

# A atividade de análise de mercado para planejamento das contratações governamentais



**Luiz Cláudio de Azevedo Chaves**

Especialista em Direito Administrativo, professor da Escola Nacional de Serviços Urbanos (EnsUr), professor convidado da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Autor das obras Curso Prático de Licitações: os segredos da Lei nº 8.666/93, Lumen Juris e Licitação Pública: compra e venda governamental para leigos, publicadas pela Alta Books. Ministra regularmente, em âmbito nacional, o curso “Análise de mercado para planejamento das contratações públicas: pesquisa de preços nas licitações, dispensa e inexigibilidade”.

## RESUMO

Desde a entrada em vigor da Lei nº 8.666/1993, se discute a etapa do processo de contratação relativa à pesquisa de preços. Por absoluta falta de normativos, ficou, por muitos anos, ao alvedrio dos agentes públicos (gestores, agentes de compras e até assessores jurídicos) a determinação da metodologia que deveria ser seguida para a execução dessa importante etapa da fase interna do processo de contratação. Importante reconhecer que tal atividade guarda enorme importância estratégica no processo de contratação e na administração orçamentária do órgão, pois uma pesquisa de preços deficiente abrirá espaço para contratações superfaturadas; a pesquisa de preços que não encontra o preço real de mercado poderá inviabilizar a contratação, o que, em consequência, engessará a máquina. Mister se faz reconhecer que essa atividade é extremamente complexa e exige preparo dos agentes públicos. Mesmo agora, diante das disposições da Instrução Normativa nº 5/2014, ainda carece de orientação o aplicador da norma quanto aos métodos que podem ser adotados a fim de obter o correto planejamento financeiro da contratação. É exatamente esse aspecto que o presente trabalho abordará, de modo a oferecer aos agentes públicos responsáveis por tal atividade subsídios mínimos para que desenvolvam bem suas tarefas.



**Palavras-chave:** licitação, fase interna, pesquisa de preço.

## 1. INTRODUÇÃO

À exceção das contratações de obras e serviços de engenharia, que respondem com técnica própria, a precificação para fins de planejamento das contratações passou a ser tocada, na imensa maioria de órgãos e entidades públicas, com uma fórmula simplista e irreal: a pesquisa deveria ser realizada com, no mínimo, três cotações, sendo que se entendia por “cotação” propostas encaminhadas por possíveis interessados. Ora, é fácil perceber o quanto é falível tal método (que até hoje perdura em muitos bolsões desse imenso país).

Em primeiro lugar, a empresa do ramo pertinente, uma vez consultada, não está obrigada a fornecer a “cotação”. E, não raro, resiste em fazê-lo, seja porque o trabalho que renderá lhe tomará tempo precioso apenas para dar uma prévia de preços; seja porque o empresário não tem intenção de antecipar seu preço para a administração ou seus concorrentes. Em segundo, porque aqueles que atendem ao pedido sabem que o objetivo é subsidiar um futuro processo licitatório, e por isso, não têm interesse algum em dar uma informação fidedigna. Logo, a informação, via de regra, é ficta: preços com ampla margem de gordura para queimar na hora da disputa propriamente dita.

Dada a complexidade e importância de tal atividade, temos preferido não chamá-la com a simplicidade da expressão “cotação ou pesquisa de preços”, pois sugere atividade elementar. O que os agentes desenvolvem (ou deveriam desenvolver) é uma verdadeira “análise de mercado”; quer dizer, uma verdadeira investigação das condições mercadológicas a respeito do objeto que se pretende colocar em disputa.

A expressão “cotação” também é imprópria, pois deve ser entendida como a informação prestada pelo empresário do ramo pertinente ao objeto. Logo, a expressão não alcançaria as informações obtidas em outras fontes de consulta. Assim, também preferimos a expressão “parâmetros ou dados de precificação”. Claro, pois cada informação de preço obtida nas mais variadas fontes representa um dado que deverá ser devidamente tratado para compor a planilha de preços de mercado. O que o agente público imbuído nessa atividade realiza, portanto, é uma “análise de mercado” que permite a coleta de “parâmetros ou dados de precificação”.

Com o advento da Instrução Normativa nº 5 MPOG/SLTI, de 27 de junho de 2014, foram fixados, finalmente, novos parâmetros para balizar a investigação de mercado com vistas ao planejamento das contratações públicas. Seu artigo 2º arrola as fontes de consulta que podem servir de base para coleta de dados, a saber: contratações recentes do próprio ór-

gão promotor da licitação; licitações e contratos de outros órgãos públicos; tabelas oficiais ou publicações especializadas; e a internet. Já a Portaria TCU n° 128, de 14 de maio de 2014, aponta ainda que podem ser obtidos dados de precificação em consulta realizada em balcão ou por meio telefônico.

Todavia, nenhum destes dois normativos, em que pese o avanço em relação ao tema, abordam minudentemente como devem ser tratadas cada uma dessas fontes. Numa licitação recentemente encerrada, devo usar apenas o menor preço, a média de todos os preços classificados, ou cada um dos preços classificados como um dado isolado? Os preços obtidos em consulta pela internet devem incluir o frete? E quando o frete é anunciado como grátis, pode ser utilizado? Senão, vejamos.

## 2. DAS VÁRIAS FONTES DE PESQUISA

### 2.1 LICITAÇÃO RECÉM-ENCERRADA

Conforme já exposto, podem ser utilizados como fontes de coleta de dados de precificação, dentre outras, os resultados de licitações recentes do próprio órgão e de outros órgãos e entidades públicas, conforme a IN 5/2014-MPOG/SLTI:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Redação dada pela Instrução Normativa n° 7, de 29 de agosto de 2014)

[...]

III – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

E a Portaria TCU ° 128/2014:

Art. 9º A estimativa de preço de materiais, de equipamentos, de insumos, e de serviços contratados para fornecimento de bens ou utilidades, deverá ser elaborada com base na média aritmética simples de, no mínimo, 3 (três) referências de preço, obtidas, isoladas ou conjuntamente, por meio de pesquisa de preços no mercado, em órgãos ou em entidades da Administração Pública.

§ 1º No cálculo da média aritmética simples a que se refere o caput deverão ser excluídos os valores extremos e desarrazoados que possam alterar significativamente a tendência central do resultado da amostra.

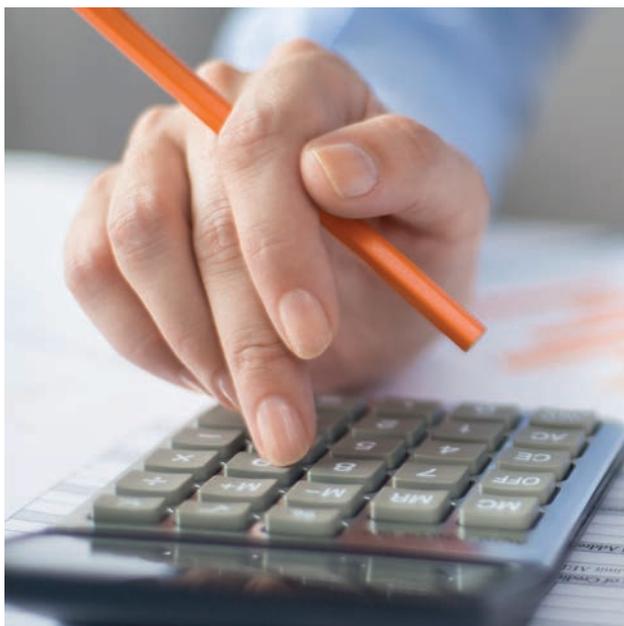
[...]

§ 4º Para fins desta Portaria, os preços praticados em órgãos ou em entidades da Administração Pública se provam, dentre outras formas, por meio de resultados de recentes processos licitatórios, de aquisições e contratações recentemente empenhadas, de preços registrados em atas de registro de preços vigentes, ou de preços praticados em contratos em execução

Como se vê, a despeito de ambos os textos normativos fazerem menção ao resultado de licitações (no caso da IN 5/2014-MPOG/SLTI, de forma indireta) não há qualquer indicação da metodologia que deverá ser utilizada para o aproveitamento dessa, que, a meu aviso, é uma das mais ricas fontes de consulta. Deve-se utilizar apenas o preço do vencedor, a média de todos os preços classificados, ou, ainda, cada um dos preços classificados como dado autônomo?

Antes, porém, de adentrar no mérito da metodologia a ser utilizada na apuração do preço estimado com a fonte “licitações”, é bom que se diga:





qualquer que seja o dado coletado, não importando a fonte consultada (licitações, fornecedores, Atas de SRP, contratos de outros órgãos, internet), é primordial que se faça uma análise crítica, de forma a evitar que preços discrepantes com o objeto a ser contratado, inexequíveis ou com sobrepreço, possam ser incluídos na memória de cálculo, atraindo resultado irreal sobre a média de mercado. Essa é, inclusive, a orientação do TCU:

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Representação que segundo a autora, a estimativa de preços que integrou o projeto básico da licitação revelou-se inconsistente, visto que os valores pesquisados apresentaram grandes variações de preços, “suficientes para se afirmar que a média desses preços não se presta para representar os preços praticados no mercado”. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu apenar os responsáveis com multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992. Precedente mencionado: Acórdão 1.108/2007-Plenário. **Acórdão 403/2013-Primeira Câmara, TC 013.319/2011-6, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 5.2.2013.**

Dito isto, passemos a tratar da metodologia a ser adotada no exame dos resultados obtidos a partir de licitações anteriores para balizamento de mercado nos processos de compra.

A primeira recomendação é que se utilize, preferencialmente, resultados de licitações de outros órgãos localizados na mesma região da entidade que está realizando a pesquisa. Afinal, o custo do transporte, especialmente no Brasil, tem forte influência no preço final. Também se deve ficar atento à finalidade institucional do órgão pesquisado. Tanto quanto possível, ela deve se assemelhar à da entidade que realiza a pesquisa, mormente se o objeto da compra for específico para sua área de atuação. Se uma empresa pública de saneamento pretende adquirir produtos químicos para utilização nas estações de tratamento de água, provavelmente outras empresas do mesmo ramo vão adotar o mesmo hábito e em quantidades aproximadas. Em outra situação, não seria razoável que um órgão, e. g., um tribunal, que pretenda adquirir medicamentos para o estoque de seu departamento de saúde, comparasse preços com uma compra realizada por uma Secretaria Municipal de Saúde ou de um grande hospital, em virtude de o perfil de compras entre esses órgãos ser bastante distinto.

Outro cuidado que o analista deve tomar é verificar se o objeto da licitação paradigma é assemelhado com o que a sua organização irá contratar em características técnicas e quantidades.

Para o fim da análise de mercado, podem ser considerados assemelhados os objetos cujas diferenças em termos de características técnicas não venham a impactar sensivelmente seus preços finais. Por exemplo, se um órgão pretende adquirir um notebook, a diferença de desempenho do processador impacta decisivamente no preço, o que não ocorre com a capacidade do disco rígido. Já em relação às quantidades, a compatibilidade diz respeito àquela diferença entre o item a ser adquirido e o pesquisado que não impactaria o preço, em razão de economia de escala. O preço unitário de uma caneta esferográfica não se altera de forma significativa (se é que se altera) de uma aquisição de cem para mil unidades; mas se o objeto for um aparelho condicionador de ar, tipo Split 21.000BTUs, certamente o preço unitário sofreria forte impactação.

Verificada a compatibilidade do objeto da licitação paradigma, é hora de coletar os dados obtidos.

Nenhuma das normas aqui referenciadas tratam desse pormenor. Assim, considerando o dever

de criticar os dados coletados (vide precedente do TCU supracitado), o bom senso deve imperar. De plano, impõe destacar que o analista não estará vinculado à coleta apenas do preço final do vencedor. Aliás, como se demonstrará adiante, é até possível que o preço do vencedor não possa ser aproveitado. Vejamos um exemplo hipotético de uma licitação realizada na modalidade pregão, cujo resultado final classificou dez propostas.

**Figura 1:**

Dados coletados com base no resultado de uma licitação

Classificação	Proposta Final
1ª Empresa A	R\$ 1.000,00
2ª Empresa B	R\$ 1.050,00
3ª Empresa C	R\$ 1.080,00
4ª Empresa D	R\$ 1.084,00
5ª Empresa E	R\$ 1.085,00
6ª Empresa F	R\$ 1.110,00
7ª Empresa G	R\$ 1.200,00
8ª Empresa H	R\$ 1.250,00
9ª Empresa I	R\$ 1.300,00
10ª Empresa J	R\$ 1.350,00

A partir do resultado, nota-se que os preços finais entre o vencedor e o sexto classificado estão muito próximos, o que indica que a disputa foi bastante acirrada. Do sétimo classificado em diante, os preços finais se distanciam mais. Neste caso, não seria desarrazoado utilizar todos os seis primeiros pre-

ços, cada um como dado isolado. Os demais, como se afastaram muito dos primeiros classificados, podem indicar que não disputaram o pregão e que seus preços ainda contém a gordura dos preços iniciais. O melhor instrumento para realizar essa avaliação, nos pregões eletrônicos, é a Ata, porquanto demonstre o histórico da evolução dos lances ao logo da etapa competitiva, indicando quais preços permaneceram estáticos e quais efetivamente disputaram o objeto.

Digamos que, além destes, o analista tivesse recebido duas propostas de fornecedores. O resultado final da pesquisa seria:

**Figura 2:**

Dados coletados com base em resultado de uma licitação e cotações de fornecedores

Fonte	Dado Coletado
1ª Pregão nº ____ – Empresa A	R\$ 1.000,00
2ª Pregão nº ____ – Empresa B	R\$ 1.050,00
3ª Pregão nº ____ – Empresa C	R\$ 1.080,00
4ª Pregão nº ____ – Empresa D	R\$ 1.084,00
5ª Pregão nº ____ – Empresa E	R\$ 1.085,00
6ª Pregão nº ____ – Empresa F	R\$ 1.110,00
7ª Fornecedor 1	R\$ 1.100,00
8ª Fornecedor 2	R\$ 1.150,00
<b>Média de mercado</b>	<b>R\$ 1.082,37</b>
<b>Nota explicativa</b>	Não foram considerados os preços finais do 7º ao 10º classificado no Pregão nº ____, por terem sido considerados discrepantes em relação ao conjunto.





Além desse método, poderia ser utilizado apenas o preço vencedor, como dado isolado, a média do segundo ao sexto classificados e as cotações de fornecedores:

**Figura 3:**

Mapa de preços alternativo

	Fonte	Dado Coletado
1ª	Pregão nº ____ – Preço vencedor A	R\$ 1.000,00
2ª	Pregão nº ____ – Média do 2º ao 6º	R\$ 1.081,80
3ª	Fornecedor 1	R\$ 1.100,00
4ª	Fornecedor 2	R\$ 1.150,00
<b>Média de mercado</b>		<b>R\$ 1.082,95</b>
<b>Nota explicativa</b>		Não foram considerados os preços finais do 7º ao 10º classificado no Pregão nº ____, por terem sido considerados discrepantes em relação ao conjuntº.

Todavia, se o resultado da licitação paradigma tenha selecionado um preço vencedor em patamar bem abaixo dos demais, tal circunstância poderia indicar que o vencedor teria cotado preço inexequível. Nesse específico caso, seria mais do que recomendável não utilizar o preço vencedor, por se tratar de um dado que se afasta em demasia do conjunto de dados obtidos na licitação, utilizando apenas os demais preços.

## 2.2 PREÇOS REGISTRADOS EM ATA

A utilização das atas de registro de preços de outros órgãos e entidades como fonte de coleta de dados de precificação vem regulamentada na IN 5/2014-MPOG/SLTI:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

[...]

II – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; (**Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017**)

E na Portaria TCU nº 128/2014:

Art. 9º, § 4º Para fins desta Portaria, os preços praticados em órgãos ou em entidades da Administração Pública se provam, dentre outras formas, por meio de resultados de recentes processos licitatórios, de aquisições e contratações recentemente empenhadas, **de preços registrados em atas de registro de preços**

**vigentes**, ou de preços praticados em contratos em execução. (grifei)

Percebe-se que a IN nº 5/2014 não indica expressamente, como fonte útil, o uso das atas de registro de preços, como o faz a Portaria nº 128/2014, do TCU, no dispositivo transcrito. Isso não significa que a IN nº 5/2014 não reconheça tal fonte como idônea, pois utiliza o termo genérico “contratações similares de outros entes públicos[...]”. Como não há reserva, a interpretação será necessariamente extensiva, para entender que o dispositivo alcança todas as formas de contratação na Administração Pública.

O uso do preço registrado em ata, todavia, merece um cuidado especial, além daqueles já explanados para o caso do uso de resultado de licitações. É que o uso do Sistema de Registro de Preços tem anotado uma série de distorções, gerando, inclusive, muita atenção do Tribunal de Contas da União. As distorções dizem respeito fundamentalmente ao grau de incerteza que esse sistema de contratação vem provocando no mercado de compras governamentais.

Muitas licitações são empreendidas sem planejamento prévio que demonstre se tratar da forma mais adequada a plena satisfação dos interesses da Administração, sendo projetadas com critério quantitativo desprovido de um mínimo de precisão. Muitos órgãos e entidades lançam licitações

voltadas a registro de preços em hipóteses não albergadas pela legislação correlata e com fixação de quantitativos a serem registrados sem muito compromisso com a verdadeira demanda do órgão contratante. Além disso, são, infelizmente, raros os editais que estipulam lotes mínimos de fornecimento e cronograma de entrega. Com isso, o negócio se torna incerto para o empresário, sendo regra comercial comezinha que *quanto maior a incerteza do negócio, maior é seu custo*.

Imagine-se o caso de um edital de licitação que se proponha ao registro de preços para aquisições futuras de determinado produto nas quantidades mínimas de mil e máximas de 5 mil unidades, sem fixação de lotes mínimos de fornecimento e cronograma de entrega. Se o empresário formular a proposta, contando com uma venda próxima do quantitativo máximo registrado, mas o órgão gerenciador ficar mais próximo da quantidade mínima, seu preço unitário se tornará deficitário. Sabendo disso, ele imputa no preço um acréscimo que lhe proporcione maior garantia, diminuindo o risco de prejuízo na relação comercial, uma vez que não será possível, durante a vigência da ata, reajustar seus preços.

Essa condição tem tornado o Sistema de Registro de Preços uma forma mais cara de contratação. Não por outro motivo, o TCU vem insistindo para que órgãos e entidades adotem medidas que possibilitem a identificação de atos de planejamento desse tipo de contratação:



Registre os preços obtidos por meio do Pregão [...] somente caso seja demonstrado que é a opção mais econômica para a Administração. **(Acórdão nº 984/2009, Plenário)**

Considero, portanto, que se deva determinar, também, como condição para a continuidade do pregão, que a [entidade] acoste, ao processo administrativo a ele atinente, a devida motivação para que aquele certame deva ser efetuado pelo Sistema de Registro de Preços, remetendo, simultaneamente, cópia de tal documento a este Tribunal. Deverá, ainda, ser determinado aquela unidade que, em futuros procedimentos licitatórios, a adoção do Registro de Preços seja sempre precedida da explicitação dos motivos para seu emprego. **(Acórdão nº 2.401/2006, Plenário)**

Vê-se assim que o disposto no inciso IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001, que prevê a possibilidade de se adotar o sistema de registro de preços quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, não pode ser entendido como uma autorização para que a Administração não defina, ainda que de forma estimativa, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da ata de registro de preços. Não é razoável acreditar que o Decreto, com tal dispositivo, tenha objetivado autorizar a Administração a não selecionar a proposta mais vantajosa para aquisição dos bens e/ou serviços e a descumprir princípios constitucionais. **(Acórdão nº 1.100/2007 Plenário)**

Diante dessas constatações, é de bom alvitre que o agente responsável pela coleta de preços de mercado, ao se deparar com uma ata de registro de preços em vigor, cujo objeto seja assemelhado em características com aquele que se pretende contratar, adote o cuidado de verificar, junto ao gerenciador, se a ata tem gerado negócios, mormente se já for uma ata perto do fim de vigência. É possível, e não raro isso ocorre, que uma ata esteja ainda em vigor, aparecendo como válida no sistema, mas, na prática, não sendo utilizada pelo gerenciador, participante, ou mesmo não gerando adesões externas.



Se a ata, mesmo em vigor, não estiver gerando negócios, a recomendação é não a utilizar, pois, provavelmente, o preço registrado já não é mais suportável pelo beneficiário, indicando que se trata de um preço fora da curva do mercado.

FONTE: Preços obtidos na internet

Quanto ao uso da internet, assim dispõem as normas regulamentares atualmente em vigor, IN 5/2014-MPOG/SLTI e Portaria TCU 128/2014, respectivamente:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

[...]

III – pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

[...]



Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 10º As pesquisas de preços no mercado poderão ser realizadas na internet, por telefone, via e-mail ou correspondência, em publicações especializadas, e pessoalmente junto a fornecedores por meio de representante da Administração do TCU, observadas as seguintes orientações:

I – no caso de pesquisa de preços realizada em lojas na internet, deverá ser juntada aos autos a cópia da página pesquisada em que conste o preço, a descrição do bem, e a data da pesquisa;

Como visto, a única recomendação metodológica quanto ao uso da internet é aquela disposta no art. 4º da IN/MP nº 5, de 27 de junho de 2014. No caso da Portaria TCU nº 128/2014, a recomendação recai sobre o aspecto formal do registro da pesquisa realizada. Quanto à metodologia a ser empregada, nenhuma disposição. Mas é claro que o uso da internet como fonte de consulta de preços requer muitos outros cuidados. Começando pela orientação estampada no dispositivo da IN nº 5/2014/MP ora indicado, passemos às orientações de uso dessa excelente fonte de consulta.

A norma supratranscrita parece indicar o óbvio. Prevê que a pesquisa de dados na internet não poderá ser feita em sites de leilão ou intermediação de vendas. Nada mais razoável.

Ora, se a pesquisa visa investigar o “comportamento” real do mercado, claro está que as fontes de consulta devem ser idôneas. Não se deve confundir idôneo com desonesto. Por idônea deve ser entendida a fonte que representa o segmento de vendas comerciais usuais. Os sítios de leilão, de troca ou de intermediação de vendas – OLX, Mercado Livre, por exemplo – são fontes honestas, mas não são idôneas para o fim de coleta de dados. Isso porque trabalham com trocas e venda, por particulares, de produtos usados (muito embora também tenham lojas formais em seus cadastros de anunciantes).

Para a realização da consulta, devem ser pesquisados os preços anunciados em sites de *e-commerce* de amplo conhecimento, tais como Shoptime.com, Americanas.com, entre outros. Também são idôneos os sites de lojas formais que anunciam seus produtos na rede mundial de computadores.

Não há óbice à utilização de sites de busca de preços, tais como Buscapé ou Bondfaro, pois tais ferramentas funcionam como um grande filtro de informações de vendas sobre determinado produto, realizando uma busca em todos os sites de venda. Claro que o uso dessa ferramenta acelerará bastante o processo, mas, ao encontrar os resultados, o

responsável pela pesquisa deverá se dirigir ao site do vendedor para imprimir sua página, pois nela se encontra o anúncio, que, em última análise, é a proposta.

Como no uso de licitações, atas de RP e de contratos com outros órgãos públicos, a comparação deve ser feita a partir da semelhança de características e quantidades do objeto a ser adquirido, que deve ser a mais aproximada possível, sendo assim considerado aquele objeto anunciado cujas características técnicas não destoem de forma a causar diferença significativa de preços.

Já em relação às quantidades, os preços de Internet costumam não ser adequados quando a aquisição pelo órgão público se dará em um volume expressivo. É que o preço na internet não é calculado com base em economia de escala, ou seja, não promove a redução do valor unitário em razão da quantidade a ser adquirida. Assim, a internet é mais recomendada para compras de pequeno volume quantitativo. Caberá ao agente responsável determinar a cada caso o que será considerado “quantidade compatível”.

Outra preocupação que o analista deve ter é com relação à formação de preços. No terreno livre da internet há espaço para um sem-número de promoções e preços subsidiados, ora pelo fabricante, ora pelo próprio site. Daí que não devem ser coletados os preços promocionais, justamente por não representarem o “comportamento” nor-

mal do mercado, mas sim uma situação pontual e específica. Anúncios do tipo: “De... Por” devem ser evitados.

Mais um cuidado a ser tomado diz respeito à inclusão do custo do frete no preço anunciado do produto. É bastante cediço que o custo de transporte ou distribuição da mercadoria impacta sensivelmente no preço final do produto. Por isso mesmo, o analista não poderá se conformar com o preço anunciado, se este ainda terá a impactação do frete. Deverá realizar os procedimentos no site como se fosse efetivar a compra, até que o frete seja calculado para a obtenção do preço final.

### 2.3 PLANILHAS DE CUSTO DE OUTROS CONTRATOS

Como já é bastante cediço, os custos dos contratos de prestação de serviços devem ser estimados por meio de planilha de composição de custos, conforme disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:



(...)

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

E na IN 2-SLTI/MPOG, de 30 de abril de 2008:

Art. 14º A contratação de prestação de serviços será sempre precedida da apresentação do Projeto Básico ou Termo de Referência, que deverá ser preferencialmente elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado, devendo o Projeto ou o Termo ser justificado e aprovado pela autoridade competente.

Art. 15º O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

[...]

XII – o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados; e

b) por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso.

A planilha de custos identifica, fundamentalmente, dois grandes grupos de despesa: custos diretos e despesas indiretas. O custo direto é todo o dispêndio com que a empresa arca e que decorre diretamente do contrato. Em outro dizer, é o con-

junto de gastos que a empresa só suportará caso esteja na execução do contrato. Em um contrato de limpeza, higiene e conservação, o material empregado é uma despesa direta porque somente é arcada pela empresa se esta vier a assumir o contrato. Encerrado o contrato (ou não tendo vencido a licitação), os valores relativos a esse custo não mais serão desembolsados. Fazem parte do rol de custos direitos aqueles relativos à mão de obra empregada de forma dedicada, bem como os encargos incidentes; materiais; insumos; uniformes; EPIs; equipamentos (neste caso, o custo da depreciação); tributos incidentes sobre o serviço e/ou materiais empregados, entre outros.

Despesas indiretas são as que se referem aos dispêndios decorrentes da própria estrutura operacional da empresa e que são suportadas independentemente da celebração de um contrato, recebendo, porém, impactação deste. São as despesas com aluguel da sede e filiais das empresas, bem como sua estrutura física (mobiliário, equipamentos); veículos próprios ou alugados; despesas de água, luz, internet, telefone; mão de obra administrativa, pró-labore dos sócios, tributos sobre o faturamento etc. Nas planilhas de composição de custos, as despesas indiretas são identificadas no componente chamado de “BDI” – Bônus e Despesas Indiretas.

Importa destacar que, além da finalidade de planejamento financeiro do projeto – verificar a provável despesa do contrato que será colocado em disputa – a decomposição do preço final em planilhas de custo cumpre também o desiderato de permitir que a administração possa controlar o custo do contrato, viabilizando a identificação de indícios de inexequibilidade nas propostas e evitando o sobrepreço de custos unitários ou a prática do chamado “jogo de planilha”. Um exemplo simples bem ilustrará o conceito.

Imaginemos que uma empresa do ramo de limpeza, higiene e conservação apresente proposta em que o custo unitário de um item do uniforme seja orçado em sessenta reais. Será possível à administração contratante verificar junto ao mercado (segmento de uniformes profissionais) se esse preço está de acordo com o que realmente se vem praticando. Caso o resultado dessa investigação revele que o preço médio daquela peça não ultrapassa a casa dos trinta reais, seria possível negociar o preço do contrato, reduzindo o valor do item unitário.



Mas esse controle só é possível em relação aos custos diretos do contrato, pois para controle das despesas indiretas seria necessário que o gestor reunisse uma gama de informações sobre as quais ele não tivesse ingerência, tais como: valor de todos os contratos em execução da empresa, com identificação das respectivas taxas de BDI, e valor de cada despesa operacional que a empresa possui (locação de imóveis, seguros, salários dos empregados administrativos).

Portanto, é pelo custo direto que a administração contratante pode promover o controle financeiro do contrato. É lícito concluir que a planilha de custo servirá, a um só tempo, ao planejamento da contratação e à gestão do contrato. Afinal, ao tempo da repactuação ou da prorrogação do contrato, será perfeitamente possível verificar a elevação efetiva dos custos diretos.

Ocorre, todavia, que boa parte de órgãos e entidades públicas, ao realizarem a atividade de pesquisa de preços para contratos de serviços, mormente os terceirizados, adotam método equivocado para apurar o valor estimado da contratação, centrando sua pesquisa apenas com base no encaminhamento, para as empresas do ramo pertinente, das planilhas de custos em branco, de modo que as devolvam devidamente preenchidas.

Ora, a olhos vistos essa não é a forma mais adequada para se apurar o valor estimado da contratação.

Se a administração permitir que as próprias empresas definam seu custo direto, estarão elas possibilitadas de “encarecer” propositalmente tais custos, alvitrando lucro sobre o que deveria ser custo direto, conforme demonstrado no exemplo anterior.

Assim, deve a administração, ela mesma, por meio de seus técnicos, investigar o mercado em relação a cada custo (direto) unitário, pesquisando o preço médio da mão de obra que será empregada, de materiais, insumos, EPIs, calculando a depreciação de equipamentos, tudo a partir das mesmas fontes de pesquisa que seriam utilizadas caso a administração fosse adquirir tais itens de forma direta.

Uma fonte de dados muito importante para o balizamento de preços nessas contratações são os contratos celebrados tanto pelo órgão promotor da licitação como por outros órgãos e entidades. Tal fonte de consulta vem arrolada nos mesmos normativos já citados, IN 5/2014 e Portaria TCU 128/2014, respectivamente:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

[...]

III – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180

(cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços.

Art. 8º A estimativa de preços relativamente à mão de obra para prestação de serviços terceirizados será elaborada com base em planilha analítica de composição de custos da mão de obra e dos insumos, e observará os seguintes critérios:

I – os salários dos empregados terceirizados serão fixados com base em acordo ou convenção coletiva de trabalho da categoria profissional pertinente;

II – havendo mais de uma categoria em uma mesma contratação, os salários serão fixados com base no acordo ou na convenção coletiva de cada categoria profissional;

III – não havendo acordo ou convenção coletiva de trabalho, os salários serão fixados com base em preços médios obtidos em pesquisa de mercado, em fontes especializadas, em empresas privadas do ramo pertinente ao objeto licitado, ou em órgãos públicos;

IV – os encargos sociais e tributos deverão ser fixados de acordo com as leis específicas; e

V – os valores dos insumos serão apurados com base em pesquisa de preços, na forma dos arts. 9º a 11 desta Portaria, ou em preços fixados nos instrumentos legais pertinentes.

§ 1º Não havendo acordo ou convenção coletiva de trabalho, o valor do vale-alimentação poderá ser fixado com base na média aritmética simples dos valores pagos em pelo menos 3 (três) contratos do TCU, ou de outros órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 2º O valor dos insumos poderá ser fixado como percentual do valor do salário do prestador de serviços, utilizando-se como referência percentual equivalente de contrato anterior e de mesmo objeto.

§ 3º Deverá constar dos editais de licitação que as propostas de preço consignarão ex-

pressamente os custos de vale-alimentação e de vale-transporte.

§ 4º Deverá constar dos editais de licitação e dos contratos que o pagamento de vale-alimentação e de vale-transporte será obrigatório, ainda que não esteja previsto em acordo ou convenção coletiva de trabalho.

§ 5º Deverá constar do edital de licitação que o valor da remuneração dos empregados terceirizados não poderá ser inferior ao previsto em acordo ou convenção coletiva de trabalho, ou ainda, se for caso, ao fixado pela Administração.

§ 6º Por razões de ordem técnica, devidamente justificadas, os salários poderão ser fixados em valores superiores aos de acordos ou convenções coletivas de trabalho.

Considerando que os principais serviços terceirizados são comuns à imensa maioria dos órgãos públicos (limpeza, vigilância, telefonia, recepção, condução de elevadores, manutenção predial, apoio administrativo), não será tarefa das mais árduas encontrar bons parâmetros de precificação a partir dessa fonte.

Assim, o custo médio de cada item unitário da planilha de custos poderá ser apurado com base nas planilhas de custo dos contratos em vigor de outros órgãos.

O único item que, conforme explicamos, não é possível controlar é o BDI. Mas mesmo esse custo pode ser previsto com base na taxa média verificada entre os vários contratos pesquisados.

Com essa metodologia, a administração terá uma previsão muito mais aproximada da realidade do mercado, além de impedir que as empresas pratiquem sobrepreço ou jogo de planilha.

### 3. CONCLUSÃO

Destarte, na utilização de dados de precificação obtidos por meio de licitações recentes, realizadas pelo próprio órgão ou por outros órgãos e entidades:

- a. devem ser buscadas, preferencialmente, licitações realizadas por órgãos e entidades

localizados na mesma região e com missão institucional assemelhada ao do órgão realizador da pesquisa;

- b. podem ser usados dados relativos aos preços classificados, tanto de forma isolada, como por uma média entre os classificados; e,
- c. o uso dos dados coletados depende de avaliação crítica prévia, a fim de evitar dados com sobrepreço ou preços inexequíveis;

Quando os dados de precificação forem obtidos a partir de atas de registro de preços, o agente responsável, após verificar que se trata de objeto assemelhado em características com o que se pretende contratar, deve investigar junto ao órgão gerenciador se a ata permanece gerando negócios, de modo a obter maior segurança a partir de seus dados.

Quanto aos preços coletados em pesquisa realizada na internet:

- a. a pesquisa na internet é especialmente útil para aquisição de produtos em pequenas quantidades, por não ser possível calcular o preço final com base em economia de escala;
- b. devem ser acessados sítios de e-commerce de conhecimento amplo ou sites dos próprios fornecedores;
- c. não devem ser utilizados os sites de intermediação de vendas ou de leilão;
- d. as características do objeto devem ser assemelhadas às do objeto a ser adquirido pela administração;
- e. não se deve coletar preços promocionais, por não representarem o “comportamento” normal do mercado;
- f. procurar incluir o frete no preço final, de modo que a precificação inclua o custo de distribuição do produto. Para esse fim, basta que o analista realize os procedimentos de compra (como se fosse o consumidor), até que o frete do produto seja calculado.

Finalmente, quando a pesquisa de preços se referir a um contrato de serviço, deverá o agente responsável evitar o encaminhamento da planilha de composição de custos em branco para preenchimento pelas empresas do ramo pertinente, procedendo à pesquisa de cada componente a fim de encontrar o valor total estimado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, XX da CF/1988, estabelecendo normas gerais de licitações e contratos da Administração Pública. Brasília: Senado, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.520, de 10 de janeiro de 2002. Institui a modalidade pregão e dá outras providências. Brasília: Senado, 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília: Senado, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução normativa n.º 05/2014, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília: MPOG, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria n.º 128/2014, de 14 de maio de 2014. Dispõe sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília: TCU, 2014.