

2021

Formação de preços nas contratações públicas

Eduardo dos Santos Guimarães



**BANCO
DE PREÇOS**

 **NEGÓCIOS
PÚBLICOS**

Sumário

1 Contratações Públicas 05

- 1.1. Normas Gerais 05
- 1.2. Seleção da proposta mais vantajosa 06
- 1.3. Princípio da Economicidade 07
- 1.4. Fase de planejamento 09

2 Formação do Preço Estimado 13

- 2.1. Pesquisa de mercado 13
- 2.2. Análise crítica dos preços 22
- 2.3. Planilha orçamentária 24

3 Preço na Licitação 30

- 3.1. Sigilo do orçamento 30
- 3.2. Aceitabilidade de preços 32
- 3.3. Julgamento das propostas 34
- 3.4. Análise de exequibilidade 36
- 3.5. Negociação no pregão 41
- 3.6. Preço contratado 43

R Referências Bibliográficas 45

Apresentação

O processo de contratação pública se inicia com a identificação de uma necessidade a ser suprida no âmbito da Administração e, teoricamente, divide-se em três distintas fases: Planejamento, Seleção de Fornecedores e Gestão Contratual.

A primeira fase, também conhecida como fase interna, é primordial para que seja feito o devido estudo da necessidade identificada, a busca da melhor solução para atender à demanda institucional e a elaboração do instrumento convocatório contendo as regras para o processo competitivo, com vistas à seleção da proposta mais vantajosa.

É nessa fase que muitos gestores enfrentam diversas dificuldades para definir o objeto a ser contratado e, principalmente, estabelecer o preço estimado para a contratação. Ainda hoje surgem muitas dúvidas acerca da operacionalização dos procedimentos de pesquisa de preços e os cálculos a serem realizados para a elaboração do orçamento estimativo de uma licitação.

Destarte, buscamos com o presente trabalho apresentar de forma objetiva e resumida, com base na legislação vigente, os procedimentos adequados para realização da pesquisa de preços no mercado, análise crítica da amostra de preços e elaboração da planilha de quantitativos e preços unitários.

Em relação à fase de seleção de fornecedores são tratados aqui importantes critérios do instrumento convocatório, como a aceitabilidade de preços e o julgamento das propostas, assim como a análise de sua exequibilidade e a negociação de preços no Pregão.

Após o procedimento competitivo, é definido o preço a ser contratado pela Administração. Considerando que devem ser mantidas durante a relação as condições efetivas da proposta apresentada, estará garantido constitucionalmente o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro entre as partes.

Esperamos que este trabalho seja útil e possa contribuir para que gestores públicos aprimorem suas atividades inerentes à elaboração de orçamentos estimativos para as contratações a serem realizadas pela Administração Pública.

Boa Leitura!

O Autor



Eduardo Guimarães

Mestre em Administração Pública

 (@professoreduguimaraes)

Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Bacharel em Informática e Tecnologia da Informação pela Universidade do Estado do RJ (UERJ); Servidor concursado do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ) desde 1999; Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ (ECG); Membro da Comissão de Projetos

e Pesquisas (COPEP) da Escola de Contas e Gestão do TCERJ; Coordenador do Curso de Pós Graduação em Gestão Pública do Instituto de Estudos e Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (IEP – MPRJ); Conselheiro da Rede Latino-Americana de Abastecimento; Autor do Livro Manual de Planejamento das Licitações Públicas. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2015.

Acesse: www.eduguimaraes.com

1. Contratações Públicas

1.1 NORMAS GERAIS

A Constituição Federal de 1988 estabelece no inciso XXI do art. 37:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Logo, no âmbito da Administração Pública, para obras, serviços, compras e alienações é obrigatória a realização de procedimento licitatório. A esse procedimento deve ser conferida a devida publicidade em busca de ampla competitividade e com a garantia de isonomia entre os licitantes para a escolha da melhor proposta para a Administração.

Mas toda regra tem sua exceção e aqui não seria diferente. O próprio texto constitucional expressa a existência de ressalvas a serem regulamentadas por legislação. Essas situações de exceção à regra são conhecidas como casos de contratação direta, pois a Administração afasta o procedimento competitivo da licitação e procede à contratação diretamente no mercado por meio da escolha do fornecedor e a devida justificativa de seu preço.

Esse mesmo texto constitucional dispõe também sobre a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro entre as partes, já que deverão ser mantidas as condições efetivas da proposta apresentada pela empresa durante o certame.

Inclusive, esse é um dos grandes direitos que as empresas têm ao contratar com a Administração, pois fica garantido durante toda a vigência da relação jurídica o equilíbrio entre o preço a ser pago pelo ente público e a contraprestação da contratada.

Diante da obrigação expressa na Constituição Federal, é necessária legislação que disponha acerca das diretrizes, ou seja, das normas gerais das contratações públicas. O dispositivo

legal que apresenta as normas gerais de licitações e contratos administrativos, de forma a nortear a Administração Pública, é a Lei Federal nº 8.666/93, conhecida também como Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

Neste ponto é importante destacar que em seu nascedouro a referida lei abrangia todos os órgãos e entidades da Administração Pública. Entretanto, após a publicação da Lei Federal 13.303/2016, as estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) passaram a seguir as diretrizes apresentadas nessa legislação mais recente.

Existe atualmente a expectativa por uma nova Lei Geral de Licitações e Contratos, uma vez que em dezembro de 2020 foi aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei 4253/2020. Não obstante, a famosa Lei Federal 8.666/93 continua vigente e, por isso, será adotada como referência neste trabalho.

Vale ainda ressaltar que, mesmo após a publicação da nova lei de licitações, haverá um prazo de transição de dois anos no qual os órgãos e entidades da Administração Pública poderão optar por adotar as novas regras ou continuar fazendo suas licitações com base nas normas gerais da Lei Federal 8.666/93, nas normas do Pregão previstas na Lei Federal 10.520/2002 ou no Regime Diferenciado de Contratações previsto na Lei Federal 12.462/2011.

1.2 SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

Para iniciar o tema é importante apresentar os objetivos legais de uma licitação pública, dispostos no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Do texto legal depreendemos que uma licitação pública tem três objetivos mediatos:

1. Garantir a observância do princípio da isonomia;
2. Selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração;
3. Promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Aqui trataremos especificamente do segundo objetivo, pois, na prática, ainda existe muita discussão acerca do termo “proposta mais vantajosa para a Administração”. O que de fato é uma proposta vantajosa para a Administração? Será que a de menor preço? Será que aquela que melhor atende tecnicamente?

Quando pesquisamos em outros países nos deparamos com alguns termos curiosos como “*best value for money*” e “*valor por dinero*”, expressões que são usualmente adotadas para buscar gerar maior valor para a Administração e para a sociedade com o dinheiro público aplicado nas compras governamentais.

Nesse raciocínio, ressaltamos que selecionar a proposta mais vantajosa não é simplesmente escolher aquela com o menor preço. Devemos buscar a solução que irá proporcionar a melhor relação custo-benefício, gerando maior valor para a Administração e, consequentemente, para a sociedade.

Sobre o tema, trazemos aqui o **Acórdão TCU 1225/2014 – Plenário**:

A administração pública deve procurar produtos e serviços com a devida qualidade e que atendam adequadamente às suas necessidades. É preciso mudar o paradigma, que infelizmente ainda predomina no campo das aquisições públicas, da busca do “**menor preço a qualquer custo**”.

Nem sempre a escolha pelo menor preço irá propiciar a contratação de um objeto que satisfaça a necessidade da Administração. Por isso, além da preocupação com o preço a ser praticado, torna-se imperioso analisar se os aspectos qualitativos do objeto atendem aos requisitos mínimos necessários.

Inúmeras são as notícias divulgadas nas mídias sobre compras públicas mal sucedidas, como a aquisição de canetas que não escrevem, adesivos que não colam e muitos outros casos similares.

É possível afirmar que a seleção da proposta mais vantajosa não acontece somente no momento de realização da etapa competitiva do certame licitatório. Na verdade, ela começa a se delinear ainda na fase de planejamento da contratação.

Após estudar a necessidade a ser suprida, ainda no planejamento deverá ser feita pesquisa no mercado em busca da melhor solução disponível, observando inclusive o ciclo de vida do objeto, ou seja, todos os custos e benefícios da solução ao longo de seu tempo de vida útil.

Assim, poderá o gestor melhorar os processos de contratação, zelando pela boa aplicação de recursos públicos, tornando seus processos de compras mais eficientes e atendendo ao princípio da Economicidade.

1.3 PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

A Economicidade tem como base a Constituição Alemã, na qual foi inserido o termo *Wirtschaftlichkeit*, por influência de economistas daquele país. Aqui no Brasil, essa influência alemã implicou a inclusão da Economicidade na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional 19/1998.

O princípio da Economicidade está assim expresso no *caput* do artigo 70 de nossa Constituição:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

De acordo com o texto constitucional, cabe aos órgãos de controle interno e externo realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, observando diversos princípios, dentre eles, o da economicidade.

Atualmente ainda há muita confusão acerca do termo economicidade e sua aplicação prática. Na verdade, podemos asseverar que economicidade não se refere somente a preços, sendo seu escopo muito mais abrangente.

O simples fato de reconhecer que uma compra pública foi feita com preços inferiores aos praticados no mercado não garante que está em consonância com o princípio da economicidade.

Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU:

Economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição. (TCU, 2010)

Portanto, apesar de o preço ser fator de suma importância em uma contratação, não poderá ser comprometida a qualidade do objeto a ser entregue. Caso isso aconteça, a necessidade pública identificada no início do processo de compra não será satisfeita, gerando despesas outras à Administração.

Dessa forma, ganha ainda maior protagonismo a fase de planejamento da contratação, na qual a Administração, diante de sua necessidade, poderá estudar o mercado na busca da melhor solução disponível, observando sua integralidade e analisando seu ciclo de vida.

De acordo com o Manual de Licitações Sustentáveis do BNDES:

O preço final real de um produto ou serviço deve contemplar, na medida do possível, todos **os custos envolvidos no seu ciclo de vida**, ou seja, extração e transformação da matéria-prima utilizada, transporte, uso, reuso, manutenção e disposição final.

Custo inicial maior, mas com maior retorno no tempo, atendendo, assim, à **economicidade**. (BNDES, 2013)

Logo, o exame da economicidade pressupõe analisar a solução a ser contratada sob uma ótica global, considerando todos os custos ao longo de seu ciclo de vida e os benefícios a serem gerados à Administração.

Neste sentido, podemos concluir que economicidade não está somente relacionada a preço ou ao gasto a ser realizado pela Administração Pública. Na verdade, economicidade refere-se à escolha de soluções que proporcionem uma boa relação custo-benefício, isto é, significa otimizar resultados com a minimização de custos e a geração de maiores benefícios.

Por tudo isso, mostra-se fundamental a melhoria das atividades realizadas na fase de planejamento de uma contratação pública com vistas a possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e, de fato, atender ao princípio da economicidade.

1.4 FASE DE PLANEJAMENTO

Um processo de contratação pública em geral é iniciado a partir da formalização de uma demanda que identifique e justifique a necessidade a ser suprida no âmbito da Administração Pública. Logo, a identificação da necessidade é o ponto de partida do conjunto de ações ordenadas que serão conduzidas por gestores públicos a fim de materializar uma determinada contratação.

Em resumo, é possível afirmar que toda contratação pública é iniciada a partir da identificação de uma necessidade. Reconhecida essa necessidade, é aberto o processo de contratação e dado início a seus primeiros passos.

Teoricamente esse processo de contratação é dividido em três diferentes fases, a saber: Interna, Externa e Contratual, ou, como disposto na Instrução Normativa 05/2017, Planejamento, Seleção de Fornecedores e Gestão do Contrato.

Na fase interna do processo deve o gestor público levantar detalhadamente a sua necessidade e descrever de forma minuciosa o objeto a ser licitado, especificando os requisitos mínimos aceitáveis de qualidade do bem, serviço ou obra a ser contratado.

É essencial dedicar tempo e os devidos recursos para desenvolver um consistente planejamento. Assim, poderão ser mitigados os riscos de uma contratação ineficiente e de malversação dos recursos públicos.

É nessa fase inicial que serão elaborados os Estudos Técnicos Preliminares, realizada a Gestão de Riscos, se for o caso, e confeccionado o Termo de Referência ou Projeto Básico, contendo o detalhamento da solução a ser contratada pela Administração.

A primeira etapa do planejamento é efetivada mediante a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP). Essa etapa ganhou muita força com a edição da Instrução Normativa 05/2017, que, ao regulamentar a contratação de serviços em âmbito federal, exclusive serviços de TIC, dispõe o seguinte:

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Entretanto, o ETP não é novidade em nossa legislação. A própria Lei Federal 8.666/93, no inciso IX do art. 6º, ao definir Projeto Básico, expressa que esse instrumento será elaborado com base nas indicações dos Estudos Técnicos Preliminares. Logo, a Lei Geral de Licitações e Contratos já dispunha acerca da importância desse documento para subsidiar a elaboração do Projeto Básico, porém sem entrar em maiores detalhes.

Mas, afinal, o que é um Estudo Técnico Preliminar? Qual seu conteúdo mínimo?

Encontramos a definição de Estudo Técnico Preliminar no inciso IV do art. 3º do Decreto Federal 10.024/2019:

IV - estudo técnico preliminar - documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência.

Naquele dispositivo legal, que regulamenta o Pregão Eletrônico em âmbito federal, fica caracterizada a importância do ETP para a escolha da melhor solução para a contratação, de forma a fundamentar o Termo de Referência.

Em 22/05/2020 foi publicada a Instrução Normativa 40, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Essa recente norma estabelece o conteúdo mínimo do ETP e regulamenta o sistema digital para sua confecção, com o objetivo de auxiliar os gestores públicos a executarem essa importante etapa do planejamento.

Em resumo, nos Estudos Técnicos Preliminares será estudada detalhadamente a necessidade a ser suprida e pesquisadas no mercado as soluções viáveis para atendimento a essa necessidade. Será feito também nessa etapa o estudo comparativo entre as diferentes soluções para a escolha da melhor, sob a ótica do ciclo de vida do objeto, considerando também as dimensões de sustentabilidade. Ao final, no ETP será descrita a solução completa que se pretende contratar, de forma a subsidiar a elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico.

Etapa bastante importante e que se mostra necessária em muitas contratações públicas ao se relacionar diretamente com a política de governança que se espera implementar nos órgãos e entidades públicas é a gestão de riscos.

Embora a maioria dos entes públicos ainda não executem essa etapa, a elaboração de Mapas de Riscos, identificando os possíveis riscos que podem impactar a contratação e descrevendo as ações preventivas e contingenciais, pode mitigar riscos e tornar mais eficientes as compras públicas.

A etapa de elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico servirá para construção do instrumento caracterizador do objeto a ser contratado, contendo todo o seu detalhamento e os requisitos mínimos de qualidade, com base nas informações levantadas nessa fase de planejamento.

O Projeto Básico é assim definido no art. 6º da Lei Federal 8.666/93:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

Logo, o Projeto Básico é o instrumento que serve para caracterizar a obra ou serviço apresentando todo o seu detalhamento e possibilitando a avaliação do custo do objeto.

Já a nomenclatura Termo de Referência foi criada por meio do Decreto Federal 3.555/2000, que aprovou o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, dispondo o seguinte:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

Na definição mais atual prevista no inciso XI do art. 3º do Decreto Federal 10.024/2019, está disposto que o Termo de Referência será elaborado com base nos estudos técnicos

preliminares e deverá conter elementos como a definição do objeto, o preço estimado, os deveres das partes, os prazos de execução, dentre outros.

Fato é que, atualmente, para aquisição de bens e serviços comuns o objeto deve estar descrito no Termo de Referência. Por outro lado, ao considerar o objeto da contratação como um bem ou serviço especial, sua descrição estará contida no Projeto Básico.

É também nessa fase de planejamento que os gestores públicos se deparam com a necessidade de pesquisar preços no mercado e elaborar o orçamento estimativo para realização da licitação.

Muito comum os gestores públicos enfrentarem dificuldades durante a realização dos procedimentos de pesquisa de preços e, por isso, apresentamos a seguir pontos importantes acerca da formação de preços nas contratações públicas.

2. Formação do Preço Estimado

2.1 PESQUISA DE MERCADO

A pesquisa de preços no mercado é etapa essencial da fase de planejamento de qualquer contratação pública. Mas você sabe qual o objetivo dessa pesquisa?

A ideia é fazer uma consistente pesquisa no mercado para encontrar o preço referencial ou, como denomina a Lei de Licitações, o preço corrente no mercado para o objeto pretendido pela Administração.

Há de se destacar que o preço de mercado de determinado objeto é extremamente variável, ou seja, não é estático, pois depende de uma relação entre demanda e oferta que pode ser modificada a cada instante. Por isso, não é simples a tarefa de encontrar exatamente aquele preço referencial de mercado.

Para exemplificar, trazemos aqui a grande variação do preço do álcool gel durante a crise de saúde pública que vivenciamos com a pandemia do novo Coronavírus. Um produto que era facilmente encontrado nas lojas teve um aumento abrupto e imprevisível em sua demanda, gerando sua escassez e, conseqüentemente, a elevação extraordinária de seu preço de venda. Isso aconteceu devido à necessidade de o mercado se ajustar àquela nova relação entre demanda e oferta.

Na teoria, podemos afirmar que o preço médio de mercado de determinado objeto é o ponto de encontro das curvas da oferta e da demanda. Mas, na prática, encontrar esse preço é uma das tarefas mais complexas da fase de planejamento de uma contratação pública.

Durante os procedimentos de pesquisa de preços, o gestor deverá ficar atento às condições que podem impactar diretamente o preço do objeto pretendido como, por exemplo, a especificação do objeto e seus requisitos mínimos de qualidade, a quantidade, a forma de entrega, o local de execução e as condições de pagamento.

Mas por que é necessário conhecer esse preço antes de realizar o procedimento licitatório?

Essa pergunta tem diversas respostas, das quais destacamos duas:

1 – Verificação da disponibilidade orçamentária

O art. 14 da Lei Federal 8.666/93 estabelece:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa

Portanto, existe a obrigação legal de verificação da disponibilidade orçamentária para fazer face àquela despesa que será gerada com a futura contratação pública. Essa disponibilidade deve ser suficiente para que a Administração possa cobrir as despesas relativas ao objeto a ser contratado. Por isso, é necessário conhecer o preço global estimado e, com base nele, fazer a verificação orçamentária.

Caso a Administração não possua tal disponibilidade, tornar-se-á inviável a realização do certame naquelas condições, devendo ser feitos os devidos ajustes para adequar a pretendida contratação aos recursos orçamentários do órgão ou entidade pública.

Vale citar ainda as obrigações previstas no art. 16 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que especifica a necessidade de analisar o impacto orçamentário-financeiro no exercício presente e nos dois subsequentes, assim como verificar a adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, além da compatibilidade da despesa com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

2 – Preço de referência para julgamento do certame

O inciso IV do art. 43 da Lei Federal 8.666/93 dispõe o seguinte:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

...

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Durante o julgamento do certame licitatório, as propostas não compatíveis com os preços correntes no mercado deverão ser desclassificadas. Para cumprir esse ditame legal, é necessário conhecer o preço de mercado do objeto pretendido.

Assim, mostra-se essencial a estimativa de preços na fase interna da contratação, exatamente para servir de parâmetro ao julgamento da licitação, de forma a ser adotado como referência durante a análise da aceitabilidade das propostas.

Sobre o assunto, citamos aqui:

Nem a Lei 10.520/02 ou tampouco a Lei 8.666/93 estabeleceram rotinas específicas para a feitura do orçamento detalhado. Os decretos que regulamentam o pregão presencial e eletrônico também não o fizeram.

E, tirante alguma normação específica de uma ou outra unidade administrativa, o fato é que uma verdadeira diversidade de procedimentos é encontrável no Brasil afora, para se dar cabo de orçar o objeto. A pesquisa de preços produzida de forma inconsistente, insuficiente ou com valores distorcidos levará a contratações prejudiciais à Administração Pública. (SANTANA, CAMARÃO e CHRISPIM, 2020, p. 137).

Diante da ausência de previsão legal acerca dos procedimentos para realização da pesquisa de preços no mercado, durante muitos anos órgãos e entidades da Administração Pública atuaram tão somente observando as orientações dos órgãos fiscalizadores.

Como exemplo, apresentamos o **Acórdão TCU 980/2005 - Plenário**, cuja determinação está transcrita a seguir:

9.2.3. proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos arts. 26, parágrafo único, inciso III, e 43, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório;

Naquela época havia a orientação para que a pesquisa de preços se realizasse mediante consulta a fornecedores, com a utilização de, no mínimo, três orçamentos distintos. Todavia, só isso não é garantia de que o preço representará a realidade de mercado.

Para exemplificar, após pesquisa junto a fornecedores no mercado, foram obtidos os seguintes preços: A = 102; B = 103; C = 200. Ao calcular a média aritmética dos três preços, foi estimado o preço de 135 para o objeto pretendido.

Embora tenha sido observada a orientação de consulta a pelo menos três fornecedores, como o resultado do cálculo da média aritmética é sensível a extremos, foi encontrado um preço estimado que pode não refletir o referencial de mercado, uma vez que a amostra de preços contém significativa discrepância.

Caso a estimativa seja distorcida para valores mais altos, será maior a probabilidade de uma contratação com sobrepreço e, conseqüentemente, a caracterização de superfaturamento. Por outro lado, caso o preço estimado seja muito baixo, haverá grande possibilidade de licitação deserta. Em ambas as situações, haverá prejuízo à Administração Pública.

Destarte, devem ser adotados cuidados com a amostra de preços obtida no mercado, como bem decidiu o TCU no **Acórdão nº 254/2007 – Plenário**:

Embora não exista norma legal ou regula mentar que fixe um número mínimo de cotações ou de empresas a serem consultadas para a elaboração de estimativa de preço do objeto a ser licitado, os gestores devem ficar atentos quanto à ocorrência de discrepâncias significativas nos valores da amostra obtida que possam levar ao cálculo de um orçamento estimativo da licitação que venha a não representar os preços correntes no mercado.

Logo, observa-se a importância de fazer uma análise crítica da amostra de preços antes de realizar qualquer cálculo para a estimativa. Essa análise tem como objetivo identificar se existem preços discrepantes que possam “contaminar” o resultado do orçamento estimativo.

No exemplo anterior, o preço C = 200 parece destoar dos demais. Logo, deveria ser ampliada a pesquisa no mercado para obtenção de novos preços, de forma a confirmar tal afirmação e desconsiderar do cálculo final o preço discrepante.

Deve ser esclarecido que essa análise crítica não pode ser subjetiva, ou seja, o gestor não pode simplesmente utilizar seu bom senso e achar que determinado preço é discrepante para desconsiderá-lo dos cálculos. Na verdade, necessário é utilizar um critério objetivo, com base em método estatístico, para chegar a tal conclusão. Devido a sua importância para o sucesso da elaboração do orçamento estimativo, a análise crítica será tratada em tópico específico.

Ao longo dos anos, diversas foram as decisões de órgãos fiscalizadores sobre os procedimentos de pesquisa de preços no mercado até que em 27 de junho de 2014, o governo federal inovou ao editar a Instrução Normativa 05 que dispôs sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Aquela norma vinculava legalmente os órgãos da Administração Pública Federal direta, as autarquias e as fundações públicas em âmbito federal. Contudo, pela carência de normas específicas sobre o tema, estados e municípios começaram a adotar os preceitos da norma federal como boa prática.

Ao discorrer sobre os procedimentos de pesquisa de preços, a IN 05/2014 trouxe uma série de benefícios à fase de planejamento das contratações, norteando os gestores públicos quanto à elaboração do orçamento estimativo e alterando o paradigma anterior de que a pesquisa devia ser realizada apenas com consulta a fornecedores.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro editou em 19/06/2018 a Súmula 002/2018, a seguir transcrita:

As pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração Pública não devem se limitar a cotações obtidas junto a

potenciais fornecedores, devendo obedecer aos critérios de amplitude e diversificação, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas e a obtenção das melhores condições de preço, respeitadas as limitações decorrentes da especificidade do objeto contratual

Nessa esteira o TCU decidiu no **Acórdão 143/2019-Plenário**:

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações junto a 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, devidamente ajustados por índices

A partir de então a diversificação da pesquisa de preços no mercado passou a ser exigida como condição para obtenção de um conjunto de preços maior e mais representativo da realidade de mercado.

Embora a IN 05/2014 tenha sido um verdadeiro marco em relação aos procedimentos de pesquisa de preços, foi revogada mediante a publicação da Instrução Normativa 73, de 05/08/2020, que veio a substituí-la apresentando poucas inovações e buscando eliminar algumas lacunas que a norma anterior havia deixado.

A nova norma, assim como a anterior, dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A instrução normativa não abrange a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo de obras e serviços de engenharia. Estes são tratados no Decreto Federal 7.983/2013. Na verdade, para esses objetos, em regra, não é realizada a pesquisa de preços no mercado, já que existem catálogos oficiais de custos como o do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (SINAPI) e o do Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO).

A IN 73/2020 dispõe no § 2º do art. 1º que estados e municípios devem adotar seus procedimentos de pesquisa de preços obrigatoriamente quando da utilização de recursos federais decorrentes de transferências voluntárias, como, por exemplo, convênios e contratos de repasse.

Ademais, a instrução normativa consigna, no § 3º do art. 1º, que para um órgão ou entidade da Administração aderir a uma ata de registro de preços como não participante, ou seja, como carona, deverá aferir a vantagem de tal procedimento por meio de pesquisa de preços fundamentada em seus parâmetros.

Sobre o tema, cabe citar o art. 22 do Decreto Federal 7.892/2013:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

Na prática, usualmente essa justificativa da vantagem já é feita por meio de pesquisa de preços no mercado. Contudo, com a nova norma, fica definido que o não participante deverá seguir os procedimentos da IN 73/2020 para justificar que o preço da ata a ser aderida é mais vantajoso que o preço pesquisado no mercado.

Uma pergunta muita feita por gestores públicos é como formalizar nos autos do processo administrativo os procedimentos para elaboração do orçamento estimativo para a licitação a ser realizada.

O art. 3º da IN 73/2020 dispõe que a pesquisa de preços será formalizada por documento que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - identificação do agente responsável pela cotação;
- II - caracterização das fontes consultadas;
- III - série de preços coletados;
- IV - método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e
- V - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.

De início a norma já apresenta a necessidade de identificação do gestor responsável pelos procedimentos de pesquisa de preços. Tal identificação deverá ser feita nos autos do processo com o nome completo, a matrícula funcional e a assinatura daquele responsável pela pesquisa realizada no mercado.

Esse procedimento de identificação está em consonância com os pilares do Governo Aberto, especificamente, transparência e *accountability*, tão exigidos hoje pelos órgãos de controle interno e externo.

O processo deverá ser instruído também com a relação de todas as fontes consultadas na pesquisa, a série de preços coletados (em geral demonstrada no mapa comparativo de preços), o cálculo matemático para a definição do preço estimado e, se for o caso, a justificativa do método adotado para desconsiderar os preços discrepantes existentes na amostra.

Outra novidade trazida no texto da nova norma trata dos critérios a serem considerados na pesquisa de preços, como preceituado no art. 4º, a saber:

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, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso.

Ao realizar os procedimentos de pesquisa de preços os gestores devem considerar as especificações detalhadas do objeto a ser licitado com base na descrição do Termo de Referência ou do Projeto Básico. Ademais, diversos são os fatores que podem impactar o preço da contratação.

Por isso, a norma apresenta lista de critérios a serem observados como as condições comerciais, os prazos e locais de entrega do objeto, as formas de pagamento, os custos logísticos (frete), dentre outros.

Mais uma vez vale dizer que o preço no mercado é estabelecido pela relação entre demanda e oferta. Dessa forma, as condições comerciais, os prazos, os locais de entrega podem afetar diretamente a quantidade de empresas dispostas a fornecer à Administração, influenciando seus custos e, conseqüentemente, o preço do objeto pretendido.

Ressaltamos também que na formação do preço de determinado produto ou serviço são incluídos todos os custos necessários para sua disponibilização e comercialização. Logo, inserido no preço está o custo do frete, que, obviamente, irá variar de acordo com o local e a forma de entrega.

Se a entrega é realizada no Rio de Janeiro, terá um preço específico. Se o mesmo objeto tiver que ser entregue em Manaus, certamente o preço será diverso, devido aos custos logísticos distintos. Raciocínio similar acontece com a forma de entrega. No caso de entrega imediata e integral do bem, a empresa terá um único custo de frete. Se a entrega desse objeto for parcelada, haverá necessidade de várias entregas, aumentando o custo do frete e, em decorrência, o preço do objeto, como explicitado a seguir:

Em uma licitação, é imprescindível que os licitantes tenham conhecimento da forma de entrega do bem, no caso de compra, ou do regime de execução, na contratação de prestação de serviços.

Isso se faz necessário à medida que, em uma entrega fracionada, por exemplo, o custo do frete pode ser relevante, influenciando o preço final da compra. (GUIMARÃES, 2015, p. 63)

O art. 5º da IN 73/2020 apresenta os parâmetros para realização da pesquisa de preços, a saber:¹

1 Vale a pena conhecer a ferramenta Banco de Preços desenvolvida pela Negócios Públicos, pois de forma rápida, simples e objetiva é possível atender a todos os incisos da Instrução Normativa 73/2020. O seu uso é recomendado pelos órgãos fiscalizadores em todo país pelo fato de representar a realidade dos preços e ter base legal para utilização. Acesse e conheça! Solicite senha cortesia para teste: www.bancodeprecos.com.br

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, 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 instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

De imediato destacamos que foram repetidos os mesmos parâmetros já presentes na IN 05/2014. A mudança trazida pela nova norma refere-se aos prazos para consideração dos preços obtidos no mercado. Enquanto nos dois primeiros o prazo é de um ano, nos outros é de seis meses.

A atenção deve ser redobrada na forma de contagem desses prazos, uma vez que se referem à antecedência em relação à data de divulgação do instrumento convocatório da licitação a ser realizada.

Na prática, quando o gestor está realizando esses procedimentos de pesquisa de preços, ele ainda não sabe quando será divulgado o edital da futura licitação. Assim, deverá pesquisar preços nos respectivos parâmetros adotando cuidados para que os preços obtidos não ultrapassem os limites de prazo quando da publicação do resumo do edital.

Muito embora a instrução normativa estabeleça que a pesquisa de preços poderá ser realizada com base nos aludidos parâmetros, de forma combinada ou não, por orientação dos órgãos fiscalizadores tal pesquisa deverá ser diversificada.

Quanto mais diversificadas as fontes de consulta e maior a quantidade de preços obtidos, melhor para o objetivo almejado que é encontrar o preço referencial de mercado para determinado objeto.

O § 1º do art. 5º da IN 73/2020 estabelece prioridade para utilização dos parâmetros I e II, tendo em vista tratarem de preços praticados por outros entes públicos, em observância ao disposto no inciso V do art. 15 da Lei Federal 8.666/93, dispondo que os preços devem balizar-se pelos praticados no âmbito da Administração Pública.

Sobre o tema, Jacoby Fernandes (2020, p. 153) assevera:

O preço a ser pesquisado não é propriamente aquele praticado no amplo mercado, como se pode inferir, mas sim o que pode ser praticado no âmbito da Administração. O tratamento isonômico entre os fornecedores exige que a Administração verifique se há regularidade com alguns tributos e contribuições compulsórias, fato que acarreta diferenças no preço final dos produtos entre as contratações da Administração e do setor privado.

Diante dessa prioridade normativa, no caso de não conseguir obter preços nos dois primeiros parâmetros, deverá o responsável apresentar nos autos a devida justificativa de forma a demonstrar que, apesar das tentativas, não obteve êxito na pesquisa naqueles parâmetros, juntando os respectivos documentos comprobatórios da consulta realizada.

Especificamente sobre a pesquisa com fornecedores, a instrução normativa estabelece regras interessantes. A primeira delas refere-se à fixação de prazo para a resposta do fornecedor. De acordo com a complexidade do objeto, deverá o responsável pela pesquisa fixar prazo para que a empresa consultada apresente sua proposta de preços.

Outro ponto importante relaciona-se com a proposta solicitada ao fornecedor. É exigido que tal proposta tenha conteúdo mínimo com a descrição do objeto, seu preço unitário e total, número do CNPJ do proponente, endereço e telefone de contato, assim como a data de emissão. Portanto, a simples informação do preço pela empresa, seja no corpo da mensagem eletrônica (e-mail) ou por telefone, não deve ser considerada como cotação válida.

Ainda sobre a pesquisa com fornecedores, é notória a dificuldade em obter preços, já que as empresas nada ganham para apresentar sua proposta formal na cotação. Por isso, é muito usual a Administração encaminhar solicitação de cotação para empresas diversas e receber pouquíssimas respostas.

Nesse ponto a norma dispõe que deve ser feito o registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas.

Ao final da pesquisa o intuito é calcular o preço estimado para o objeto pretendido, de forma a refletir a realidade de mercado naquelas condições especificadas. No inciso I do art. 2º da IN 73/2020, está assim definido o preço estimado:

I - **PREÇO ESTIMADO**: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, podendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados;

Logo, sobre os preços coletados no mercado deverá ser aplicado cálculo matemático, no caso, média aritmética, mediana ou até mesmo a adoção do menor preço, para fins de alcançar o preço estimado. Mas antes de fazer os devidos cálculos, deverá o gestor proceder à análise crítica da amostra obtida no mercado.

2.2 ANÁLISE CRÍTICA DOS PREÇOS

Após realizar a pesquisa diversificada de preços no mercado com base nos diferentes parâmetros de consulta, será formado um conjunto de preços que chamaremos doravante de amostra. Quanto mais preços integrarem essa amostra maior a probabilidade de a estimativa aproximar-se do preço referencial de mercado.

Não obstante, é importante analisar a amostra obtida no mercado e se nela existem preços discrepantes (*outliers*). Antes de calcular o preço estimativo para um determinado objeto é essencial descartar os preços que destoam, ou seja, aqueles excessivamente altos ou os que pareçam ser inexequíveis, conforme disposto no art. 6º da IN 73/2020, a seguir transcrito:

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, **desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.** (Grifo Nosso)

Essa tarefa não é nada fácil e tampouco pode ser feita de forma subjetiva, com base apenas no bom senso do gestor. Na verdade, a ideia é a aplicação de método estatístico para tal análise, de forma a verificar se a amostra é homogênea ou heterogênea. Neste último caso, torna-se necessário encontrar os preços discrepantes para expurgá-los da amostra. Esses preços não devem fazer parte do cálculo final do orçamento estimativo. Caso contrário, poderão distorcer o resultado, aumentando a probabilidade de insucesso no certame licitatório.

Existem diferentes métodos que podem ser adotados na prática para fazer a análise crítica da amostra de preços. Aqui apresentaremos o método denominado Média Saneada, de fácil aplicação e já extremamente testado por vários órgãos e entidades da Administração Pública.

O referido método consiste na adoção do cálculo do Coeficiente de Variação (CV) com a finalidade de verificar a homogeneidade da amostra de preços. Para isso, é necessário saber que o cálculo do coeficiente é resultado da divisão do desvio padrão pela média aritmética, multiplicado por 100, já que o valor é percentual, como mostrado a seguir:

$$CV = \text{Desvio Padrão} / \text{Média Aritmética} \times 100$$

Após o cálculo deve-se verificar se o valor resultante é superior a 25%, nos seguintes termos:

Se $CV \leq 25\%$: Amostra Homogênea

Se $CV > 25\%$: Amostra Heterogênea

Portanto, se o coeficiente de variação demonstra que a amostra de preços é homogênea, significa que não há preços discrepantes. Logo, para cálculo do orçamento estimativo poderá ser aplicada a média aritmética simples de todos os preços da amostra. O resultado desse cálculo apresentará o preço final estimado para aquele determinado item do objeto a ser licitado.

Por outro lado, se o coeficiente de variação denota uma amostra heterogênea, é necessário desconsiderar os preços discrepantes. Para isso, deve ser estabelecido um intervalo de confiança, com limite inferior (LI) e superior (LS), e, para fins de cálculo, somente deverão ser considerados os preços dentro desse intervalo.

Para cálculo do intervalo de confiança, adotamos como referência os valores da média e do desvio padrão como apresentado a seguir:

$$LI = (\text{média} - \text{desvio padrão})$$

$$LS = (\text{média} + \text{desvio padrão})$$

O exemplo a seguir refere-se à formação de preços para aquisição de resmas de papel A4 e demonstra de forma prática a aplicação do método da média saneada.

Ex:

Após pesquisa de preços realizada com base nos parâmetros de pesquisa da IN 73/2020, foi obtida uma amostra com quatro diferentes preços, conforme detalhado no mapa a seguir:

MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS

ITEM	DESCRIÇ	UNID	QUANT	PREÇO 1	PREÇO 2	PREÇO 3	PREÇO 4
1	papel A4	resma	10000	R\$ 15,00	R\$ 14,00	R\$ 16,00	R\$ 25,00

Antes de aplicar o cálculo para encontrar o preço estimado é necessário verificar se a amostra é homogênea. Essa verificação será feita mediante o cálculo do coeficiente de variação (CV) da amostra.

MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS

ITEM	PREÇO 1	PREÇO 2	PREÇO 3	PREÇO 4	MEDIA	DESV PADRAO	CV
1	R\$ 15,00	R\$ 14,00	R\$ 16,00	R\$ 25,00	R\$ 17,50	5,07	28,95

Como o coeficiente de variação calculado é superior a 25% significa que a amostra é heterogênea, ou seja, existe preço discrepante. Para evitar que esse preço discrepante contamine o resultado da estimativa, é importante descobrir qual o preço que destoa dos demais para desconsiderá-lo do cálculo da estimativa.

Para isso, deve ser estabelecido um intervalo de confiança com limites inferior e superior, de forma que o preço fora desse intervalo será considerado discrepante (*outlier*).

INTERVALO DE CONFIANÇA

LI = MED-DESV	LS = MED+DESV
R\$ 12,43	R\$ 22,57

Após analisar cada um dos preços da amostra, constatamos que apenas o preço 4 (R\$ 25,00) está fora do intervalo e, por isso, será desconsiderado para que a amostra seja homogeneizada.

AMOSTRA HOMOGENEIZADA

ITEM	PREÇO 1	PREÇO 2	PREÇO 3	PREÇO 4	MEDIA	DESV PADRAO	CV
1	R\$ 15,00	R\$ 14,00	R\$ 16,00		R\$ 15,00	1,00	6,67

Após a exclusão do preço 4, novo teste com coeficiente de variação resultou menor que 25% mostrando que a nova amostra é homogênea. Assim, já é possível calcular a média saneada e elaborar a planilha orçamentária contendo a estimativa para a licitação:

PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

ITEM	DESCRIÇ	UNID	QUANT	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO GLOBAL
1	papel A4	resma	10000	R\$ 15,00	R\$ 150.000,00

Importa ainda salientar que, de acordo com o art. 6º da IN 73/2020, o cálculo final para a estimativa de preços deve recair sobre um conjunto de três ou mais preços. Contudo, em caráter excepcional, mediante a devida justificativa, poderá ser feito o cálculo sobre uma amostra com menos preços, conforme disposto no § 4º do mesmo artigo.

Encontrado o preço estimado para cada item do objeto, deverá ser elaborada a planilha orçamentária apresentando os quantitativos e preços unitários, de forma a demonstrar o preço global estimado para o objeto a ser contratado.

2.3 PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

Calculados os preços estimados para o objeto pretendido, deve ser elaborada a planilha orçamentária, ou seja, a planilha de quantitativos e preços unitários. A elaboração da planilha é essencial para qualquer contratação pública e por meio dela a Administração demonstra como alcançou o preço global estimado para a contratação, detalhando em itens, unidades, quantidades e preços unitários.

Preliminarmente deve ser ressaltado que cabe à Administração especificar como será formado o preço para determinada contratação. O modelo de planilha de formação de

preços que será preenchido e apresentado pelas empresas licitantes deverá ser indicado nos anexos do edital, geralmente no Termo de Referência.

Caso contrário, cada empresa apresentará sua proposta em um formato distinto, o que dificultará a comparação entre as diferentes propostas dos licitantes e poderá inviabilizar a análise da sua exequibilidade.

Não existe um modelo único de planilha orçamentária, pois a formação de preços pode variar de acordo com as características de cada objeto a ser licitado. Por isso, é possível encontrar planilhas orçamentárias bem simples até as mais complexas, como, por exemplo, o modelo de planilha de custos e formação de preços para serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, apresentado no Anexo VII-D da IN 05/2017.

A seguir é apresentado um exemplo de uma planilha orçamentária utilizada em uma licitação para aquisição de material de escritório.

PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

DATA-BASE: JAN/21

ITEM	DESCRIÇ	UNID	QUANT	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL
1	lápiz	CX (100)	500	R\$ 10,00	R\$ 5.000,00
2	caneta	CX (50)	2000	R\$ 20,00	R\$ 40.000,00
3	borracha	unidade	500	R\$ 2,00	R\$ 1.000,00
PREÇO GLOBAL					R\$ 46.000,00

Existem alguns campos da planilha que são indispensáveis e, além de serem essenciais na formação do preço, possibilitam a análise da exequibilidade e o devido acompanhamento da execução contratual, para que seja garantida a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

A data-base da planilha reflete a data de elaboração do orçamento estimativo e refere-se à data na qual foi realizada a pesquisa de preços no mercado. Além de servir para demonstrar aos licitantes a data de referência dos preços estimados, a data do orçamento poderá ser utilizada para fins de contagem da periodicidade anual para aplicação do reajuste de preços do contrato, de acordo com o inciso XI do art. 40 da Lei Federal 8.666/93.

Na planilha orçamentária a descrição dos itens pode ser resumida, já que o detalhamento dos itens que compõem o objeto, assim como suas especificidades e requisitos mínimos de qualidade, deverão aparecer no Termo de Referência ou no Projeto Básico.

A unidade refere-se a como será medido cada item do objeto. Por isso, torna-se fundamental a descrição correta da unidade de medição para possibilitar o conhecimento do item e como ele será medido para fins de precificação. Durante os procedimentos de pesquisa de preços,

muita atenção é necessária com as unidades de medição para não incorrer em erros graves que impactem a formação do preço.

Como exemplo citamos a aquisição de medicamentos. Um determinado remédio pode ser precificado com a unidade de medição “comprimido” ou “drágea” ou “caixa”. Certamente, para cada uma dessas unidades o objeto terá um preço unitário distinto.

Em relação às quantidades, será apresentada na planilha a quantidade de cada item do objeto a ser licitado, com base no estudo quantitativo previsto no inciso II do

§ 7º do art. 15 da Lei Geral de Licitações, como transcrito a seguir:

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação

Essas quantidades devem ser definidas na primeira etapa da fase de planejamento, com a apresentação das respectivas memórias de cálculo no Estudo Técnico Preliminar, como preceitua o inciso V do art. 7º da IN 40/2020.

O preço unitário é o preço estimado para uma unidade de medição de determinado item do objeto. É o resultado do cálculo efetuado sobre os preços da amostra obtida no mercado com base nos procedimentos da IN 73/2020.

O preço total do item é o resultado da multiplicação de sua quantidade pelo preço unitário e demonstra quanto a Administração está disposta a pagar por aquele item específico do objeto.

O somatório dos preços totais terá como resultado o preço global estimado para realização da licitação. Com base nesse preço a Administração verifica sua disponibilidade orçamentária a fim de cumprir o disposto no art. 14 da Lei Federal 8.666/93 e realizar o certame licitatório.

Para contratação de obras e serviços de engenharia a elaboração do orçamento estimativo possui algumas peculiaridades e está normatizada pelo Decreto Federal 7983/2013, 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.

Nos orçamentos para obras e serviços de engenharia, em regra não é realizada a pesquisa de preços no mercado, uma vez que a planilha orçamentária é elaborada com base em catálogos oficiais de custos. No âmbito federal são utilizados os catálogos dos sistemas SINAPI e SICRO, mediante consulta aos custos unitários de cada item de serviço especificado no Projeto Básico.

A planilha abaixo exemplifica uma parte de um orçamento estimativo de obras:

DATA-BASE: JAN/21

ITEM	DESCRIÇ	UNID	QUANT	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
1	Fundação	m	20	R\$ 50,00	R\$ 1.000,00
2	Pintura	m ²	200	R\$ 25,00	R\$ 5.000,00
3	...	...	...	...	...
CUSTO GLOBAL					R\$ 600.000,00
BDI (20%)					R\$120.000,00
PREÇO GLOBAL ESTIMADO					R\$ 720.000,00

Com vistas a elaborar a planilha orçamentária, para cada item do objeto é consultado o custo para execução de uma unidade de medida do serviço previsto no orçamento e obtido nos sistemas de referência de custos.

A multiplicação do custo unitário pela quantidade tem como resultado o custo total do item e o somatório desses custos totais define o custo global de referência, que é o valor resultante do somatório dos custos totais de referência de todos os serviços necessários à plena execução da obra ou serviço de engenharia.

Para calcular o preço global estimado, é necessário acrescentar ao custo global de referência a rubrica denominada BDI (benefício e despesas indiretas), prevista no inciso V do art. 2º do Decreto Federal 7983/2013, a seguir transcrito:

V - benefícios e despesas indiretas - BDI - valor percentual que incide sobre o custo global de referência para realização da obra ou serviço de engenharia;

Tal rubrica possui percentual variável e abrange o lucro estimado para execução da obra ou serviço, assim como as despesas que incidem indiretamente na execução do objeto como, por exemplo, administração central (custos administrativos), seguro, taxa de risco e tributos. Após o somatório, finalmente é calculado o preço global de referência para a obra ou o serviço de engenharia a ser licitado.

De acordo com entendimento do TCU, esse BDI deve ser discriminado pelas empresas ao apresentarem suas propostas no certame licitatório, como bem disposto no **Acórdão TCU nº 2.583/2010 – Plenário**

Deve ser incluída no edital a necessidade de detalhamento pelas empresas em suas propostas comerciais, de forma explícita e sob pena de desclassificação, do percentual de BDI, bem como a descrição de todos os seus componentes, de forma a garantir maior transparência na execução das despesas e a evitar sobrepreço no orçamento pela inclusão indevida de parcelas.

Portanto, nas licitações para obras e serviços de engenharia deve ser exigido dos licitantes o detalhamento do BDI apresentado em sua proposta comercial, de forma a possibilitar o conhecimento da formação do preço ofertado e a análise da exequibilidade da proposta pela Administração.

Mudando de objeto, ao tratar da terceirização de serviços, quando a Administração contrata prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, existe um modelo específico de planilha.

O art. 17 da IN 05/2017 define assim o serviço com dedicação exclusiva de mão de obra:

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;

II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e

III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Parágrafo único. Os serviços de que trata o caput poderão ser prestados fora das dependências do órgão ou entidade, desde que não seja nas dependências da contratada e presentes os requisitos dos incisos II e III.

Ao licitar esse tipo de objeto a Administração deve exigir que o licitante apresente para cada categoria profissional uma planilha de custos e formação de preços observando o modelo do Anexo VII-D da Instrução Normativa 05/2017.

Esse tipo de serviço tem como insumo principal da formação de preço o salário do profissional a ser disponibilizado pela empresa contratada. Em geral, é estabelecido com base nos pisos salariais fixados em Convenção Coletiva de Trabalho.

A partir desse salário são apresentados os demais custos da contratação assim como o lucro pretendido pela empresa. A planilha é composta por seis módulos, a saber:

Módulo 1 – Remuneração

Módulo 2 – Encargos e Benefícios Anuais, mensais e diários

Módulo 3 – Provisão para Rescisão

Módulo 4 – Reposição do Profissional Ausente

Módulo 5 – Insumos Diversos

Módulo 6 - Custos Indiretos, Lucro e Tributos

A Administração deve elaborar a planilha orçamentária com base em Convenção Coletiva de Trabalho do município no qual será executado o serviço e que englobe as categorias profissionais pertinentes.

Para a estimativa devem ser consideradas também as informações descritas no Termo de Referência e os parâmetros disponibilizados pelo governo federal em seus cadernos de logística.

Já sabemos que a planilha orçamentária deve ser elaborada pela Administração para qualquer contratação. Todavia seu modelo varia de acordo com a complexidade do objeto a ser licitado.

Mas ficam algumas perguntas, será interessante a Administração divulgar seu preço estimado e a respectiva planilha orçamentária juntamente com o edital da licitação? Como deve ser tratado o preço na licitação?

3. Preço na Licitação

3.1 SIGILO DO ORÇAMENTO

Durante a fase de planejamento é necessária a elaboração da planilha de quantitativos e preços unitários, de forma a demonstrar como a Administração chegou ao preço global estimado para o objeto pretendido. Todavia surge uma pergunta: É obrigatória a divulgação do preço estimado, assim como da referida planilha, juntamente com o edital da licitação?

Sobre o assunto, importante citar que o art. 40, § 2º, inciso II da Lei Federal 8.666/93 dispõe acerca da obrigatoriedade de apresentação da planilha de quantitativos e preços unitários como anexo obrigatório dos editais de licitação. Portanto, nas modalidades licitatórias previstas naquela legislação não resta dúvidas sobre a divulgação do orçamento estimativo.

Nessa esteira, de acordo com o **Acórdão TCU nº 2.981/2009 – Plenário**:

...ao publicar os editais de licitação, deverá ser apresentada planilha com o detalhamento de todos os custos unitários, exigindo-se que as empresas os discriminem da mesma forma em suas propostas de preços, conforme preceitua o art. 40, § 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93.

De acordo com Nóbrega, Camelo e Torres (2020, p. 3):

O §2º do referido artigo 40, por sinal, impõe que o “orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários” deve constar como anexo do edital, o que gera o comportamento da administração pública licitante de sempre informar sua estimativa de custos e, comumente, o preço máximo que admite pagar pelo objeto licitado, situação que alimenta assimetria informacional e permite certa vantagem ao fornecedor em uma eventual negociação.

Essa obrigatoriedade de divulgação do orçamento estimativo não está prevista na Lei Federal 10.520/02, que apresenta as normas gerais da modalidade pregão. Então: é possível realizar a licitação naquela modalidade sem divulgar o preço estimado?

Conforme reiteradas decisões do TCU, ao realizar licitações naquela modalidade, cabe ao gestor decidir em cada caso sobre a divulgação do orçamento estimativo no edital do certame. Nesta seara, citamos aqui o **Acórdão TCU 1.789/2009 – Plenário**:

...recomendar ao (órgão público), caso julgue conveniente, que faça constar dos editais dos pregões eletrônicos o valor estimado da contratação em planilhas ou preços unitários ou a informação do local onde os interessados poderão obtê-lo, ressaltando-se a obrigatoriedade de o mesmo constar do processo administrativo que fundamenta a licitação, após a fase de lances.

Vale também citar o **Acórdão TCU 1.153/2013 - Plenário**:

A legislação específica para essa modalidade de licitação (Pregão) possibilita ao gestor a disposição do custo do objeto do certame nos autos do procedimento licitatório, não havendo a obrigatoriedade de essa informação constar diretamente no edital. Melhor dizendo, em que pese os normativos legais não dispensarem o registro do custo estimado do bem ou serviço a ser adquirido no processo licitatório, este poderá não estar diretamente descrito no edital, oportunidade na qual o instrumento convocatório terá de informar aos interessados o local do processo e os meios para obter esta informação.

No caso do orçamento sigiloso, os licitantes somente terão acesso aos preços estimados durante a sessão pública do Pregão, imediatamente após o término da fase competitiva (fase de lances).

O **Acórdão TCU nº 2989/2018 – Plenário** demonstra a manutenção de tal entendimento ao longo dos últimos anos quando orienta que “Não é obrigatória a divulgação dos preços unitários no edital do pregão, mesmo quando eles forem utilizados como critério de aceitabilidade das propostas.”

Em nossa legislação encontramos respaldo para o sigilo do orçamento no Regime Diferenciado de Contratações (RDC), mais especificamente no art. 6º da Lei Federal 12.462/2011, como transcrito abaixo:

Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

§ 1º Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, a informação de que trata o caput deste artigo constará do instrumento convocatório.

§ 2º No caso de julgamento por melhor técnica, o valor do prêmio ou da remuneração será incluído no instrumento convocatório.

§ 3º Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, a Lei Federal 13.303/2016 (Lei das Estatais) também apresenta o sigilo do orçamento em seu art. 34, a saber:

Art. 34 - O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificção na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Mais recentemente, consolidando o já conhecido entendimento do TCU, o Decreto Federal 10.024/2019, que trata da regulamentação do Pregão Eletrônico em âmbito federal, também facultou a apresentação do orçamento estimativo, como transcrito a seguir:

Art. 15 - O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

...

§ 2º Para fins do disposto no caput, o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas.

Diante de todos os apontamentos feitos, é possível afirmar que o sigilo do orçamento ganhou muita força nos últimos anos e poderá se consolidar ainda mais nas compras públicas nacionais quando da publicação da futura nova lei de licitações, se mantido o texto do PL 4253/2020, aprovado em dezembro/2020 pelo Senado Federal.

3.2 ACEITABILIDADE DE PREÇOS

No instrumento convocatório deve ser definido o critério de aceitabilidade de preços, conforme disposto no art. 40, inciso X da Lei Federal nº 8.666/93, a seguir transcrito:

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

Logo, pode-se asseverar que o critério de aceitabilidade de preços é a fixação do preço máximo aceitável pela Administração para contratação de determinado objeto. O limite máximo pode ser fixado nos preços unitários e/ou no preço global, de forma que durante a sessão pública do certame, serão desclassificados os licitantes cujos preços sejam superiores aos máximos aceitáveis.

Ainda que a Lei Federal 8.666/93, no inciso X do art. 40 faculte a adoção do preço máximo nas licitações, sua adoção é pertinente e pode mitigar riscos de sobrepreço e superfaturamento, além de evitar os malefícios decorrentes do jogo de planilhas.

Sobre o tema, citamos aqui a ementa do **Acórdão TCU 1695/2018 – Plenário**:

A definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nos editais para a contratação de obras, com a fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor (Súmula TCU 259), ainda que se trate de empreitada por preço global. Essa obrigação tem por objetivo mitigar a ocorrência dos riscos associados tanto ao “jogo de cronograma” quanto ao “jogo de planilha”.

Portanto, ainda que não seja obrigatória por lei, a fixação de preços máximos para o objeto a ser licitado pode ser muito útil à Administração para mitigar riscos e afastar a contratação por preços superiores aos referenciais de mercado. Dessa forma, mostra-se medida recomendável adotar preços unitários máximos para cada item do objeto a ser licitado.

Em geral, são fixados como preços máximos aqueles que foram estimados pela Administração na fase de planejamento. Todavia, a IN 73/2020 apresenta a possibilidade de o preço máximo ser diferente do estimado, como transcrito a seguir:

Art. 10. O preço máximo a ser praticado na contratação poderá assumir valor distinto do preço estimado na pesquisa de preços feita na forma desta Instrução Normativa.

§ 1º É vedado qualquer critério estatístico ou matemático que incida a maior sobre os preços máximos.

§ 2º O preço máximo poderá ser definido a partir do preço estimado na pesquisa de preço, acrescido ou subtraído de determinado percentual, de forma justificada.

§ 3º O percentual de que trata o § 2º deve ser definido de forma a aliar a atratividade do mercado e a mitigação de risco de sobrepreço.

Tal dispositivo normativo tem como objetivo possibilitar a fixação de preço máximo com uma margem, para cima ou para baixo, em relação ao orçamento estimado pela Administração.

Em que pese a ideia ser interessante, uma vez ser difícil acertar com exatidão o preço médio de mercado para determinado objeto, traz à etapa de formação de preços algumas polêmicas.

A primeira delas refere-se à previsão contida no inciso X do art. 40 da Lei Federal 8.666/93, que veda a fixação de critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência. Ora, se o preço estimado pela Administração é o referencial de mercado, logo não poderia ser permitida a fixação de percentual em relação a ele, como previsto no § 2º do referido artigo da IN 73/2020.

Outra questão importante é relativa à determinação desse percentual. Qual percentual seria adequado aplicar sobre o preço estimado para fixação do preço máximo? Essa possibilidade transfere ao gestor a competência e responsabilidade para decidir em cada caso, de acordo com a atratividade do mercado e de forma a mitigar riscos de sobrepreço. Mas como fazer isso na prática? Certamente não é uma tarefa simples.

Diante dos pontos ora levantados, mostra-se mais pertinente que sejam aperfeiçoados os procedimentos de pesquisa de preços para que o orçamento estimativo se torne mais consistente. Assim, os preços unitários estimados se aproximarão ainda mais da realidade de mercado, devendo tais preços serem fixados como máximos aceitáveis e afastando a necessidade de aplicação de percentuais sobre o preço de referência pesquisado pela Administração.

3.3 JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

O critério de julgamento das propostas está previsto no inciso VII do art. 40 da Lei Federal 8.666/93 como uma das cláusulas obrigatórias de um edital de licitação. Conjugado com os tipos de licitação previstos no art. 45 da Lei de Licitações, ele estabelece como as propostas comerciais dos licitantes serão avaliadas, comparadas e classificadas.

Para exemplificar, apresentamos o seguinte quadro:

ITEM	DESCRIÇÃO
1	Computador Tipo I
2	Computador Tipo II
3	Impressora Laser
4	Impressora Jato de Tinta
5	Nobreak

O objeto a ser licitado compreende a compra de cinco diferentes equipamentos de Tecnologia da Informação. No caso de a Administração optar por realizar a licitação com critério de

julgamento pelo menor preço global, somente poderão participar do certame empresas com condições de fornecer os cinco itens que compõem o objeto.

Dessa forma, podemos concluir que uma empresa especializada na venda de nobreak e que só trabalhe com esse equipamento, estaria impedida de participar da licitação. Logo, a escolha do critério de julgamento não parece a mais adequada, uma vez que reduz a competitividade do certame.

Seria mais adequado nesse caso realizar a licitação com critério de julgamento pelos menores preços unitários. Assim, haveria cinco disputas, uma para cada item do objeto, ampliando a competitividade do procedimento licitatório. Nesse formato, a licitação poderia ter cinco diferentes licitantes vencedores e, conseqüentemente, cinco fornecedores distintos.

Importa mencionar que o TCU editou a Súmula 247/2004, na qual consolidou o seguinte entendimento:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispoñdo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Logo, pelo entendimento da Corte de Contas, em regra, a adjudicação deve ser feita por itens (julgamento por preços unitários), cabendo exceções nos casos de prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala.

Sobre a adoção do critério com adjudicação por itens, cabe citar aqui:

...tal critério possibilitará um licitante vencedor para cada item e, conseqüentemente, diversos contratos. Isso implicará maiores gastos para a Administração como aqueles relativos à publicidade obrigatória dos contratos e todos os custos inerentes à gestão dos vários instrumentos contratuais.

Por isso, essa escolha deve ser realizada pelo gestor público buscando a solução mais vantajosa para a Administração sob uma ótica global. (GUIMARÃES, 2015, p. 107)

Mas de quem é a competência para decidir acerca do critério de julgamento a ser adotado?

Essa adoção do critério de julgamento deve ser feita com base nas peculiaridades do objeto a ser licitado, na forma como ele é fornecido pelo mercado e na logística da Administração. Por isso, tal escolha deve recair sobre a equipe que realiza o planejamento da contratação e elabora o Termo de Referência ou o Projeto Básico.

Cabe no planejamento o estudo do objeto e a definição acerca de sua divisibilidade para fins da escolha pelo critério de julgamento mais adequado. Caso essa opção seja distinta do entendimento esposado pelo TCU, interessante se mostra a apresentação da devida justificativa.

A futura nova lei de licitações, cujo texto do PL 4253/2020 está aprovado, apresenta como critérios de julgamento o que atualmente a Lei Federal 8.666/93 dispõe em seu art. 45 como tipos de licitação (menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta).

Na vindoura lei, de acordo com o art. 33 do Projeto de Lei, serão permitidos os seguintes critérios de julgamento:

- I – menor preço;
- II – maior desconto;
- III – melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV – técnica e preço;
- V – maior lance, no caso de leilão;
- VI – maior retorno econômico

3.4 ANÁLISE DA EXEQUIBILIDADE

Na legislação vigente assim como na prática dos compradores públicos existe uma grande preocupação com contratações feitas por preços superiores aos praticados no mercado, o conhecido e temido sobrepreço. Todavia, deve haver também o devido cuidado com o outro extremo dessa história.

Ao realizar a disputa competitiva por meio de procedimento licitatório, deve o gestor público adotar medidas para não selecionar uma proposta com preço excessivamente reduzido ou muito abaixo da média praticada no mercado.

Quando o preço ofertado é expressivamente menor do que aqueles praticados no mercado, podemos estar diante de uma proposta inexecutável, o que poderá implicar graves prejuízos à Administração como, por exemplo, a inexecução do objeto contratual antes de seu adimplemento total.

Preço inexecutável é aquele ofertado por uma empresa, mas não suficiente para cobrir os custos dos insumos, encargos e tributos para execução do objeto a ser contratado. Inexecutável é algo inexecutável, irrealizável, ou seja, não pode ser realizado ou cumprido.

Trazemos aqui a definição legal prevista no inciso II do art. 48 da Lei Federal 8.666/93:

Art. 48. Serão desclassificadas:

...

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com **preços manifestamente inexeqüíveis**, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

A lei define como preço manifestamente inexequível aquele que não tem sua viabilidade demonstrada por meio da documentação pertinente. Essa análise da exequibilidade é fundamental e necessária para a decisão acerca da aceitabilidade do preço e observância de um dos objetivos das licitações públicas, a seleção da proposta mais vantajosa.

Na mesma linha temos a Lei Federal 13.303/16, que dispõe o seguinte para as empresas estatais:

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

I - contenham vícios insanáveis;

II - descumpram especificações técnicas constantes do instrumento convocatório;

III - **apresentem preços manifestamente inexequíveis**;

IV - se encontrem acima do orçamento estimado para a contratação de que trata o § 1º do art. 57, ressalvada a hipótese prevista no caput do art. 34 desta Lei;

V - **não tenham sua exequibilidade demonstrada**, quando exigido pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista;

Como mostrado nas legislações citadas, inferimos que nem sempre a proposta com o menor preço é a mais vantajosa para a Administração, uma vez que um preço excessivamente reduzido pode ser inexequível, tornando inviável a execução total do objeto.

Essa análise da exequibilidade aflige muitos pregoeiros e membros de comissões de licitação, já que não é uma tarefa simples e demanda conhecimentos sobre a formação do preço do objeto pretendido.

Com o intuito de tornar mais objetiva essa análise no § 1º do art. 48 da Lei Federal 8.666/93, é disposta fórmula para tal fim. Todavia, de acordo com o texto legal, esse cálculo somente deve ser utilizado quando for realizada licitação do tipo menor preço e o objeto for obra ou serviço de engenharia, como transcrito a seguir:

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para

obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou
- b) valor orçado pela administração.

Essa mesma fórmula para análise da exequibilidade é reproduzida no § 3º do art. 56 da Lei das Estatais. Para facilitar a compreensão, apresentamos o seguinte exemplo:

Em uma licitação na modalidade de Concorrência, do tipo menor preço, para contratação de uma obra foi estimado o preço global de R\$ 100 milhões. No dia da sessão pública compareceram três licitantes com os seguintes preços:

A = R\$ 90; B = R\$ 80; C = R\$ 70; D = R\$ 40.

Após análise das propostas, considerando que todas atendem aos requisitos estabelecidos no edital, sagrar-se-ia vencedora do certame a empresa D. Mas surge a dúvida da Comissão de Licitação: será que R\$ 40 milhões, que representa apenas 40% do preço global estimado, é um preço exequível?

Para responder de forma objetiva é necessário aplicar a fórmula legal.

Preço é inexequível se menor que 70% do menor entre:

- a) Média das propostas superiores a 50% da estimativa = 80
- b) Estimativa = 100

Pela fórmula, o preço será inexequível se menor que 70% de R\$ 80, ou seja, se inferior a R\$ 56. Portanto, após a aplicação da fórmula concluímos que a proposta da empresa D é inexequível.

De imediato, parece ser a desclassificação da empresa D a decisão acertada. Não obstante prospera atualmente um entendimento diverso. Sobre o assunto o Tribunal de Contas da União, mediante a **Súmula 262/2010**, se manifestou da seguinte forma:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Pelo entendimento do órgão fiscalizador a fórmula prevista na legislação nos dá tão somente uma presunção de inexequibilidade. Por isso, o Pregoeiro ou a Comissão de Licitação deverão, por meio de diligência, dar a oportunidade para a empresa comprovar a exequibilidade de sua proposta.

Os documentos e justificativas apresentados pelo licitante serão analisados pela equipe da licitação, que poderá ser auxiliada pelo setor que elaborou o orçamento e/ou pela unidade requisitante da contratação. Não existem critérios padronizados para tal avaliação, pois cada caso terá sua própria especificidade.

Na prática, a empresa deverá abrir detalhadamente sua planilha de custos, de forma a mostrar todos os componentes do preço e, se for o caso, apresentar cópias de contratos já executados, notas fiscais, memórias de cálculos e outros documentos que entender pertinente para demonstrar a exequibilidade do preço de sua proposta.

Uma questão que ainda suscita dúvidas refere-se à aplicabilidade da fórmula legal da exequibilidade para licitações voltadas para contratação de outros objetos que não sejam obra ou serviço de engenharia.

Para aquisição de quaisquer bens, assim como contratação de serviços diversos, inclusive de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), a Lei de Licitações não prevê qualquer regra específica ou critério para análise da exequibilidade de uma proposta.

Nesses casos, embora não haja na legislação vigente critérios objetivos para julgar a inexecutabilidade de uma proposta, o Pregoeiro não pode se eximir de tal responsabilidade. Para isso ele deve comparar o preço apresentado pela licitante mais bem classificada com aquele que foi estimado pela Administração e que integra a planilha de quantitativos e preços unitários.

A decisão de aceitabilidade do preço ou não pelo Pregoeiro pode ser subsidiada pelo setor competente (aquele responsável pela pesquisa de preços na fase de planejamento da licitação). Ademais, se o Pregoeiro entender que o preço ofertado está excessivamente abaixo do estimado, poderá abrir uma diligência, na forma prevista no

§ 3º do art. 43 da Lei Federal 8.666/93, para o licitante comprovar como executará o objeto por aquele preço.

O Tribunal de Conta da União se manifestou sobre o tema no Acórdão 674/2020-Plenário:

O juízo do pregoeiro acerca da aceitabilidade da proposta deve ser feito após a etapa competitiva do certame (fase de lances), devendo o licitante ser convocado para comprovar a exequibilidade da sua proposta antes de eventual desclassificação. Apenas em situações extremas, quando os lances ofertados configurarem preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, gerando presunção absoluta de inexecutabilidade, admite-se a exclusão de lance durante a etapa competitiva do pregão.

No que tange à prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, cuja precificação acontece por meio do modelo de planilha de custos e formação de preços do Anexo VII-D da IN 05/2017, o governo federal criou o **Cenário de Atenção**.

Conforme divulgado nos Cadernos de Logística para serviços de limpeza e vigilância, datados de 2014:

Desde 2011 passam a ser calculados valores para um **cenário de atenção**, que tem como objetivo indicar a **possibilidade de inexecução das propostas**, proporcionando ao pregoeiro ou a autoridade responsável pela homologação da contratação, parâmetro que possa subsidiá-lo no processo de tomada de decisão.

Considera-se cenário de atenção aquele em que propostas com valores inferiores naquele cenário em processo licitatório apresenta forte indício de inexecução e para os quais se faz necessária a realização de diligências.

O valor do cenário de atenção é definido como aquele que é capaz de cumprir todas as obrigações legais e tributárias e os termos de acordos e convenções coletivas, mas com custos mais baixos em alguns outros fatores de custo. (2014, p. 43)

Nos citados Cadernos de Logística, é sugerida a redução em 50% de diversas alíquotas variáveis da planilha de custos, implicando um preço global bem menor e sugerindo que aquele seria o preço mínimo aceitável. Diante disso, podemos considerar que o cenário de atenção alerta o Pregoeiro sobre a necessidade de diligência para que a empresa seja instada a apresentar documentação que comprove de forma objetiva a exequibilidade de sua proposta.

Outro ponto que gera celeuma na análise da exequibilidade é muito comum em licitações para contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. As empresas costumam reduzir de forma significativa seus preços globais durante a fase competitiva do certame licitatório no intuito de vencer a disputa. Para isso, ao apresentar suas planilhas readequadas, demonstram percentuais de lucro e/ou custos indiretos muito reduzidos ou até zerados.

Sabemos que empresas não trabalham de graça e, portanto, visam ao lucro e dele dependem para sobreviver e crescer. Elas também possuem muitas despesas administrativas que oneram a execução de suas atividades. Contudo, não é raro nas licitações empresas ofertarem suas propostas com valores ínfimos ou até zerados para as rubricas de custos indiretos e lucro.

Essas ocorrências não devem ensejar a desclassificação imediata de uma proposta. Quando isso ocorrer, o Pregoeiro ou a Comissão de Licitação devem alertar a empresa e questioná-la sobre os valores ali alocados. Caso a empresa decida arcar com tais custos, assim como trabalhar sem lucro, deve ser alertada e se responsabilizar pela total execução do objeto, restando evidenciado que os percentuais consignados para custos indiretos e lucro não poderão ser modificados no decorrer da vigência do contrato.

Sobre o assunto, o TCU proferiu o Acórdão 906/2020-Plenário, como mostrado:

Divergências entre as planilhas de composição de custos e formação de preços da licitante e as da Administração, inclusive relativas a cotação de lucro zero ou negativo, não são, em princípio, motivo de desclassificação, devendo para

tanto haver o exame da exequibilidade da proposta, uma vez que as planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental.

Por fim, ressaltamos que a futura nova lei de licitações, se mantido o texto atual do Projeto de Lei aprovado, trata o tema da inexecuibilidade apresentando cálculo distinto. De acordo com o art 58 do PL 4253/2020:

Art. 58. Serão desclassificadas as propostas que:

...

III – apresentarem **preços inexecuíveis** ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV – não tiverem sua **exequibilidade demonstrada**, quando exigida pela Administração;

...

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexecuíveis as propostas cujos valores **forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado** pela Administração.

Portanto, para obras e serviços de engenharia poderemos ter uma nova lógica, passando a ser considerado inexecuível o preço inferior a 75% (setenta e cinco por cento) do orçamento estimado pela Administração.

3.5 NEGOCIAÇÃO NO PREGÃO

Nas normas gerais da modalidade Pregão encontramos a possibilidade de negociação de preços para obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração. De acordo com o inciso XVII do art. 4º da Lei Federal 10.520/2002, “nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor”.

Logo, aquela lei dispõe acerca da possibilidade de o pregoeiro negociar preço melhor com a licitante cuja proposta está classificada em primeiro lugar ou, no caso de essa ser desclassificada, negociar com a seguinte e assim sucessivamente.

Em uma interpretação literal do aludido texto legal, nos parece ser uma faculdade concedida ao pregoeiro. Não obstante, ao fazer uma interpretação sistemática da legislação inerente, como um dos objetivos do pregoeiro é buscar a proposta mais vantajosa, se existe um caminho possível para isso, ele não pode deixar de segui-lo. Logo, concluímos que a negociação é obrigatória nos pregões.

Tal afirmação se consolidou com o texto expresso no art. 38 do Decreto Federal 10.024/2019,

que regulamenta o pregão eletrônico em âmbito federal:

Art. 38. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o **pregoeiro deverá** encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas no edital.

§ 1º A negociação será realizada por meio do sistema e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes.

Para reforçar o entendimento, citamos o **Acórdão TCU 2310/2020 – Plenário**:

... sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: i) ausência de contraproposta a ser encaminhada pelo pregoeiro pelo sistema eletrônico, após a etapa de envio de lances da sessão pública, ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, em desacordo com o artigo 38 do Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019.

Uma questão importante sobre a negociação refere-se à aceitação do licitante. Em regra, após a etapa competitiva mediante disputa em rodadas sucessivas de lances, muitas vezes o preço final do licitante é significativamente inferior ao da proposta inicialmente por ele ofertada.

Logo, a empresa licitante não é obrigada a reduzir seu preço para atender ao anseio do Pregoeiro quanto à negociação. Por isso, o sucesso de tal tarefa fica cada vez mais distante.

Mas quais argumentos pode o Pregoeiro utilizar para aumentar sua probabilidade de sucesso na negociação?

Argumento 1: Comparar com o preço pactuado no contrato em vigor, se for o caso.

Argumento 2: Verificar os preços obtidos na etapa de pesquisa de preços da fase de planejamento e, se for o caso, utilizá-los como parâmetro de negociação.

Argumento 3: Pesquisa em sistema, portais de compras ou cadastro de notas fiscais em busca de preços praticados pela empresa mais bem classificada em outras contratações com entes públicos para objeto idêntico.¹

1 Em tempo de maior discussão sobre a gestão dos recursos públicos, a negociação durante o certame do Pregão, se tornou ainda mais relevante na obtenção da melhor proposta, com destaque para as boas práticas que objetivam a economicidade. Pensando nisto a empresa **Negócios Públicos criou um módulo dentro do sistema Banco de Preços chamado Painel de Negociações** que propõe ao Pregoeiro uma consulta rápida e precisa dos valores praticados e apresentados pelos fornecedores em outros processos licitatórios, possibilitando argumentos e justificativas para a negociação de melhores preços. Acesse e conheça! Solicite senha cortesia para teste: www.bancodeprecos.com.br

Todos esses argumentos servem para auxiliar o Pregoeiro em busca de êxito na negociação. Todavia, reforçamos que a empresa licitante não é obrigada a reduzir o seu preço, podendo manter seu último lance ofertado na etapa competitiva.

Ao final, a empresa mais bem classificada no Pregão deverá readequar sua planilha de quantitativos e preços unitários de forma que demonstre o seu preço global final, após a negociação.

Sobre o assunto, dispõe assim o § 2º do art. 38 do Decreto Federal 10.024/2019:

§ 2º O instrumento convocatório deverá estabelecer prazo de, no mínimo, duas horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema, para envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação de que trata o caput.

Somente após o envio da planilha readequada será dado prosseguimento ao Pregão com vistas à análise dos documentos de habilitação, a fase recursal e, se for o caso, a adjudicação do objeto à empresa vencedora.

3.6 PREÇO CONTRATADO

Com a adjudicação do objeto à empresa vencedora do certame e a homologação do procedimento licitatório, haverá a convocação para a assinatura do contrato ou da ata de registro de preços.

O preço final apresentado pela licitante vencedora e pelo qual o objeto foi adjudicado, com a referida planilha de quantitativos e preços unitários, será o preço contratado.

A esse preço contratado podemos dar o nome de preço transacional, afinal foi realizada uma transação entre as partes, neste caso por meio de um processo competitivo para seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Há de ser destacado que, de acordo com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, devem ser mantidas as condições efetivas da proposta da empresa, ficando estabelecida uma equação econômico-financeira entre as partes.

De acordo com Marçal Justen Filho:

A equação econômico-financeira delineia-se a partir da elaboração do ato convocatório. Porém, a equação se firma no instante em que a proposta é apresentada. Aceita a proposta pela Administração, está consagrada a equação econômico-financeira dela constante. A partir de então, essa equação está protegida e assegurada pelo Direito. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 542)

Portanto, nossa legislação garante o direito à manutenção do equilíbrio econômico-

financeiro de forma que está assegurada a relação entre o preço pactuado e a execução do objeto contratado, nas condições especificadas no instrumento convocatório, em seus anexos e na proposta da empresa adjudicada.

Por fim, ressaltamos que a licitação não deve ser considerada como um fim em si mesma. Na verdade, ela trata de um conjunto de procedimentos formais com vistas a abastecer o órgão ou a entidade da Administração Pública para, ao final, gerar maior valor público à sociedade por meio de suas ações estatais.

Referências Bibliográficas

BNDES. **Licitações Sustentáveis**. BNDES, 2013.

GUIMARÃES, Eduardo dos Santos. **Manual de Planejamento das Licitações Públicas**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2015.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Manual do Ordenador de Despesas: À Luz do Novo Regime Fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MOORE, Mark H. **Criando Valor Público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

MPOG. **Caderno de Logística: Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação**. Brasília: SLTI, 2014.

NÓBREGA, Marcos. CAMELO, Bradson. TORRES, Ronny Charles L. de. **Pesquisa de Preços das Contratações Públicas, em Tempo de Pandemia**. 2020.

SANTANA, Jair Eduardo. CAMARÃO, Tatiana. CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de Referência: O impacto da especificação do objeto e do Termo de Referência na eficácia das licitações e contratos**. 6ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

TCU. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, 2010.



41 3778 1830
☎ 41 98719 3560

contato@bancodeprecos.com.br
www.bancodeprecos.com.br

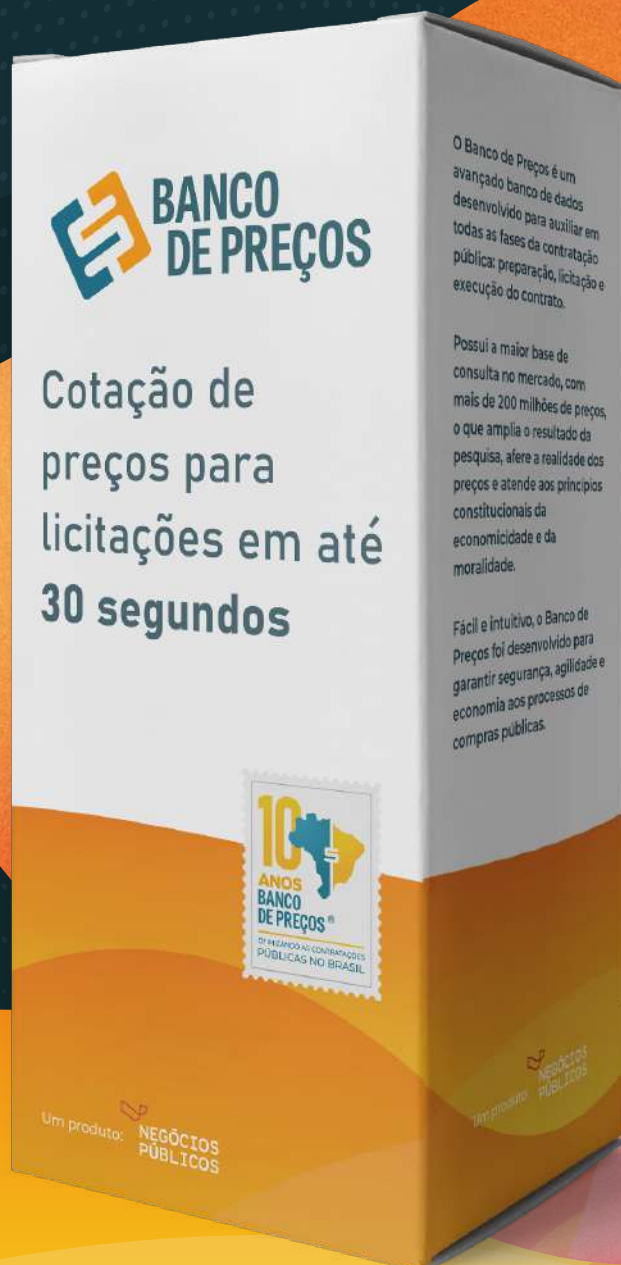
DOR DE CABEÇA COM SUA PESQUISA DE PREÇOS?

Você sofre com dor de cabeça, stress, cansaço emocional e físico gerados pela pesquisa de preços?

O **Banco de Preços** é o melhor remédio que você precisa.

Receba uma amostra grátis

Alívio imediato em 30 segundos!
Consulte nossos especialistas.



Um produto:

 **NEGÓCIOS
PÚBLICOS**



**BANCO
DE PREÇOS**

**Pronto para conhecer
e experimentar o
Banco de Preços?**

  /bancodeprecos

41 3778 1830 ☎ 41 98719 3560

bancodeprecos.com.br

Um produto:  **NEGÓCIOS
PÚBLICOS**