsto para a execução, sem motivação específica, constitui restrição indevida à competitividade. 3. As pesquisas para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em "cesta de preços", dando-se preferência para preços

obtidos em sistemas oficiais de governo e contratados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames; a pesquisa feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de cestas de preços referenciais ou obtidos em contratações públicas anteriores (Instrução Normativa Seges-ME 65/2021). (Acórdão 1418/2023 – Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, Processo nº 020.741/2022-7, julgado em 12/07/2023, Ata nº 28/2023).

O alerta contido na jurisprudência de controle externo reforça que a busca em bancos de dados governamentais e contratações anteriores requer metodologia qualificada, impedindo que a presunção de veracidade da fonte dispense o dever de análise substantiva sobre sua higidez econômica.

4. Preço de mercado e realidade tributária precisam falar a mesma linguagem

A premissa técnica orientadora da moderna contratação pública consiste em reconhecer que o preço monetário expresso em uma nota fiscal ou proposta comercial constitui o reflexo de uma cadeia de custos, encargos e apropriações. Dois fornecedores que ofertam exatamente o mesmo bem material ou serviço podem ter chegado àquele patamar por rotas tributárias completamente heterogêneas.

Valores nominais aparentemente idênticos podem mascarar discrepâncias severas caso um fornecedor esteja enquadrado no regime regular de não cumulatividade plena de IBS e CBS, com ampla recuperação de créditos sobre insumos, enquanto outro opere em regime específico ou sem direito à apropriação de despesas operacionais.

A Administração Pública não deve presumir que toda disparidade tributária deva ser subtraída aritmeticamente do orçamento de referência. O papel do Gestor não é atuar como planejador tributário dos particulares, mas identificar se essas assimetrias afetam a amostra coletada.

Tais disparidades justificam intervenções metodológicas claras: demandam a segmentação técnica da amostra, a realização de análise crítica sobre o perfil dos dados, a verificação de eventual perda de comparabilidade e, quando demonstrada a inadequação de determinada referência para balizar o objeto futuro, a correspondente exclusão motivada no processo administrativo.

5. O ETP deverá começar a fazer perguntas que antes poderiam passar despercebidas

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), enquanto instrumento destinado a evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução sob a ótica do interesse público (art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021), ganha contornos de investigação de mercado na era pós-Reforma Tributária. O comprador público não pode mais se limitar à mera descrição mecânica do objeto; deve perscrutar a estrutura econômica do ecossistema fornecedor.

Nessa fase seminal da contratação, a equipe de planejamento deve formular indagações de governança capazes de antecipar distorções:

- a)** Qual é a estrutura econômica preponderante do mercado fornecedor daquele objeto específico?
- b)** Quais regimes tributários prevalecem entre os competidores habituais do setor?
- c)** A cadeia de fornecimento está submetida a tratamentos diferenciados, reduções de alíquotas ou regimes específicos?
- d)** O objeto enquadra-se nas hipóteses de redução a 60%, de redução a 30% ou de alíquota zero instituídas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025?
- e)** Qual é o grau de aproveitamento de créditos fiscais permitido para insumos e custos diretos nesse segmento econômico?
- f)** Há distinção substancial de sensibilidade tributária entre a aquisição de bens e a contratação de serviços continuados?
- g)** A amostra histórica disponível abrange preços formados sob o regime tributário anterior ou durante marcos de alíquotas de teste?
- h)** As referências coletadas em bancos públicos mantêm comparabilidade com as exigências contratuais futuras?
- i)** Foi possível identificar a data precisa e as condições de formação das notas fiscais e contratações examinadas?
- j)** Quais riscos de variação fiscal ou de alteração de custos devem integrar a matriz de riscos da avença?

Essas respostas permitem caracterizar com precisão o mercado relevante, subsidiar a metodologia de orçamentação e calibrar os requisitos de aceitabilidade das

propostas, conferindo solidez técnica ao Termo de Referência.

6. Termo de Referência, edital e modelo de gestão contratual

As conclusões delineadas no ETP devem orientar diretamente o Termo de Referência e o edital licitatório. Cabe distinguir, com rigor, a obrigação legal expressa da boa prática administrativa recomendável. A legislação geral de licitações não impõe uma matriz tributária obrigatória abstrata para todas as contratações públicas indistintamente. Exigir segregações tributárias desprovidas de finalidade útil em objetos comuns, padronizados e de baixa complexidade atenta contra o princípio da simplicidade e impõe custos burocráticos desarrazoados.

Diversamente, quando a modelagem do objeto revelar plausível sensibilidade à mutação tributária, a exemplo de serviços contínuos intensivos em mão de obra ou contratos integrados com fornecimento complexo de materiais, o mapeamento tributário torna-se providência técnica prudente.

O Termo de Referência deve disciplinar com precisão a estrutura das planilhas de composição de custos, os encargos incidentes, os deveres informacionais dos licitantes e as regras de liquidação e pagamento associadas aos mecanismos de retenção e recolhimento (a exemplo do *split payment* previsto no art. 27, III, da Lei Complementar nº 214/2025).

O instrumento convocatório deve propiciar aos particulares segurança jurídica sobre as premissas adotadas pela Administração, assegurando que o julgamento posterior se apoie em critérios objetivos pré-definidos e previamente conhecidos de todos os concorrentes.

7. O Funil de Comparabilidade Tributária da pesquisa de preços

Para conferir densidade prática a essa governança, concebe-se o Funil de Comparabilidade Tributária, uma proposição metodológica de análise crítica destinada a guiar o setor de compras na passagem do preço meramente coletado para o preço juridicamente defensável. Tal mecanismo não traduz imperativo textual

de lei, mas consubstancia método de gestão de riscos e qualificação da despesa pública.

A estrutura do funil desenvolve-se em oito etapas sequenciais e encadeadas:

Etapa 1: Coleta Bruta. Agrupamento das referências admitidas pela legislação (painéis de preços, PNCP, contratações similares, atas de registro de preços, notas fiscais e cotações de fornecedores).

Etapa 2: Datação da Referência. Identificação minuciosa da data da coleta, do período da celebração do contrato de origem e do marco temporal de transição tributária sob o qual o valor foi pactuado.

Etapa 3: Identificação da Premissa Tributária. Avaliação, mediante as informações disponíveis no documento ou base de dados, do regime fiscal de origem, incidência por dentro ou por fora, eventual tratamento diferenciado ou apropriação evidente de créditos.

Etapa 4: Teste de Comparabilidade. Juízo de adequação técnica destinado a responder se as fontes coletadas pertencem ao mesmo universo econômico e concorrencial do objeto licitado.

Etapa 5: Segmentação ou Tratamento das Distorções. Separação de subamostras quando identificada heterogeneidade insanável ou expurgo fundamentado de registros manifestamente descompassados com o contexto esperado.

Etapa 6: Homogeneização Econômica. Quando tecnicamente viável e devidamente respaldado em memória de cálculo auditável, aplicação de ajustes motivados para aproximar bases discrepantes, vedada a adoção de fórmulas arbitrárias.

Etapa 7: Tratamento Estatístico. Aplicação depurada de média, mediana ou menor valor sobre uma amostra previamente saneada e economicamente convergente (conforme art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 3º da IN Seges/ME nº 65/2021).

Etapa 8: Preço Parametrizado Defensável. Obtenção do valor estimado que reúne consistência documental, razoabilidade de mercado e fundamentação suscetível de chancela pelos órgãos de controle interno e externo.

8. O problema da média de preços que não são economicamente iguais

O tratamento estatístico de uma pesquisa de preços constitui matéria-prima da decisão, mas não se confunde com o julgamento discricionário do valor estimado.

Surge aqui um paradoxo metodológico recorrente: **a média pode ser matematicamente exata e, ao mesmo tempo, economicamente defeituosa.**

A alimentação desatenta de uma fórmula matemática com dados coletados sob regimes fiscais incompatíveis gera uma ilusão de segurança. A soma de um preço praticado em 2026, onerado por PIS, Cofins, ICMS ou ISS por dentro, com um preço de 2027, estruturado sobre IBS e CBS por fora e com expressiva dedução de créditos, resultará em um número estéril. A média aritmética simples oculta a distorção subjacente. A estatística descritiva resume apenas aquilo que foi observado; não valida a qualidade intrínseca da amostra.

O gestor que se apoia exclusivamente na aparente objetividade de uma média de dados heterogêneos submete a contratação ao risco de estimativas irreais e sanções por erro grosseiro.

9. IBS, CBS, não cumulatividade plena e a formação dos preços

A compreensão do mecanismo de incidência do IBS e da CBS é indispensável para avaliar o comportamento econômico dos fornecedores. Conforme delineado pelo art. 156-A e pelo art. 195, V, da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Complementar nº 214/2025, os novos tributos são estruturados sob a forma de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual.

O traço marcante reside na **não cumulatividade plena** (art. 156-A, § 1º, VIII, da CF).

Sob a égide anterior, o PIS e a Cofins operavam sob regimes cumulativos e não cumulativos fragmentados, nos quais o creditamento sobre insumos era objeto de acirrado contencioso judicial. Com o IBS e a CBS, a regra geral é de compensação de todo o montante cobrado sobre operações nas quais a pessoa jurídica seja adquirente de bens materiais, imateriais ou serviços, com exceções estritas voltadas ao uso e consumo pessoal (art. 156-A, § 1º, VIII).

Tal mecânica redefine a composição de custos da empresa privada. Se um insumo gera crédito financeiro amplo e imediato, o tributo que incidiu sobre sua aquisição deixa de consubstanciar custo definitivo para o fornecedor do regime regular, transformando-se em mero valor a compensar com o imposto devido na saída. Por

consequência, a margem de custos diretos da empresa pode ser reduzida, permitindo preços de venda mais competitivos sem implicar perda de lucratividade. Ignorar essa dinâmica leva a Administração a supor que o mero acréscimo da alíquota nominal do IVA encarecerá o objeto, quando a ampliação do crédito pode produzir efeito neutro ou até deflacionário sobre o custo produtivo.

10. Simples Nacional e a comparabilidade das referências de preço

O tratamento dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições (Simples Nacional) exige cautela redobrada. Constitui equívoco comum sustentar, de forma categórica e simplista, que aquisições oriundas de optantes do Simples Nacional jamais conferirão crédito ao comprador, ou que tais fornecedores devam ser banidos das referências de preço.

A redação constitucional introduzida pela Emenda nº 132/2023 assegura explicitamente que, quando o recolhimento ocorrer por meio do regime único, é permitida a apropriação de créditos de IBS e CBS pelo adquirente não optante em montante equivalente ao cobrado por meio do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS), nos termos do art. 146, § 3º, II, da Constituição Federal. Ademais, faculta-se ao optante pelo Simples Nacional apurar e recolher o IBS e a CBS pelo regime regular (regime híbrido), hipótese em que as parcelas desses tributos não serão cobradas no regime único e haverá transferência integral de créditos ao adquirente (art. 146, § 2º, da CF).

Portanto, o comprador público deve examinar se o preço histórico ou a proposta analisada adveio de empresa do Simples Nacional e sob qual sistemática operacional ela atua. A comparação entre propostas de optantes do Simples e de empresas do regime regular requer discernimento: a empresa do regime geral recolhe por fora e confere crédito amplo, enquanto a empresa do Simples no regime tradicional recolhe tributação reduzida no DAS, repassando créditos proporcionais. Essa disparidade estrutural não invalida os dados, mas exige análise sobre as reais condições de competitividade do mercado examinado.

11. Setores econômicos com tratamento tributário diferenciado

A pesquisa de preços em compras públicas não pode tratar a legislação tributária como bloco uniforme. A Emenda Constitucional nº 132/2023 e a Lei Complementar nº 214/2025 delimitaram setores estratégicos sujeitos a reduções tarifárias e regimes especiais, o que afeta diretamente o custo final do fornecimento.

Destacam-se as seguintes hipóteses de tratamento diferenciado, disciplinadas no art. 9º da Emenda nº 132/2023 e na legislação complementar:

- a) Serviços de educação e de saúde;
- b) Dispositivos médicos e de acessibilidade para pessoas com deficiência;
- c) Medicamentos e produtos de cuidados básicos à saúde menstrual;
- d) Serviços de transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário;
- e) Alimentos destinados ao consumo humano e produtos agropecuários in natura;
- f) Bens e serviços relacionados à segurança e soberania nacional e cibernética;
- g) Redução de 30% nas alíquotas incidentes sobre serviços de profissão intelectual submetida a conselho de classe regulamentado;
- h) Redução a zero de alíquotas para os itens integrantes da Cesta Básica Nacional de Alimentos e produtos hortifrutigranjeiros.

Ao realizar a pesquisa de preços para aquisições hospitalares, aquisição de gêneros alimentícios escolares ou contratação de assessorias especializadas, a Administração deve verificar se as cotações ou notas fiscais coletadas aplicaram o benefício legal correspondente. Considerar como referência de mercado uma nota fiscal emitida com alíquota cheia para um medicamento contemplado com alíquota zero (ou redução de 60%) superestimará o orçamento e ensejará sobrepreço na licitação.

12. BDI, planilhas orçamentárias e composição de custos

A transição tributária impõe uma reestruturação das fórmulas tradicionais de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) e de Custos Indiretos, Tributos e Lucro (CITL), utilizadas predominantemente em obras de engenharia e serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

A formulação matemática consolidada no âmbito da Administração Pública foi concebida para um ambiente no qual PIS, Cofins e ISS incidiam *por dentro*, integrando o denominador da equação de formação do preço. A partir do momento em que a CBS (e posteriormente o IBS) passa a ser exigida *por fora* (art. 12, § 2º, I, da Lei Complementar nº 214/2025), o tributo deixa de incidir sobre sua própria base de cálculo. Manter a estrutura matemática pretérita sem ajustes metodológicos levará a distorções contábeis, embutindo carga tributária distorcida no orçamento público.

Ademais, nas composições de serviços contínuos, a incidência tributária efetiva decorre do confronto entre débitos na saída e créditos apropriados na entrada. Enquanto salários e encargos trabalhistas de mão de obra direta não geram créditos de IBS e CBS, os insumos materiais, uniformes, equipamentos e serviços terceirizados geram direitos de creditamento. Assim, a taxa tributária alocada no BDI não pode se resumir à alíquota nominal máxima do novo sistema; deve guardar consonância com a carga líquida referencial do setor, sob pena de inflar artificialmente o teto de gastos do Estado.

13. Preço "por dentro" e tributação "por fora"

A distinção entre tributo calculado *por dentro* e tributo calculado *por fora* transcende a técnica aritmética e atinge o cerne da comparabilidade econômico-financeira. No cálculo por dentro, característico do sistema anterior, o montante do imposto compõe sua própria base de cálculo, provocando uma sobreposição de incidências. No modelo de IVA inaugurado pela Reforma, a base de cálculo é o valor da operação sem o acréscimo dos novos tributos sobre si mesmos (art. 12, § 2º, I, da Lei Complementar nº 214/2025).

A título meramente ilustrativo, considere-se um insumo cujo custo líquido de produção e remuneração almejada pelo fornecedor atinja R\$ 100,00. Sob uma alíquota hipotética de 26,5% calculada *por fora*, o valor do tributo alcança exatamente R\$ 26,50, resultando em um preço final faturado de R\$ 126,50. Por outro lado, caso essa mesma alíquota de 26,5% fosse exigida sob a fórmula *por dentro*, a base sofreria divisão por $(1 - 0,265)$, elevando o preço final para R\$ 136,05 e o montante tributário para R\$ 36,05.

Essa diferença algébrica patenteia que duas bases nominais semelhantes escondem valores reais distintos. A Administração que coleta valores de 2026 e os contrasta diretamente com propostas formuladas em 2027 estará operando em universos tributários díspares, tornando mandatário o saneamento das referências antes da consolidação do orçamento estimado.

14. Em 2027, o desafio não será prever o futuro exato. Será não fingir que o passado continua explicando tudo

O exercício de 2027 configurará o teste inaugural decisivo da Reforma Tributária nas compras públicas. A CBS passará a ser exigida com sua alíquota plena, com a consequente extinção definitiva do PIS e da Cofins e redução a zero das alíquotas de IPI (art. 126 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 132/2023). O IBS, por seu turno, permanecerá em patamar de teste residual (0,05% estadual e 0,05% municipal, conforme art. 127 do ADCT), convivendo com a sobrevida provisória integral do ICMS e do ISS até o início do escalonamento redutor em 2029 (art. 128 do ADCT).

Nesse cenário de coexistência transitória, o comprador público deve internalizar quatro diretrizes operacionais de contenção de erros:

Primeira diretriz: Não presumir que todo preço coletado no exercício pretérito se tornou imprestável. O histórico de contratações preserva informações valiosas quanto ao comportamento de mercado, escala e logística, devendo ser aproveitado com as devidas ressalvas críticas.

Segunda diretriz: Não aplicar arbitrariamente percentuais genéricos de ajuste sobre as séries históricas. A tentativa de aplicar correções lineares sobre dados do passado gera falsa precisão, mascara deficiências metodológicas e carece de suporte normativo auditável.

Terceira diretriz: Não confundir a média estatística da amostra com o valor estimado definitivo. A estatística descritiva resume as ocorrências observadas, enquanto a fixação do valor de referência consubstancia ato administrativo motivado que pondera riscos e condições futuras de execução.

Quarta diretriz: Não ignorar as diferenças estruturais existentes entre bens e serviços e entre diferentes cadeias produtivas. A repercussão fiscal não é linear: aquisições pesadas em insumos desfrutam de desoneração via créditos, ao passo que serviços

intensivos em trabalho humano absorvem custos operacionais não creditáveis.

Em suma, a solução do planejamento não reside em expurgar o passado, mas em desvendar em que extensão suas premissas permanecem comparáveis às contingências do futuro.

15. Datação das fontes como elemento da governança

A higidez da orçamentação administrativa sob a égide da Lei nº 14.133/2021 reclama a formalização da datação tributária das fontes na instrução dos autos. A memória de cálculo da pesquisa de preços não pode se limitar a registrar o valor monetário; deve identificar o ambiente jurídico no qual o preço se consolidou.

A adoção de metadados na coleta permite aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle verificar a consistência dos parâmetros utilizados. Propõe-se, como instrumento de governança documental, a utilização de quadro de rastreabilidade temporal e tributária

16. Homogeneização tributária da amostra

A homogeneização tributária da amostra consiste no conjunto de procedimentos técnicos destinados a assegurar que valores utilizados na estimativa orçamentária expressem bases de comparação equivalentes. Ela pode abranger a segmentação da pesquisa em subgrupos concorrenciais, o expurgo fundamentado de dados atípicos, a reclassificação de fontes ou a conversão das bases monetárias para uma matriz econômica comum.

Entretanto, cumpre assentar um limite ético e jurídico inderrogável: **equalização não significa manipulação de dados para direcionar a disputa ou favorecer determinados modelos empresariais.** A prerrogativa técnica de ajustar a amostra visa única e exclusivamente a revelar o preço justo de mercado, preservando a impessoalidade, a transparência e a isonomia. Toda e qualquer equalização exige premissas públicas, metodologia reproduzível e motivação expressa nos autos administrativos.

17. Não confundir pesquisa de preços com julgamento das propostas

Uma fronteira dogmática de indispensável observância separa a pesquisa de preços do julgamento das propostas. A pesquisa de preços desempenha função orçamentária e estimativa na fase interna da licitação; presta-se a diagnosticar o mercado, fixar limites máximos de aceitabilidade e orientar a reserva de dotação orçamentária.

O julgamento das propostas, por sua vez, é ato estritamente vinculado ao instrumento convocatório e à lei (art. 59 da Lei nº 14.133/2021). A Administração Pública está impedida de, no momento da classificação das propostas, aplicar redutores, expurgos ou deduções tributárias oficiosas não previstas expressamente no edital.

Não é dado ao Pregoeiro ou comissão de contratação alterar a proposta apresentada pelo licitante a pretexto de equalizar sua carga de IBS e CBS, sob pena de vulneração flagrante da segurança jurídica, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo. Eventual consideração de peculiaridades tributárias na formulação de lances deve decorrer de regras transparentes e prévias estampadas nas cláusulas editalícias.

18. Proposta mais vantajosa e a perspectiva do custo total

O art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021 consagra como objetivo fundamental do processo licitatório a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, inclusive sob a perspectiva do ciclo de vida do objeto. Desse preceito decorre a advertência de que **a proposta mais vantajosa não pode ser confundida automaticamente com o menor valor nominal aparente.**

A consideração do *custo total da contratação* envolve a ponderação de despesas indiretas, custos operacionais de manutenção, descarte e, no contexto da Reforma, o influxo dos fluxos tributários. Todavia, a consideração de deduções tributárias em favor do erário, a exemplo do retorno da arrecadação de IBS e CBS ao próprio ente comprador nos termos do art. 149-C da Constituição Federal, depende de expressa disciplina normativa e orçamentária.

O preço bruto faturado permanece como a medida formal da despesa para fins de empenho, liquidação e pagamento do contrato administrativo, não podendo o comprador público descontar tributos discricionariamente sob o argumento genérico de economicidade líquida.

19. Avaliação de exequibilidade e higidez da composição de custos

O ambiente de transformação tributária potencializa o risco de **propostas com vícios de exequibilidade** (art. 59, III e § 2º, da Lei nº 14.133/2021). A oferta de preços artificialmente baixos pode não representar ganhos legítimos de eficiência produtiva, mas derivar de erros crassos na elaboração da planilha orçamentária do particular.

Dentre as inconsistências recorrentes, destacam-se a supressão inadvertida de encargos tributários subsistentes, a presunção infundada de apropriação de créditos sobre itens não creditáveis, o enquadramento equivocado em regimes diferenciados e a aplicação indevida de alíquotas zero. Cabe ao agente de contratação, no exercício do controle de conformidade das propostas, instaurar diligências para que o licitante demonstre a viabilidade econômico-fiscal de seus custos, discriminando vantagens concorrenciais autênticas de enganos fiscais que inviabilizarão a execução futura.

20. Mitigação do risco de estimativas excessivas e sobrepreço

O descompasso entre a pesquisa de preços e a realidade tributária produz igualmente o risco de orçamentos superestimados. A adoção de alíquotas nominais integrais de CBS e IBS no orçamento de referência de serviços que usufruem de amplos créditos de insumos ou a replicação de tabelas antigas oneradas por IPI e PIS/Cofins desonerados gera tetos referenciais inflados.

No entanto, adverte-se que nem todo crédito fiscal hipotético autoriza desconto sumário no preço referencial da Administração. A mensuração de créditos tributários na fase de estimativa depende da verificação da estrutura da cadeia produtiva e da existência de balizadores públicos confiáveis. Na ausência de dados setoriais padronizados, a equipe de planejamento deve registrar a margem de incerteza em sua fundamentação técnica, abstendo-se de arbitrar deduções sem substrato

empírico.

21. O Agente de Contratação como Auditor da consistência dos dados

A dinâmica da governança nas licitações afasta definitivamente a figura do comprador público como mero arrecadador passivo de orçamentos comerciais. Sob a égide da Lei nº 14.133/2021 e da nova matriz tributária, o Agente de Contratação e sua equipe de apoio atuam precipuamente como **auditores da consistência e comparabilidade dos dados** que sustentam o processo administrativo.

Essa atribuição institucional não converte o agente em auditor da Receita Federal nem exige a homologação da escrita contábil das empresas licitantes. Sua missão consiste em exercer o escrutínio crítico sobre a razoabilidade dos valores coligidos, verificar a aderência das fontes ao objeto pretendido, expurgar registros inconsistentes e justificar a representatividade da amostra final perante os princípios da motivação e da eficiência.

A complexidade introduzida pelo IBS, pela CBS e pelo Imposto Seletivo torna inviável concentrar a responsabilidade do planejamento em um único servidor isolado. Consolida-se a figura do agente articulador da contratação, responsável por dinamizar a atuação colegiada e multidisciplinar dos diversos órgãos da estrutura administrativa.

O sucesso da instrução orçamentária repousa na integração orgânica entre o setor requisitante, a equipe técnica do planejamento, o setor de compras, as unidades contábeis, a assessoria jurídica e, nos objetos de maior envergadura, as áreas de tributação e fiscalização fazendária. Essa articulação integrada mitiga assimetrias informacionais e assegura que os riscos econômico-tributários mapeados no ETP sejam adequadamente endereçados nas minutas editalícias e contratuais.

22. Rastreabilidade documental e a integridade dos bancos de preços

A governança da informação exige rigor documental na instrução da pesquisa de preços. A premissa central é direta: dados sem controle geram estimativas frágeis, editais defeituosos, disputas infrutíferas e contratos vulneráveis a pleitos de

reequilíbrio econômico-financeiro ou anulação.

Os bancos públicos de preços, como o PNCP, passarão a armazenar registros formulados em marcos distintos da transição constitucional. Para resguardar a integridade dos processos licitatórios, impõe-se a obrigatoriedade de versionamento, documentação da memória de cálculo e registro claro dos metadados das amostras consultadas. O dever de motivar a escolha da metodologia (art. 23, *caput*, da Lei nº 14.133/2021) adquire densidade incontornável quando a Administração decide pela adoção de média, mediana ou ajuste prudencial.

23. Mapa de riscos tributários na pesquisa de preços

Para instrumentalizar o gerenciamento de riscos na fase preparatória (art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021), apresenta-se o seguinte quadro de riscos associados à pesquisa de preços:

Risco Mapeado	Causa Provável	Efeito Concreto sobre a Contratação	Ação Preventiva Recomendada
Uso acritico de preços históricos	Replicação de bases pretéritas sem datação e sem exame de alíquotas	Fixação de preço referencial incompatível com as condições da execução	Aplicação da datação das fontes e verificação das premissas tributárias vigentes
Contaminação da média amostral	Reunião de dados sob regime tributário antigo e novos tributos	Distorção matemática do valor estimado e ilusão de homogeneidade	Aplicação do Funil de Comparabilidade Tributária e segmentação das subamostras
Desconsideração de regimes diferenciados	Falta de verificação de reduções constitucionais de alíquotas	Orçamento estimado inflado em bens essenciais, medicamentos ou serviços	Mapeamento no ETP das hipóteses do art. 9º da Emenda nº 132/2023
Erro na fórmula de encargos (BDI/CITL)	Manutenção de equações de tributos por dentro para IBS/CBS	Cálculo incorreto da carga tributária na planilha referencial da contratação	Revisão paramétrica das fórmulas para acolher o modelo de tributação por fora
Aceitação de proposta inexequível	Proposta licitante lastreada em isenções inexistentes ou créditos indevidos	Inadimplemento contratual, abandono do serviço e rescisão litigiosa	Diligência de conformidade sobre a planilha de custos do licitante vencedor
Prejuízo à competitividade por teto estreito	Conversão direta de tendência central histórica em teto no novo regime	Deserção da licitação ou fracasso por propostas acima do valor máximo	Adoção motivada de limites superiores prudenciais quando cabível
Falsa precisão por fatores genéricos	Aplicação de índices lineares de dedução fiscal sem suporte setorial	Vulnerabilidade técnica do orçamento perante auditorias de controle	Abstenção de redutores empíricos sem respaldo documental auditável
Insegurança	Tentativa de equalizar tributos	Anulação do certame por	Delimitação estrita prévia das

jurídica no julgamento	de ofício na fase concorrencial	quebra de isonomia e vinculação ao edital	regras de aceitabilidade nas cláusulas do edital
------------------------	---------------------------------	---	--

24. Checklist da pesquisa de preços na transição tributária

O órgão contratante poderá estruturar a verificação da conformidade processual da estimativa orçamentária por meio de itens objetivos de checagem:

- a) As fontes consultadas contêm indicação expressa de data de coleta e período do fornecimento de origem?
- b) Foi identificado o regime tributário preponderante no qual os preços de referência se formaram?
- c) A amostra abrange registros emitidos antes e após marcos de vigência da CBS ou IBS?
- d) Foi investigada a incidência de regimes específicos, regimes diferenciados ou alíquota zero sobre o objeto licitado?
- e) A amostra final submetida à estatística reúne referências economicamente comparáveis entre si?
- f) Foram evitadas médias cegas entre bases calculadas exclusivamente por dentro e bases calculadas por fora?
- g) Houve o exame sobre a relevância de créditos fiscais de insumos na cadeia produtiva examinada?
- h) As premissas metodológicas e critérios de expurgo de dados encontram-se fundamentados nos autos?
- i) A memória de cálculo permite a reprodução exata dos resultados por órgãos de controle?
- j) O ETP registrou a sensibilidade fiscal do objeto e os riscos mapeados?
- k) O Termo de Referência especificou a composição de custos e as exigências de tributação de forma coerente com o novo modelo?
- l) O edital forneceu aos licitantes parâmetros seguros e transparentes para a formação objetiva das propostas?
- m) A Administração absteve-se de utilizar fórmulas de ajuste genéricas desprovidas de suporte empírico demonstrado?

24. Estudo de caso hipotético: saneamento e parametrização orçamentária

Para ilustrar o funcionamento do Funil de Comparabilidade Tributária, examina-se a

montagem da estimativa para o fornecimento de equipamentos de tecnologia da informação no exercício de 2027. A equipe de compras procedeu à coleta de três referências em repositórios oficiais:

Referência Alfa: Preço unitário de R\$ 1.200,00, registrado em ata de registro de preços do segundo semestre de 2026, onerado sob o regime anterior de PIS/Cofins cumulativo e alíquota cheia de IPI.

Referência Beta: Preço unitário de R\$ 1.050,00, correspondente a contrato congênere formalizado no início de 2027, em operação submetida à alíquota de CBS por fora e desoneração do IPI, beneficiando-se da apropriação integral de créditos sobre componentes eletrônicos importados.

Referência Gama: Preço unitário de R\$ 1.180,00, extraído de nota fiscal de venda presencial interestadual expedida em 2026, contendo regimes tributários estaduais heterogêneos calculados pelo modelo por dentro.

Caso o comprador público adotasse o automatismo matemático tradicional, apuraria a média aritmética simples das três referências, alcançando o valor referencial de R\$ 1.143,33. Tal medida agruparia bases incomunicáveis sem qualquer crítica metodológica.

Aplicando o Funil de Comparabilidade, a equipe identifica a incongruência das fontes: as referências Alfa e Gama refletem custos tributários pretéritos e alíquotas extintas de IPI e PIS/Cofins, ao passo que a execução do novo ajuste se dará sob o influxo da CBS plena e desoneração industrial.

Constatada a existência de dados contemporâneos representativos das novas condições operacionais, a equipe decide fundamentadamente priorizar a referência Beta e realizar cotações contemporâneas complementares, expurgando as fontes defasadas ou ajustando-as com suporte em parâmetros auditáveis. O orçamento final passa a refletir a realidade do mercado no momento da entrega, preservando a higidez do erário.

25. Quadro comparativo metodológico: a evolução da pesquisa de preços

A transição metodológica pode ser esquematizada por meio do confronto entre as práticas tradicionais e as exigências da nova orçamentação governamental:

Dimensão da Pesquisa	Abordagem Tradicional da Pesquisa	Abordagem Qualificada na Transição Tributária
Tratamento das Fontes	Foco restrito na validação cadastral da fonte	Validação formal acompanhada de classificação do contexto tributário de origem
Atualização Temporal	Atualização monetária linear por índices de preços	Atualização monetária combinada com análise da curva de transição fiscal
Tratamento Estatístico	Aplicação direta de média ou mediana sobre os valores brutos	Saneamento prévio da amostra e teste de comparabilidade antes do cálculo
Análise de Dados Históricos	Aceitação ou rejeição tácita de dados do passado	Aproveitamento contextualizado do histórico, distinguindo bases fiscais
Foco da Análise	Verificação quase exclusiva do valor monetário final	Avaliação substantiva da estrutura de custos e encargos do fornecimento
Gestão de Repositórios	Bancos de dados sem diferenciação de regimes tributários	Repositórios enriquecidos com metadados temporais e fiscais dos registros
Elaboração Orçamentária	Preço estimado resultante de operação de cálculo mecânico	Preço estimado decorrente de ato administrativo motivado e instruído com premissas

26. Dez erros estruturais que a Administração deve evitar na estimativa de preços

O aprimoramento da instrução processual recomenda afastar práticas viciadas na formulação das estimativas:

1. Declarar a nulidade ou imprestabilidade apriorística de todos os preços praticados sob a égide do regime fiscal anterior.
2. Assumir a premissa inversa de que qualquer preço histórico permanece automaticamente válido sem exame crítico das novas condições de mercado.
3. Aplicar percentuais genéricos, lineares e arbitrários de suposto desconto tributário sobre séries históricas desprovidas de suporte setorial.
4. Calcular médias aritméticas cegas reunindo amostras oriundas de regimes fiscais estruturalmente heterogêneos.
5. Presumir a apropriação universal de créditos tributários sem perquirir a real composição de custos do objeto contratado.
6. Desconsiderar a vigência de regimes específicos, regimes diferenciados ou alíquota zero aplicáveis a setores essenciais do fornecimento público.

7. Confundir o regime tributário de apuração de renda das empresas (Lucro Real ou Lucro Presumido) com a disciplina própria do IBS e da CBS regida pela Lei Complementar nº 214/2025.
8. Desvirtuar o escopo da pesquisa de preços na fase interna, convertendo-a em critério oculto de desclassificação ou equalização na fase concorrencial.
9. Utilizar o custo fiscal líquido da Administração Pública como fator automático de rebaixamento dos preços de referência sem previsão normativa estrita.
10. Deixar de motivar e documentar nos autos do processo licitatório as incertezas, premissas e opções metodológicas adotadas pela equipe técnica.

27. O princípio da estimativa juridicamente defensável

O horizonte que se descortina para a Administração Pública com a transição tributária não reclama a perseguição inalcançável de um valor matematicamente infalível.

O propósito da pesquisa de preços não é conceber uma estimativa tributariamente irretocável, mas construir um referencial de mercado metodologicamente defensável, transparente, auditável e consentâneo com a realidade concorrencial da contratação pública.

O rigor que a Lei nº 14.133/2021 exige reside na integridade da motivação. Quando o gestor documenta os limites informacionais disponíveis, classifica suas fontes, analisa criticamente a comparabilidade das amostras e demonstra as premissas de sua conclusão, ele confere segurança ao certame e resguarda sua atuação funcional perante os órgãos de fiscalização. A orçamentação licitatória entra em uma etapa de refinamento analítico. O comprador público continuará operando com médias, medianas, painéis oficiais e consultas de mercado.

Contudo, em face da reconfiguração inaugurada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, pela Lei Complementar nº 214/2025 e pela Lei Complementar nº 227/2026, a pergunta clássica "*quanto custou?*" revela-se insuficiente se dissociada das indagações "*quando custou, sob quais condicionantes tributárias aquele preço foi estruturado e em que medida ele permanece representativo da contratação a ser realizada?*".

A pesquisa de preços continuará começando com números; contudo, na era do IBS e da CBS, a solidez de uma boa estimativa dependerá cada vez mais da capacidade técnica de compreender e fundamentar o que existe por trás de cada um deles.

28. Referências bibliográfica

ALCÂNTARA, Saulo Vinícius de. A ilusão de ótica da reforma tributária: a matemática que parte do mercado errou e o teste do Simples Nacional. *Migalhas de Peso*, 2 out. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Guia referencial para identificação, quantificação e mitigação de superfaturamento em contratos de bens e serviços*. Brasília, DF: CGU, 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.955, de 30 de abril de 2026. Regulamenta a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

BRASIL. Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1418/2023 – Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira, 12 jul. 2023.

CAVALCANTE, Rafael Jardim et al. *Reforma tributária e o IVA equivalente: implicações para a formação de preços públicos*. SciELO Preprints, 2026.

COMITÊ GESTOR DO IBS. Resolução CGIBS nº 6, de 30 de abril de 2026. Regulamento do IBS. Brasília, DF: CGIBS, 2026.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Nota Técnica SERT/MF – Alíquotas de referência do IBS e da CBS: estimativas atualizadas*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, jul. 2024.

PAIM, Flaviana; BRASIL, Franklin. Do preço coletado ao preço defensável: o que vem antes da média e da mediana. *JML Comunicação*, 20 maio 2026.

PAIM, Flaviana; BRASIL, Franklin. Reforma tributária e pesquisa de preços: o preço de 2026 ainda serve para estimar compras em 2027? *JML Comunicação*, 16 jul. 2026.

PAULSEN, Leandro. Reforma Tributária: o sistema tributário nacional após à Emenda

Constitucional 132/2023 e as Leis Complementares 214/2025, 224/2025, 225/2026 e 227/2026 /Leandro Paulsen. 2ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2026

SANTOS, Franklin Brasil. *Preço estimado em compras públicas: por que quem estima melhor compra menos?* ResearchGate, 2026.