

ORÇAMENTO ESTIMATIVO NAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DIRETAS REALIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Carlos Henrique Harper Cox**

RESUMO

Todas as contratações públicas – sejam realizadas por meio de licitação, sejam realizadas diretamente (por inexigibilidade ou dispensa) – demandam uma estimativa prévia do valor do futuro negócio jurídico. Essa estimativa é realizada mediante a elaboração de um orçamento, que deve atender a uma série de requisitos formais e materiais estabelecidos laconicamente em normativos e complementados pela casuística das decisões dos tribunais. O presente artigo objetiva sistematizar, em um corpo analítico e harmônico, os aspectos legais e jurisprudenciais mais relevantes e atuais sobre o orçamento estimativo, bem como sugerir um roteiro para a sua elaboração dentro de padrões de eficiência e economicidade.

Palavras-chave: Licitações. Orçamento estimativo. Orçamento-base. Orçamento de referência. Estimativa de valor da contratação.

* Promotor de Justiça – Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte

INTRODUÇÃO

O Estado, enquanto conjunto de instituições que controlam e administram uma nação, precisa diariamente entabular contratos para realizar seus objetivos constitucionalmente previstos (incisos do art. 3º), bem como para manter sua organização e a estrutura funcional do Poderes. Como forma de regulamentar as contratações públicas no Brasil, foi editada a Lei nº 8.666/93 (que disciplina as contratações por meio de licitação nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite, bem como as contratações diretas) e a Lei nº 10.520/02 (que regulamenta a modalidade licitatória denominada pregão).

Essas contratações, de acordo com a sistemática legal, podem ser realizadas por meio de disputa (licitação), nas modalidades convite, tomada de preços, concorrência e pregão; ou ser realizadas diretamente, mediante inexigibilidade ou dispensa de licitação.

Seja qual for o percurso para a celebração de contrato, comou sem disputa, o paradigma de contratação engendrado pelas leis citadas exige a elaboração de orçamento estimativo prévio como requisito de legalidade dos negócios jurídicos a serem firmados pela Administração Pública.

Além disso, a qualidade e precisão do orçamento impacta diretamente na economicidade e eficiência das contratações, representando, por isso, uma das etapas mais sensíveis do planejamento dos processos¹ de licitação, de dispensa e de inexigibilidade.

Apesar da grande relevância do orçamento para as contratações públicas, nem a Lei nº 8.666/93, nem a Lei nº 10.520/02, disciplinaram os requisitos formais e materiais para sua elaboração. Em consequência, a regência jurídica da matéria foi – e está sendo – construída a partir de fragmentos de normas secundárias e de decisões esparsas dos tribunais, especialmente do Tribunal de Contas da União.

Esse lusco-fusco de regulamentação que envolve a elaboração do orçamento estimativo produz grave insegurança jurídica pois, mesmo à míngua de um *corpus* normativo unitário e completo, os milhares de pequenos órgãos públicos do País, carentes de recursos humanos e técnicos, precisam contratar diariamente todos os bens, obras e serviços de que necessitam para o funcionamento da máquina pública.

Para além das dificuldades instrumentais para elaboração do orçamento estimativo, há ainda as dificuldades inerentes à complexidade dos próprios objetos de orçamentação, já que a amplitude da atuação do Estado demanda a contratação de, por exemplo, aeronaves de guerra e *contêineres data center*. Em razão dessa complexidade, no âmbito privado surgiu a figura do *engenheiro orçamentista*,

¹ Considerando o objetivo declaradamente prático do presente artigo, optou-se por usar as expressões “processo licitatório” e “procedimento licitatório” como sinônimas, sem ignorar, no entanto, as diferenças entre os institutos apontadas de há muito pela doutrina. Cf. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di, *Direito Administrativo*, 8ª. Ed. Atlas: São Paulo, 1997.p.397

profissional especializado em estudar a viabilidade econômica de obras, o desempenho técnico e financeiro do produto a ser empreendido, o levantamento de quantitativos (cálculo das quantidades de materiais para uma obra), de preços, confecção de planilhas orçamentárias etc. A especialização desse profissional se mostra necessária porque, em determinados casos, a elaboração de um orçamento preciso só será possível se o pesquisador conhecer profundamente o objeto a ser orçado: o mercado, fornecedores potenciais, especificidades do objeto e do mercado, sazonalidades, logística de fornecimento etc.

A consequência dessa barafunda técnico-normativa não poderia ser outra senão a pouca ou quase nenhuma aderência da praxe administrativa dos órgãos públicos às normas e aos precedentes jurisprudenciais de regência, redundando em orçamentos com baixa precisão e qualidade. Esses vícios de forma e de fundo não raro levam à responsabilização solidária de todos os envolvidos na cadeia de contratação (ordenadores de despesas, pregoeiros, comissões de licitação, procuradores, autoridades superiores etc.)² por prejuízos causados em razão da elaboração de orçamentos antieconômicos ou maculados por sobrepreço. No *Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação* do TCU, a esse respeito, observa-se a seguinte advertência:

A estimativa de preço está na raiz de problemas como o sobrepreço e o ato antieconômico, que compõem irregularidades graves que podem afetar a gestão dos recursos dos órgãos, bem como levar à responsabilização de servidores participantes dos processos de contratação e de gestão contratual. Portanto, deve ser feita com o maior cuidado possível.³

O presente artigo é um esforço para abordar os pontos mais relevantes acerca da elaboração do orçamento estimativo, com base na doutrina e na jurisprudência⁴, especialmente do TCU. Além disso, propõe a estruturação de uma rotina de orçamentação para os órgãos públicos.

Por fim, deixou-se de analisar no presente trabalho aspectos mais específicos da elaboração de orçamento estimativo em obras e serviços de engenharia, bem como para terceirização⁵ de serviços de mão de obra, que, em razão de inúmeras especificidades⁶, exigem estudo próprio. De qualquer sorte, os parâmetros de pesquisa para elaboração do orçamento em obras e serviços de engenharia, inclusive de infraestrutura rodoviária, foram analisados. No mais, os aspectos gerais da orçamentação estimativa ora estudados também se aplicam aos contratos de obras e serviços de engenharia.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. p. 296.

³ TCU, Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia. p. 189.

⁴ Sempre que pertinente, preferiu-se transcrever o excerto dos acórdãos a meramente citá-los, como forma de aproximar o leitor à fonte direta.

⁵ IN nº 002/2008-MPOG/SLTI.

⁶ Conferir a publicação Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas do Tribunal de Contas da União e a Orientação Técnica IBR nº 005/2012 (Apuração do sobrepreço e superfaturamento em obras públicas) do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas.

1 ALINHANDO A NOMENCLATURA E ESBOÇANDO UMA DEFINIÇÃO

O primeiro escopo deste trabalho consiste em delimitar corretamente seu objeto, sendo necessária a utilização de um termo que expresse adequadamente o fenômeno analisado e elida a desordem terminológica que impera sobre a matéria.

Nem a Lei nº 8.666/93, nem a Lei nº 10.520/02, nem a jurisprudência ou mesmo os decretos regulamentares, são uniformes no tratamento terminológico da questão. Encontra-se várias locuções tratando do mesmo objeto: orçamento estimativo, orçamento-base, orçamento de referência, preço de referência, estimativa de preços, estimativa de custos da contratação, pesquisa mercadológica, pesquisa de mercado *etc.* Entre tantos termos sinônimos, optou-se, por motivos didáticos, pela utilização da expressão *orçamento estimativo*.

Em termos simples, pode-se esboçar a definição de *orçamento estimativo*, para fins de contratações públicas, como sendo uma atividade de planejamento financeiro por meio da qual um órgão define um objeto a ser potencialmente contratado, realiza pesquisa mercadológica por meio da cotação de preços em diversas fontes e sob condições de contratação semelhantes, aplica um tratamento estatístico ao recorte amostral encontrado, por fim, realiza uma comparação entre os valores coletados para estabelecer a projeção do preço de mercado do objeto pesquisado para futura contratação.

2 A BASE LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL DA MATÉRIA

O orçamento estimativo, **no plano das normas primárias**, é tratado de forma deficitária, sendo referenciado apenas pelas seguintes leis:

- a) A Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, trata o orçamento estimativo (i) como elemento integrante do projeto básico (art. 6º, IX, 'f'); (ii) como condição para deflagração de licitação de obras e serviços de engenharia (art. 7º, V); (iii) como condição para realização de compras (art. 15, *caput*); (iv) como anexo obrigatório do edital (art. 40, § 2º, II) nas tomadas de preços e concorrência e (v) como condição para contratação direta (art. 7º, § 9º c/c inciso II, § 2º) no caso de dispensa ou de inexigibilidade de licitação;
- b) A Lei nº 10.520/02, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns e prevê o orçamento estimativo como condição a ser observada obrigatoriamente na fase preparatória do

pregão (art. 3º, III);

- c) Durante os anos de 2003 e 2013, as leis de diretrizes orçamentárias da União prescreviam que tabelas oficiais (SINAPI e SICRO) deveriam ser adotadas, no âmbito federal, como parâmetros obrigatórios de orçamentação para obras e serviços de engenharia e para as obras rodoviárias.

Já **no plano das normas secundárias**, são diversos os decretos, regulamentos e instruções normativas que tratam do assunto, valendo citar, no âmbito federal:

- a) Instrução Normativa nº 08/98 do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que dispunha sobre a regulamentação dos procedimentos licitatórios e de contratação de fornecimentos processados pelo sistema de registro de preços no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG;
- b) Decreto nº 3.555/00, que regulamentava o pregão (art. 8º, *caput*, incisos II, III, alínea ‘a’, V, art. 21, inciso III);
- c) Decreto nº 3.931/01, que regulamentava o sistema de registro de preços (art. 3º, inciso IV);
- d) Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão eletrônico (art. 9º, §§ 1º e 2º);
- e) Decreto nº 6.170/07, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse (art. 11, *caput*);
- f) Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o sistema de registro de preços (art. 6º, §§ 2º e 5º);
- g) Decreto nº 7.983/2013, que estabelece os critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia;
- h) Instrução Normativa nº 05/2014-MPOG/SLTI (arts. 6º e 7º), que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Por fim, **no plano jurisprudencial**, as decisões do TCU são as principais fontes do direito acerca de orçamento estimativo, pois, em razão do elevado grau de especialização do órgão, seus julgados servem de referência técnica inclusive para os órgãos jurisdicionais, como o Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores.

3 QUEM DEVE ELABORAR O ORÇAMENTO ESTIMATIVO E POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DE TAL COMPETÊNCIA

A competência para elaboração do orçamento estimativo. A Lei nº 8.666/93 não define de quem é a atribuição pela elaboração do orçamento estimativo; limita-se a exigí-la como atividade prévia à deflagração das licitações e das contratações diretas, mas não atribui *apertis verbis* essa incumbência à autoridade superior, ao ordenador de despesas ou à comissão de licitação.

A Corte de Contas, a seu turno, fixou o entendimento de que a confecção do orçamento é atribuição da “área envolvida na contratação”⁷, ou, para usar um termo mais prático, é uma atribuição da unidade requisitante do produto/serviço. Mais ainda, é atividade a ser realizada por servidor especificamente nomeado e identificado no orçamento⁸. O TCU é enfático sobre o assunto:

Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto. Acórdão nº 60/2010-TCU/Plenário.

É escorreito esse entendimento da Corte de Contas em razão da amplitude e diversidade dos objetos das contratações públicas, não seria razoável atribuir tal atividade a um único órgão/agente. A Administração contrata “do alfinete ao foguete”, como se diz jocosamente. Assim, nenhum órgão conseguiria deter a expertise necessária para conhecer as especificidades de todos os produtos e serviços disponíveis no mercado. Já a área envolvida na contratação, que demanda e que será a destinatária do produto/serviço, presumidamente é mais apta a determinar as características e particularidades indispensáveis à elaboração de um orçamento com nível de precisão e consistência satisfatórios.

Portanto, tratando-se de licitações na modalidade convite, tomada de preços ou concorrência, não há dúvida de que é a unidade solicitante, por meio de servidor especificamente nomeado, a responsável pela elaboração do orçamento estimativo. Por exemplo, no âmbito municipal, se não houver regulamentação em contrário, será da Secretaria Municipal de Saúde a competência para elaborar o orçamento estimativo dos produtos ou serviços de que seja a solicitadora da contratação.

⁷ Vide Acórdão nº 3516/2007-TCU/1ªT.

⁸ “9.4.1. faça constar dos processos licitatórios, inclusive de compra direta, pesquisa de preços de mercado [...] com **identificação do servidor responsável pela cotação**, de modo a atender o princípio da transparência que deve nortear os atos da Administração Pública, bem como dar cumprimento aos artigos 14 e 15 da Lei n. 8.666/1993”. Acórdão 909/2007-1ªC.

A *Lei do Pregão* também foi omissa quanto à indicação do responsável pela elaboração do orçamento. Entretanto, o Decreto nº 3.555/00 (art. 8º, III, “a”), que regulamenta o pregão no âmbito federal, atribui a obrigatoriedade de indicar o valor estimado do objeto da contratação na fase preparatória do certame (elaboração do orçamento estimativo) à “autoridade competente”, que a doutrina entende como aquele agente definido como tal pelas normas de organização interna dos órgãos/entes e, na sua falta, a autoridade de maior hierarquia na estrutura administrativa⁹.

Da possibilidade de delegação da competência para elaboração do orçamento estimativo. A Lei nº 8.666/93 não trata em momento algum da possibilidade de delegação dos atos envolvendo as contratações públicas, de maneira que o regime jurídico do assunto fica a cargo das normas gerais de Direito Administrativo. No plano federal, especificamente falando, fica regido pela Lei nº 7.984/99, que regulamenta o processo administrativo e que, no art. 11, permite aos órgãos administrativos delegar parte de sua competência para outro, desde que não haja vedação legal para tanto.

Já em relação ao pregão, além desse permissivo legal genérico, o Decreto nº 3.555/00, em seu art. 8º, III, expressamente autoriza a delegação da elaboração do orçamento estimativo pela autoridade competente ao ordenador de despesa ou ao agente encarregado da compra no âmbito da Administração.

Em suma, sendo a elaboração de orçamento estimativo uma atribuição da unidade solicitante (no regime da Lei nº 8.666/93) ou da autoridade competente (no regime da Lei nº 10.520/02), não há óbice – ao revés, é recomendável! – à delegação de tal atribuição a outros órgãos/servidores da mesma entidade que, com o conhecimento necessário, possam elaborar estimativas consistentes e precisas.

Nessa senda, é aconselhável delegação formal (por ato próprio) da atribuição para elaboração dos orçamentos estimativos a um órgão especializado (setor/departamento de compras, p. e.), a ser criado por norma jurídica (lei ou decreto), estruturado materialmente e provido por servidor qualificado e nomeado por portaria publicada no diário oficial.

Restrição. A única restrição a essa delegação é que não desatenda ao princípio da segregação das funções¹⁰, é saber, não pode haver delegação da competência para elaboração do orçamento em favor de órgão/agente que exerça algum tipo de controle sobre o processo de contratação. O Acórdão nº 686/2011, do Plenário do TCU, determinou que município se abstenha de nomear para comissão de licitação servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do

⁹ Maçã Justen Filho. *Pregão*. p. 73.

¹⁰ “A segregação de funções é princípio básico de controle interno que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de formalização, autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão, facultando a revisão por setores diferentes nas várias etapas do processo e impedindo que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade sensível ao mesmo tempo, sem o devido controle”. Acórdão nº 2829/2015-Plenário.

procedimento licitatório, em atenção ao princípio da segregação das funções. *Contrario sensu*, um ente não pode nomear agente que atue na fase interna do procedimento de contratação (definição qualitativa e quantitativa do objeto, confecção de orçamento, elaboração de projeto básico ou termo de referência etc.) para integrar a comissão de licitação ou para funcionar como pregoeiro.

De sorte que não pode a elaboração do orçamento (elemento da fase de planejamento da contratação) ser delegada ao pregoeiro (responsável pelo cumprimento do edital e pelo julgamento das propostas de preços)¹¹, aos membros da comissão de licitação, ao fiscal do contrato, ao procurador jurídico etc. O julgado citado, é bom que se esclareça, não se incompatibiliza com o Acórdão nº 3.516/2007¹², da 1ª Câmara do TCU, vez que esse último *decisum* reconheceu a ilegalidade da elaboração do orçamento pelos membros da CPL, mas, vez que não foi detectado sobrepreço ou dano ao Erário, afastou a responsabilidade dos membros da comissão.

Ad cautelam, é salutar insistir: seja qual for o órgão (autoridade competente, setor de compras, unidade envolvida na contratação etc.), é necessária a nomeação formal (por portaria, p. e.) e pública (divulgada no diário oficial) de servidor público para ser o responsável pela elaboração do orçamento estimativo.

Terceirização da orçamentação. Ainda acerca do cabimento da delegação das atividades de orçamentação, Jacoby Fernandes vai além e aponta a possibilidade mesmo da terceirização da atividade de pesquisa para outros entes e até mesmo admite a contratação de pessoa privada para tal finalidade: “Cumpra lembrar que nem a lei, nem a jurisprudência dos Tribunais de Contas se opõem à terceirização de atividades que não integram o elenco de atribuições dos cargos da Administração”.¹³

4 EM QUAL MOMENTO PROCEDIMENTAL O ORÇAMENTO DEVE SER ELABORADO

A legislação condiciona¹⁴ a deflagração de licitação ou de contratação direta à elaboração do orçamento estimativo na fase preparatória¹⁵ do processo. Entretanto, a legislação não indica especificamente em qual momento procedimental o orçamento deve ser confeccionado, apontando-o tão somente como elemento prévio à contratação.

Certo é que a elaboração do orçamento deve ser realizada somente **após a precisa definição do objeto da contratação**, composto pela definição qualitativa e

¹¹ “Não designar, para compor comissão de licitação, o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório”. Acórdão TCU nº 686/2011-Plenário.

¹² “[...] não existe nenhum impedimento legal para que a própria CPL, o pregoeiro ou mesmo a autoridade superior, também, realize essas pesquisas [de preços], obviamente desde que tenham as condições técnicas para essa finalidade e os seus atos não representem repetição daqueles já efetivados por outros setores”.

¹³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão, p. 183.

¹⁴ Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, II, art. 15 (*caput*) e art. 40, § 2º, II e Lei nº 10.520/02, art. 3º, III.

¹⁵ Ou na fase interna, para os que adotam o entendimento de que a licitação teria uma fase interna e uma externa.

quantitativa do produto/serviço, bem como pela indicação das variáveis que possam influenciar na precificação (local da entrega, custos indiretos, frete, seguro, assistência técnica etc.).

Além disso, a Lei nº 8.666/92, art. 6º, IX, “f”, prescreve que o orçamento estimativo é item obrigatório do projeto básico, que, por sua vez, é anexo obrigatório do edital. Dessa maneira, o orçamento deve ser produzido na fase de planejamento da contratação (ou fase interna, como querem alguns) e, dentro do planejamento, **deve anteceder a elaboração do projeto básico.**

No caso do pregão, a Lei nº 10.520/02 limita-se a estabelecer o orçamento estimativo como elemento da fase preparatória do pregão (art. 3º, III), não o indicando como item integrante do termo de referência. Já o Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão eletrônico, em seu art. 9º, § 2º, positiva que o termo de referência deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela Administração diante de orçamento detalhado. Logo, no pregão, o orçamento **deve ser produzido após a definição geral do objeto e anteceder a elaboração do termo de referência.**

Na prática, o orçamento estimativo é documento que deve acompanhar o memorando de requerimento¹⁶ para contratação de obra/serviço/produto já quando do protocolo da solicitação para realização da despesa (contratação) pela unidade solicitante. Deve também, necessariamente, fazer parte, como anexo, do projeto básico ou do termo de referência, conforme o caso, mesmo nos casos de contratação direta.

5 FUNÇÕES DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO

A elaboração do orçamento estimativo consiste em uma etapa de planejamento financeiro-orçamentário realizada na fase interna das contratações públicas e que mantém sua relevância e utilidade mesmo após a execução do contrato. Veja-se as principais funções do orçamento ao longo de todo o ciclo da contratação:

- a) *delimitar o montante de recursos orçamentários necessários à contratação*: somente sabendo o valor estimado do objeto da contratação é que o ordenador de despesas saberá se tem recursos (rubrica) para realizar a contratação e decidirá, em juízo de conveniência e oportunidade, se a contratação do objeto pelo referido valor aproximado atende ao interesse público sob as condições apresentadas;
- b) *definir se é necessária ou obrigatória a realização de licitação*: a Lei nº 8.666/93, como regra, condiciona as contratações públicas a uma etapa

¹⁶“Requisição para realização de despesa”, como prefere a Contabilidade.

de disputa (licitação). Entretanto, em seu art. 24 autoriza a contratação direta (sem disputa) quando envolver pequenos valores, assim entendidos as obras e serviços de engenharia cujo valor do contrato for de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais); bem como, quando se tratar de outros serviços ou compras, o valor do contrato for de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais);

- c) definir a *modalidade licitatória quando o valor influenciar tal escolha*: de regra, o valor estimado da contratação define a modalidade licitatória. É o que ocorre com o convite, tomada de preços e concorrência, nos termos do art. 23 da Lei nº 8.666/93. Somente no caso do pregão é que a escolha da modalidade não guarda pertinência com o valor da contratação, mas com as características do produto ou serviço a ser contratado. Assim, somente após a elaboração do orçamento será possível definir a modalidade licitatória a ser aplicada no processo de contratação;
- d) *servir de parâmetro para fixação, pelo edital, dos critérios de aceitabilidade das propostas em relação aos preços unitários e global, conforme o caso*: a Lei nº 8.666/93, art. 40, X, define como cláusula obrigatória do edital o estabelecimento de critérios de aceitabilidade dos preços. Tais critérios só podem ser quantificados com base em parâmetros objetivos, após a elaboração do orçamento;
- e) *auxiliar o responsável pela contratação na identificação de proposta com possível sobrepreço ou mesmo proposta inexequível*, nos termos da Lei nº 8.666/93, art. 48, II, § 1º, itens “a” e “b”: ao julgar as propostas, a comissão de licitação ou o pregoeiro devem expurgar as propostas manifestamente inexequíveis ou que apresentem sobrepreço. Em ambas as hipóteses, é necessário um parâmetro de comparação, que só pode ser alcançado a partir da confecção do orçamento estimativo;
- f) *auxiliar o gestor na identificação de vantagem econômica na renovação (prorrogação¹⁷) contratual*: quando da renovação dos contratos administrativos, a autoridade responsável deve avaliar a economicidade do aditivo, o que se dá mediante a realização de novo orçamento estimativo;
- g) *auxiliar o gestor na identificação da vantagem econômica para adesão a ata de registro de preços*: como condição prévia à carona, o gestor deve analisar se a adesão é mais vantajosa, sob o prisma econômico, que a realização própria de procedimento licitatório ou de contratação direta;
- h) *auxiliar o gestor na análise do equilíbrio econômico-financeiro do contrato*: havendo necessidade de repactuação do contrato para recompor o equilíbrio econômico-financeiro, será o orçamento estimativo e sua

¹⁷ “alerta [...] para que, **antes de prorrogar qualquer contrato, realize detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada** em informações de diversas fontes propriamente avaliadas[...]”. Acórdão nº 6.110/2010-TCU/1ª Câmara.

planilha de custos a baliza objetiva para análise do rompimento do equilíbrio, uma vez que nela deve vir descrito, de forma individualizada, os elementos integrantes da contratação.

Esse rol não esgota todas as funções do orçamento, mas demonstra sua importância e utilidade, sendo, mais que mera formalidade, uma das mais importantes etapas do processo de planejamento das contratações.

6 OBRIGATORIEDADE DA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO E DA NECESSIDADE DE SUA INCLUSÃO NOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO E DE CONTRATAÇÃO DIRETA

A elaboração de orçamento estimativo na fase interna (de planejamento) das contratações públicas será sempre obrigatória, já a obrigatoriedade de sua inclusão como anexo obrigatório do edital, do projeto básico, do termo de referência ou mesmo sua própria juntada ao procedimento, vai variar conforme a modalidade licitatória ou regime jurídico a que se submete a contratação.

6.1 NA CONCORRÊNCIA, NA TOMADA DE PREÇOS E NO CONVITE

Pelo regime da Lei nº 8.666/93, nas licitações realizadas pelas modalidades convite, tomada de preços e concorrência, o orçamento estimativo deverá ser elaborado pela unidade solicitante e integrar o projeto básico (art. 6º, IX, “f”), que, por sua vez, é anexo obrigatório do edital (inciso II, § 2º, art. 40, Lei nº 8.666/93) e, por analogia, da carta-convite¹⁸.

6.2 NO PREGÃO

A Lei nº 10.520/02, em seu art. 3º, inciso III, exige a elaboração do orçamento estimativo como fase preparatória do pregão presencial e eletrônico, ainda que pelo sistema de registro de preços.

Ocorre que o referido normativo, diferentemente da Lei nº 8.666/93, não inclui o orçamento como anexo obrigatório do edital. Apenas o Decreto nº 3.555/00, que regulamenta o pregão no âmbito federal, informa que o termo de referência deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado (art. 8º, II).

Dessa exigência meramente regulamentar, surgiram duas correntes a respeito da necessidade de o orçamento integrar o edital do pregão: uma **primeira** entende pela facultatividade, permitindo ao pregoeiro avaliar o modelo de negociação mais

¹⁸ Na modalidade licitatória convite, carta-convite é o ato convocatório similar, porém mais singelo, ao edital, pelo qual se fixam as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação.

vantajosa. O TCU tem tendenciado¹⁹ a seguir essa corrente. De qualquer sorte, deve o orçamento encontrar-se dentro dos autos do processo para eventual análise por parte dos licitantes, *verbis*:

A estimativa de custo do objeto do pregão pode constar apenas nos autos do procedimento da licitação, devendo o respectivo edital, nesse caso, ter de informar aos interessados os meios para obtê-la.
Acórdão nº 1153/2013-TCU/Plenário.

A **segunda corrente**, a seu turno, sustenta que o orçamento estimativo é anexo obrigatório do edital, por aplicação supletiva da Lei nº 8.666/93. Além disso, seus partidários argumentam que essa não inclusão do orçamento no edital desrespeita o princípio da isonomia, uma vez cria vantagens competitivas aos licitantes que tiverem acesso ao orçamento antes da sessão, pois poderão formular propostas mais ajustadas às expectativas da Administração.

É bom indigitar-se que a supressão do orçamento estimativo no edital traz *vantagens negociais* ao pregoeiro, já que os licitantes terão uma propensão a, já na proposta, consignar valores mais competitivos e, por isso, mais vantajosos para a Administração Pública. Essa técnica foi, inclusive, consagrada no RDC, como se indicará adiante.

Quanto à inserção do orçamento no edital do pregão, há ainda uma peculiaridade digna de nota. Caso **o valor encontrado no orçamento estimativo seja utilizado pelo edital como critério de aceitabilidade das propostas**, ele passa a ser item que obrigatoriamente deve integrar o edital ou o termo de referência, como já consolidado pelo TCU.²⁰

Há ainda outra observação a ser feita quanto ao pregão, a saber, se é necessária a elaboração de orçamento no caso do **pregão negativo**. Preliminarmente, denomina-se pregão negativo aquele que usa como critério de aceitabilidade de proposta o maior desconto percentual sobre determinada tabela de preços definida pela Administração. Por exemplo, já se consagrou o entendimento que, nos pregões para aquisição de combustíveis, é possível usar, como critério de julgamento, o maior desconto sobre os valores de combustíveis constantes da Síntese de Preços Praticados apurado pela Agência Nacional do Petróleo. Assim, no caso do pregão negativo, o orçamento estimativo também deverá ser elaborado, parametrizando-se a pesquisa com base nos preços indicados na tabela sobre a qual os licitantes deverão lançar as propostas de desconto.

¹⁹ “A estimativa de custo do objeto do pregão pode constar apenas nos autos do procedimento da licitação, devendo o respectivo edital, nesse caso, ter de informar aos interessados os meios para obtê-la”. Acórdão 1153/2013-Plenário. Vide outros precedentes no mesmo sentido: Acórdãos nºs 1.925/2006, 114/2007 e Acórdão nº 714/2010-Plenário, todos do TCU.

²⁰ Acórdão nº 10.051/2015-2ª Câmara.

6.3 NO RDC

A Lei nº 12.462/2011, que institui o regime diferenciado de contratações públicas (RDC), em seu art. 6º, prevê a ocultação temporária do orçamento estimativo, que só será tornado público após o encerramento da licitação. Observe-se que não se afasta com isso a necessidade da realização do orçamento, em absoluto. Ele deve ser confeccionado na etapa de planejamento, a diferença é que, em razão de mudança de paradigma negocial, oculta-se temporariamente o valor orçado sob a presunção de que isso fará com que as propostas sejam mais vantajosas para a Administração. Encerrada a licitação, o orçamento estimativo deve ser juntado aos autos do procedimento.

6.4 NAS CONTRATAÇÕES DIRETAS

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 26, parágrafo único, exige que os processos de dispensa ou de inexigibilidade sejam instruídos, dentre outros elementos, com a “justificativa do preço” da contratação. Tal justificativa só pode ser idoneamente aquilatada se lastreada em orçamento estimativo, conforme preleciona Maçal Justen Filho:

A planilha apresenta relevância para a Administração Pública não apenas nas hipóteses de licitação. Deve-se ter em vista que a planilha é essencial para que a Administração controle a execução de qualquer objeto de seu interesse. Justamente por isso, o TCU já reconheceu como indispensável a existência de planilha em casos de contratação direta, sem licitação.²¹

Entretanto, Egon Bockmann Moreira faz ponderação pertinente para o caso da inexigibilidade de licitação em que haja inviabilidade de competição e, por conseguinte, de cotação entre fornecedores diferentes para subsidiar orçamento estimativo:

Já as hipóteses de inexigibilidade são completamente distintas. Aqui, o que existe é o dever de contratação direta, devido às peculiaridades do caso concreto (o polo de oferta não se submete a regimes de competição e disputa). Ao gestor não é reservada a faculdade de contratar por inexigibilidade, mas sim lhe é atribuído o dever de assim realizar a contratação, em vista do interesse público definido pelas demandas da Administração Pública. De usual, não existe a possibilidade fática de competição (situações de monopólio) ou de disputa (situações em que não é possível efetivar a comparação e o julgamento objetivo).²²

Em casos tais, o TCU, ante a impossibilidade de cotação de preços entre

²¹ Maçal Justen Filho, Lei de Licitação, pag. 163.

²² MOREIRA, Egon Bockmann. Contratação por Inexigibilidade e o dilema da definição do preço.

fornecedores diferentes, adotou o entendimento de que devem ser pesquisados os preços que o próprio fornecedor praticou perante outros clientes²³, obviamente desde que se trate do mesmo objeto e de condições semelhantes de contratação.²⁴

6.5 NA ADESAO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A concorrência e o pregão são modalidades licitatórias que podem ser realizadas sob o regime do sistema de registro de preços, por meio do qual, *grossomodo*, registram-se preços de produtos e serviços para eventuais contratações futuras, não gerando a obrigação de contratar.

Pelas normas, mesmo entidades não integrantes do sistema de registro de preços podem solicitar ao órgão gerenciador adesão à ata para contratação dos itens registrados – é o que, na praxe, passou a ser denominado de *carona*.

Em razão da praticidade da adesão, alguns órgãos têm feito uso da carona como expediente para evitar a realização de procedimento licitatório, seja como uma desidiosa forma de não realizar o planejamento das contratações, seja como forma de evitar os riscos de responsabilização pelo integral processo de contratação.

Ocorre que a carona não exonera a unidade envolvida na contratação de realizar orçamento estimativo prévio. Ora, como pode o agente público avaliar se a adesão é vantajosa, sob o prisma econômico, senão pesquisado o preço de mercado? Em razão disso, o TCU firmou o seguinte entendimento:

[...] providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993. Acórdão nº 2.764/2010-TCU/Plenário.

Destarte, o pretense aderente também deverá elaborar o orçamento estimativo como elemento prévio e necessário para demonstrar a vantajosidade da adesão a ata de registro de preços, sob o risco de praticar ato antieconômico e ser responsabilizado por tal vício.

6.6 NAS PRORROGAÇÕES CONTRATUAIS

O inciso II, art. 57 da Lei nº 8.666/93, determina que a prestação de serviços a serem executados de forma contínua poderão ter a sua duração prorrogada com

²³ "Contratação Direta. Justificativa do preço. Meios. A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: [...] (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas". Acórdão nº 1.565/2015-Plenário.

²⁴ Orientação Normativa nº 17, da AGU: "A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos."

vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosos para a Administração. O TCU compreende que essa prorrogação deve ser precedida e condicionada pela elaboração de orçamento estimativo que possa demonstrar a vantajosidade econômica em prorrogar o contrato. Veja-se excerto de Acórdão do TCU que tratou do assunto:

[...] por ocasião da celebração de aditivos para prorrogação do prazo de vigência dos contratos de prestação de serviços executados de forma contínua [...] realize pesquisa prévia dos preços de mercado capaz de justificar ou não o aditamento, consignando-a expressamente nos autos, para fins de observância ao disposto no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993. Acórdão nº 3010/2008-TCU/2ªC, de relatoria do Min. Augusto Sherman.

Todavia, no Acórdão nº 1214/2013-Plenário, o relator Ministro Aroldo Cedraz decidiu não ser obrigatória a realização de pesquisa de preços para a prorrogação de contratos administrativos de prestação de serviços de natureza contínua (de limpeza, conservação, higienização e de vigilância), desde que previstos, no edital e contrato, dispositivos de reajuste de salário, de índices de preços de insumos e de limites de preço para contratação/prorrogação.

7 DEFINIÇÃO DO OBJETO DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO

Para um orçamento ser elaborado com nível de precisão e consistência satisfatórios, é necessário que o pesquisador tenha em mãos o máximo de informações a respeito da obra, produto ou serviço a ser orçado. Como etapa integrante da fase de planejamento, a unidade envolvida na contratação deve empreender toda a diligência para bem definir o objeto, fixar os quantitativos, bem como indicar as outras variáveis que possam influir na precificação.

Se o pesquisador entender que as informações que lhe foram ministradas pela unidade solicitante não foram suficientes para elaborar o orçamento com um grau de eficiência satisfatório ao homem/gestor médio, deverá baixar o processo em diligência para que a unidade/agente responsável pelas etapas anteriores do planejamento esclareça ou adite as informações constantes do pedido de orçamentação.

7.1 DESCRIÇÃO DO OBJETO

A unidade solicitante é quem tem a incumbência de definir de forma precisa, suficiente e clara a obra, bens ou serviços que serão contratados, já que conhece precisamente suas próprias necessidades.

A definição do objeto, no entanto, é das mais delicadas atividades dentro do processo de planejamento, pois não pode ser *demasiado específica*, pois redundará

no direcionamento da contratação para uma marca ou fornecedor, restringindo a competitividade; também não pode ser *demasiado genérica*, pois afastará a participação de fornecedores idôneos e dificultará a aquisição de produtos ou serviços de qualidade, abrindo margem para contratações ineficientes e antieconômicas.

No *Manual de procedimentos para a contratação de bens e serviços pelos órgãos públicos federais* da Advocacia-Geral da União, observa-se a seguinte recomendação:

Para que seja possível a realização de uma pesquisa de mercado adequada, o pedido de orçamento às empresas do ramo deve ser acompanhado de todas as informações relevantes na definição do objeto da contratação (Exemplo: material em que é fabricado, dimensões, características técnicas, cor). O que é relevante ou não deve ser definido pelo setor requisitante (que, em regra, coincide com a unidade técnica correspondente) em cada caso, segundo as regras de mercado do objeto da contratação.²⁵

Além da descrição do objeto, também deve ser especificada a respectiva *unidade de fornecimento* do produto (kg, m², unidade, fardo *etc.*) ou do serviço (hora-homem, diária, m² *etc.*), bem como, no caso de produtos, as especificações da embalagem, já que ela interfere diretamente nos custos de logística.

Logo, quanto mais detalhada e precisa a informação passada pelo setor solicitante ao orçamentista, também necessariamente fruto de um bom planejamento, mais preciso e idôneo será o resultado da orçamentação.

7.2. ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS

Definido o objeto, também é relevante para a elaboração do orçamento a indicação do quantitativo unitário de cada item de produto ou serviço de acordo com sua unidade de medida.

Essa quantificação não pode ser arbitrária, devendo ser formulada em bases objetivas e reproduzíveis, como, por exemplo, considerando o consumo dos anos anteriores, estoque eventualmente existente, projeção de crescimento no período do contrato *etc.*

A quantificação incorreta do produto/serviço a ser contratado impacta diretamente na orçamentação, pois o volume de qualquer contratação pressiona o preço das propostas para baixo ou para cima.

Cotações com *quantitativo mínimo de montante considerável* proporcionam o efeito barganha, que é o “resultado no preço da negociação de grande quantidade a ser adquirida, o que pode provocar redução do preço unitário do material a ser comprado”²⁶.

²⁵ AGU, Manual de procedimentos para a contratação de bens e serviços pelos órgãos públicos federais, p. 21.

²⁶ Instituto Brasileiro de Auditoria em Obras Públicas, Orientação Técnica-IBR nº 005/2012.

Já a indicação de *quantitativo mínimo menor que a real necessidade* tende a elevar o valor do orçamento, pois o fornecedor terá menos margem para diluir os custos de logística, riscos, lucro etc.

Dessarte, não basta bem descrever o objeto da contratação, é preciso bem quantificá-lo, bem como fixar um quantitativo mínimo e máximo de maneira que possa, se for o caso, aproveitar-se da economia de escala. É válida, nesse aspecto, a advertência de Maçal Justen Filho, para quem “A incerteza sobre quantitativos mínimos e máximos se reflete no afastamento dos empresários sérios e na elevação dos preços ofertados à Administração”.²⁷

A estimativa de quantitativo do objeto da contratação nas licitações realizadas pelo sistema de registro de preços é assunto que também merece ser comentado.

Há um péssimo hábito administrativo por parte de alguns órgãos públicos de, sob o argumento de que a ata de registro de preços não cria a obrigação de contratar, simplesmente não realizar qualquer planejamento no tocante ao quantitativo das contratações. É comum, de um lado, não fixarem quantitativo mínimo para aquisições/contratações, e, do outro, estimarem quantitativo máximo excessivo.

Por óbvio, a opção pela realização de licitação pelo sistema de registro de preços não exime as unidades solicitantes de produtos/serviço de bem quantificar os objetos a serem contratados. Essa postura, de não estimar quantitativo mínimo e quantificar “com sobra” o quantitativo máximo, denota desídia de planejamento e afeta a economicidade da contratação, podendo, inclusive, levar os órgãos de controle a responsabilizar o pesquisador e autoridade competente.

Em suma, a indicação de quantitativos exorbitantes pode afastar fornecedores idôneos, que saibam não ser possível atender à demanda registrada, se realmente for contratada. E a ausência de quantitativo mínimo do produto/serviço não promove a economia de escala (efeito barganha). A esse propósito, Maçal Justen Filho leciona:

Se não for estabelecido um lote mínimo para requisição, o particular se verá num dilema econômico invencível. Seus custos serão diversos em função das quantidades. O resultado será a formulação de preços médios. Logo, sempre que a Administração formular requisição de lotes de maior dimensão, pagará valor superior ao que poderia ter obtido – se licitante dispusesse da informação sobre a dimensão de lotes.²⁸

Portanto, mesmo nas contratações pelo sistema de registro de preços, deve o orçamentista quantificar de forma objetiva o limite mínimo do pedido, bem como estimar o pedido máximo dentro de bases regulares de expectativa de contratação e de maneira que possa gerar economia de escala.

²⁷ JUSTEN FILHO, Maçal. Comentário à lei das licitações e contratos administrativos. Pág. 230.

²⁸ JUSTEN FILHO, Maçal. Comentário à lei das licitações e contratos administrativos. Pág. 230.

7.3 OUTRAS VARIÁVEIS RELEVANTES PARA COMPOSIÇÃO DO PREÇO DE MERCADO

Ao realizar a pesquisa de preços, o responsável pela orçamentação precisa, além da descrição do objeto e da indicação de seus quantitativos, ter ciência de todas as demais condições inerentes à contratação que, direta ou indiretamente, impactem na formação do preço.

O fornecedor, de sua parte, também só poderá apresentar um orçamento consistente se lhe forem informadas detalhadamente as condições para contratação. Na dúvida, a proposta do licitante partirá sempre de “valores cheios”.

Assim, a cotação deve indicar, por exemplo: (a) prazo de validade da proposta de preços; (b) forma e prazo para pagamento²⁹; (c) responsabilidade pelos custos operacionais e administrativos, inclusive transporte/frete e embalagens; (d) prazo, local da entrega e estratégia de suprimento do produto; (e) local e frequência da prestação dos serviços; (f) responsabilidade pelos encargos trabalhistas, tributários e comerciais; (g) seguros; (h) se é exigida garantia ou assistência técnica, bem como o respectivo prazo e (i) o prazo de validade do contrato.

Também é recomendável que nos pedidos de proposta de preços, o pesquisador solicite que nas cotações apresentadas haja a declaração genérica de que os demais valores que incidam direta ou indiretamente sobre o custo do produto/serviço deverão estar inclusos na cotação.

7.4 DETALHAMENTO DO ORÇAMENTO

A legislação de regência das contratações públicas determina, em todas as modalidades licitatórias e de contratação direta, que o orçamento estimativo seja elaborado por meio de planilhas que detalhem, de forma individualizada, as unidades de fornecimento, quantidade e custo de cada produto/serviço.

Esse detalhamento deve ser inerente e proporcional ao próprio objeto a ser orçado, podendo envolver elevado nível de especificidade e complexidade. Em razão disso, o grau e forma do detalhamento do orçamento deve ser indicado pela unidade envolvida na contratação.

8 PESQUISA MERCADOLÓGICA: A COLETA DE PREÇOS PARA SUBSIDIAR O ORÇAMENTO

Definido o objeto da futura ou potencial contratação, o orçamentista deve dar início à pesquisa mercadológica, consistente na coleta de preços para subsidiar a elaboração do orçamento.

Essa pesquisa, a seu turno, deve ser realizada a partir de critérios legais e

²⁹ “Realize prévia e detalhada pesquisa de preços, e [...] considere todas as variáveis correlacionadas, tais quais as quantidades pretendidas, prazos e forma de entrega”. Acórdão nº 3667/2009-2ªC.

jurisprudenciais que conduzam à estimação do *preço de mercado* do produto/serviço especificamente pesquisado. Nessa trilha, os preços coletados devem ser *efetivos*, que são aqueles realmente praticados no mercado, e *atuais*, que são os contemporâneos à pesquisa e ainda vigentes; ademais, tais preços devem ser fruto de uma pesquisa mercadológica *ampla*, quer dizer, que se utilize de tantas amostras quando foram suficientes para se estimar com precisão o preço de mercado.

8.1 A EFETIVIDADE DOS PREÇOS

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 15, traz dois incisos relevantes para a elaboração do orçamento estimativo. Prescreve o dispositivo que as compras – e a realização de obras e contratação de serviços, por analogia –, sempre que possível, deverão “III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado”, bem como deverão “V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”.

O **inciso V** trata de verdadeiro critério de demarcação de preços ao determinar que as contratações públicas, *sempre que possível*, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Considerando que os negócios jurídicos são entabulados na órbita pública e privada, a Lei nº 8.666/93 deixou claro que a baliza de pesquisa de preços nas contratações públicas são os contratos firmados por órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, e não os realizados entre contratantes da iniciativa privada.

É verdade ineludível que as contratações públicas não podem ser comparadas às privadas, isso porque, nos negócios privados, predomina a dinâmica e a informalidade. Já nos negócios públicos, à guisa de exemplificação: (i) exigem rigorosa habilitação financeira dos fornecedores do momento da proposta ao exaurimento do contrato³⁰; (ii) toda transação comercial necessariamente materializada em nota fiscal pelo valor efetivamente pago, exigência que, em uma economia ainda informal como a brasileira, é fator que também impacta na cotação; (iii) submetem-se a um regime de pagamento que se opera por meio de processo de empenho, não raramente uma autêntica *via crucis* para os fornecedores e prestadores de serviços, que precisam arcar com os prejuízos derivados da morosidade no pagamento com seu próprio capital de giro.

De fato, “a Administração Pública não é obrigada a contratar pelo mesmo preço que o faz a iniciativa privada, porque essa só é parâmetro para condições de aquisição e pagamentos idênticos”.³¹ Decerto, mais uma vez merece transcrição os valorosos escólios do mestre Jacoby Fernandes, ao advertir que “O preço pesquisado, portanto, não é propriamente o de mercado, mas o que *efetivamente* pode ser praticado no âmbito da Administração Pública”.³² E continua:

³⁰ JACOBY FERNANDES, Contratação Direta, p. 672.

³¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão. p. 197.

³² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão. p. 193.

Recomenda a lei que a Administração Pública procure balizar-se pelo preço praticado no âmbito da própria Administração Pública. Obviamente, se um órgão, exigindo, como manda a lei, uma série de certificações de regularidade jurídica e fiscal, consegue menor preço para determinado produto, o registro de preço pode pretender ter essa meta de valor, guardadas as peculiaridades.³³

Com efeito, a Administração Pública deve balizar o valor de suas contratações a partir negócios jurídicos semelhantes realizados por outros órgãos públicos. A dinâmica e flexibilidade do mercado privado não podem servir de parâmetro para compras realizadas sob o regime de contratação dos órgãos públicos.

Ademais, o *efetivo valor de mercado*, em regra, somente será alcançado após a disputa gerada pela licitação; até então, o orçamento, enquanto análise preditiva, almeja somente estabelecer uma medida aproximada do preço efetivo, de maneira que a disputa de preços se inicie a partir dos valores próximos ao da futura contratação e, por isso, se torne mais vantajosa para a Administração.

Já o **inciso III** supracitado, por sua vez, fala em submeter-se as contratações públicas, *sempre que possível*, às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado *sempre que possível*.

Esse inciso trata da modelagem das obrigações dos contratos públicos, não se referindo propriamente a balizamento de preços. Quer o dispositivo orientar o gestor público no sentido de, ao formatar as obrigações do contrato a ser firmado, observe a prática ocorrida no setor privado e, se possível, utilize como paradigma.

Um exemplo pode ser elucidativo. No segmento de contratação de cantores e bandas, a praxe do mercado privado é que, ao se contratar uma apresentação, o contratante já deve pagar metade do valor do contrato, sendo a outra parte paga antes da realização do evento. Esse modelo de contrato firmado na iniciativa privada deve ser, tanto quanto possível, reproduzido pela Administração quando se trata do objeto citado.

A importância do inciso III para a orçamentação é porque a modelagem das obrigações contratuais, especialmente as condições de aquisição e de pagamento, influenciarão, como insumos indiretos, no preço final dos produtos e serviço, devendo ser consideradas no momento da pesquisa.

8.2 DA ATUALIDADE DOS VALORES ORÇADOS

Para que um orçamento realmente cumpra a sua função de estimar uma média de valor de produto ou serviço, as fontes pesquisadas devem ser atuais, isto é, devem representar o valor vigente de mercado no momento da sua elaboração. O TCU tem Acórdão elucidativo sobre o tema:

³³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão. p. 197.

Com efeito, é oportuno determinar ao órgão que, doravante, abstenha-se de utilizar pesquisa de preços defasadas em suas licitações, de modo a que o orçamento estimativo reflita, de fato, os preços praticados no mercado à época do certame.

Acórdão nº 1.462/2010-TCU/Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa.

Na esfera normativa, o inciso III, art. 2º da IN nº 05/2014-MPOG/SLTI, estabeleceu um critério objetivo para aferir a atualidade dos preços, a saber, admite a cotação de preços de contratações de outros entes públicos, desde que tais contratos se encontrem em execução ou que tenham sido concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa. Esse recorte temporal passou assim a gozar de presunção de atualidade.

Apesar de a IN nº 05/2014-MPOG/SLTI ter criado uma referência objetiva quanto à atualidade das pesquisas, o que é interessante para padronizar a tarefa de orçamentação, ela ignora a dinâmica e volatilidade – ou estabilidade, em determinados casos – do mercado. O próprio TCU, nos termos do Acórdão nº 1214/2013-TCU/Plenário, já reconheceu que:

[...] fazemos parte de uma economia estável, em que a variação [de preços] esperada é baixa e pode ser perfeitamente retratada mediante a utilização de índices nacionais, tal como o INPC.

O mesmo TCU já decidiu, no Acórdão nº 2361/2009-TCU/Plenário:

[...] a estimativa de custos para fins de licitação deve ser feita com base em efetiva pesquisa de preços no mercado, e não a partir da aplicação de índices inflacionários sobre os valores referentes a licitações similares anteriores.

O que se pode colher de tais decisões, tentando harmonizá-las, é que índices de atualização monetária não podem ser utilizados como parâmetro de pesquisa de preços, entretanto, a depender do segmento de mercado e do contexto da economia, não há vedação para, à falta de cotações com preços atuais, aplicar índice de correção a uma ou outra amostra.

Diante da complexidade do mercado, não se pode definir, de forma prévia e estanque, prazos de validade para utilização de cotações no orçamento já que, afinal, o que importa não é o prazo de vigência da contratação pesquisada, mas a atualidade³⁴ dos valores encontrados.

³⁴ Como informa o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (Sistema de registro de preços e pregão. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Pág. 212-217.): “O levantamento de preços, eventualmente feito para referência da própria pesquisa deve ser limitado no tempo para não provocar distorções”. Portanto, qualquer técnica de coleta de preços deve se basear em preços atuais praticados na região onde deverá ser executada a obra, prestado o serviço ou fornecido o bem. Critérios aritméticos pré-definidos, como cotações realizadas nos últimos seis meses, criam um critério arbitrário, que ignora a pluralidade dos mercados, dos produtos e só traz inconsistência à orçamentação.

8.3 AMPLA PESQUISA: DA TRÍPLICE COTAÇÃO À CESTA DE PREÇOS

A Lei nº 8.666/93 determina (art. 15, § 1º), em dispositivo aplicável por analogia a todas as modalidades licitatórias e contratações diretas, que a aquisição de produto ou a contratação de serviço deve ser precedida de *ampla pesquisa* de mercado a fim de se estimar o valor da contratação. No entanto, não há na legislação que trata do assunto qualquer normatização do que seria essa *ampla pesquisa*.

O **paradigma tradicional de cotação de preços** para subsidiar a pesquisa mercadológica do orçamento estimativo consiste na solicitação de proposta diretamente a três fornecedores (*request for proposal*). Nesses termos, o TCU presume ampla³⁵ a pesquisa realizada nesses moldes, somente admitindo a consulta em menos de três fornecedores se devidamente justificado o motivo. Esse ainda é o parâmetro mais comum de pesquisa, pelo menos pelos órgãos municipais.

É preciso reconhecer que o paradigma de pesquisa baseado na tríplice cotação, malgrado arraigado em pacífica jurisprudência da Corte de Contas, é, em si, um formalismo sem sentido e que, por si só, não garante amplitude à pesquisa realizada. O que deve o orçamentista perscrutar é se o valor encontrado em sua pesquisa, ainda que lastreado em único fornecedor, representa o custo real de mercado do objeto a ser contratado. Decerto que, em tese, quanto maior o plano amostral, maior a tendência de precisão do orçamento – é princípio básico da Estatística. Mas, para uma orçamentação eficiente e precisa, o que conta é muito mais a qualidade das fontes pesquisadas que o número de cotações realizadas.³⁶

O TCU tem reconhecido ao longo dos anos as limitações do sistema tradicional de pesquisa de preços, especialmente diante do surgimento de novas tecnologias. Emergiu então um **novo paradigma de pesquisa de preços denominado “cesta de preços aceitáveis”**, que recomenda a diversificação da base da pesquisa em mais de um parâmetro (tipo de fonte) para subsidiar a elaboração do orçamento estimativo. A propósito, excerto do Acórdão nº 2.170/2007-Plenário³⁷, de Relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, verdadeiro *leading case* desse novo paradigma:

32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os

³⁵ Acórdão nº 1.861/2008, Relator: Ministro Augusto Nardes. Conferir também o Acórdão do TCU nº 2531/2011-Plenário. Rel. Min. José Jorge, 21.09.2011.

³⁶ <http://www.zenite.blog.br/pesquisa-de-precos-com-base-em- apenas-tres-orcamentos-de-fornecedores-nao-funciona/#.VvaynHp2FK>

³⁷ Desde então, a expressão passou a povoar os julgados do TCU: vide, e.g., os Acórdãos nºs 2.267/2008-Plenário, 0.819/2009-Plenário, 0616/2010-Plenário, 0575/2011-Plenário, 0.731/2012-Plenário, 0.301/2013-Plenário, 0.881/2014-Plenário etc. aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas

parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma “cesta de preços aceitáveis”. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como “cesta de preços aceitáveis” pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle - a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado”.

Dessa maneira, a essência da orçamentação estimativa baseada na cesta de preços aceitáveis consiste na utilização simultânea dos vários parâmetros de pesquisa postos à disposição do pesquisador, objetivando, desse *mix* de fontes, extrair valores que representem, com satisfatório nível de precisão, os efetivos preços de mercado dos produtos ou serviços orçados. Nesse passo, *parâmetro de pesquisa* consiste na fonte onde o orçamentista pode buscar dados para realizar sua pesquisa. A cotação diretamente com fornecedores (dito “preço de balcão”) é o mais tradicional de todos os parâmetros, mas há outros, como tabelas oficiais de preços referenciais, outras contratações similares realizadas por outros entes públicos, atas de registro de preços publicadas, catálogos, mídia especializada etc.

Tal metodologia de pesquisa de preços embasada na pluralidade de parâmetros foi recentemente normatizada no âmbito federal por meio da Instrução Normativa nº 005/2014 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, direcionada aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) do Governo Federal. Em seu art. 2º, a citada IN prescreve que, nas pesquisas de preços, serão utilizados os seguintes parâmetros: I - Portal de Compras Governamentais; II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; 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 IV - pesquisa com os fornecedores.

Desse modo, na orçamentação lastreada em cesta de preços, o pesquisador deve selecionar, preferencialmente, mais de um parâmetro de pesquisa e, em cada fonte escolhida, colher o número de cotações que entender suficientes para atender à necessária amplitude dos trabalhos.

Data venia, merece reparos a parametrização apresentada pela IN nº 05/2014-MPOG, isso porque: **primeiro**, o Portal de Compras Governamentais nada mais faz que indexar as contratações similares de outros entes públicos, não sendo, portanto, um verdadeiro parâmetro (fonte), mas mero instrumento de utilização do parâmetro já previsto no inciso III, art. 2º, da IN ora analisada; **segundo**, como já abordado acima, o estabelecimento de um critério temporal estanque para aferição da atualidade dos preços ignora peculiaridades do mercado; **terceiro**, a IN deixou de abordar os sistemas oficiais de preços referenciais, perdendo oportunidade para

compilar em uma única norma todos os parâmetros de pesquisa.

Consideradas essas críticas e reflexões, os verdadeiros parâmetros a serem utilizados nas pesquisas para elaboração de orçamento estimativo são os seguintes: (I) tabelas oficiais de preços referenciais; (II) contratações similares realizadas por outros entes públicos; (III) pesquisa publicada em mídia especializada; (IV) tabelas e cadastros de sítios eletrônicos especializados e de domínio amplo e (V) pesquisa direta com fornecedores.

8.3.1 Parâmetro de pesquisa 01: sistemas oficiais de preços referenciais

O primeiro parâmetro a ser analisado são os sistemas oficiais de preços referenciais, que se constituem em repositórios oficiais de preços de produtos e serviços, criados e mantidos por órgãos públicos, gozando de presunção de legalidade, economicidade, efetividade, atualidade e amplitude.

Assim, os ditos *preços de referência*, na nossa sistemática de contratação pública, funcionam como preço-teto, ou, como preferem os economistas, preço de reserva. Utilizando-os, o orçamentista não tem a necessidade de realizar-se a cotação em outros parâmetros. Basta usar os valores inscritos nos referenciais oficiais.

O professor Egon Bockmann Moreira faz interessante ponderação sobre a criação tabelas de preços referenciais, merecendo transcrição sua lúcida reflexão:

Num País com tantas variantes mercadológicas, a padronização de preços é um desafio muitas vezes difícil de alcançar, inclusive pelo efeito das marcantes diferenças regionais. De todo modo, a cultura às tabelas referenciais parece ser um movimento irreversível, estimado historicamente pela jurisprudência do TCU.³⁸

Ademais, malgrado os *preços referenciais* gozarem de presunção de economicidade, essa presunção é relativa. Caso os valores constantes em tais tabelas apresentem distorções – para mais ou para menos – com a realidade do mercado local, é possível o afastamento do uso da tabela, desde que seguido da devida justificativa técnica idônea. Esse tema será abordado adiante.

Por fim, os principais sistemas oficiais de preços referenciais no âmbito federal são: o SINAPI, o SICRO2 e o Banco de Preços em Saúde

8.3.1.1 Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)

O SINAPI realiza a produção de custos e índices da construção civil a partir do levantamento de preços de materiais e salários pagos na construção civil para o setor de habitação, tendo iniciado no ano de 1969. A partir de 1997, ocorreu a ampliação do Sistema, que passou a abranger o setor de saneamento e

³⁸ MOREIRA, Lei Geral, p. 194.

infraestrutura³⁹. Poder ser observado no sítio da Caixa Econômica Federal, na página do sistema, a seguinte informação:

A gestão do SINAPI é compartilhada entre Caixa e IBGE. A Caixa é responsável pela base técnica de engenharia (especificação de insumos, composições de serviços e orçamentos de referência) e pelo processamento de dados, e o IBGE, pela pesquisa mensal de preço, tratamento dos dados e formação dos índices. A manutenção das referências do SINAPI pela Caixa é realizada conforme Metodologias e Conceitos.⁴⁰

No **plano federal**, a tabela SINAPI foi utilizada, de forma cogente, como preço de referência na elaboração de orçamentos estimativos para execução de obras e serviços de engenharia com recursos públicos federais. Essa obrigatoriedade de utilização desse parâmetro se deu por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias editadas nos anos de 2003⁴¹ (Lei nº 10.524/2002) a 2013 (Lei nº 12.708/2012).

No ano de 2013, o Governo Federal deixou de incluir no texto da LDO (para o exercício de 2014) a obrigatoriedade da utilização da tabela SINAPI e SICRO, migrando tal obrigação para o Decreto nº 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências, recebendo tratamento mais sistemático.

Na órbita dos **estados e dos municípios**, não há obrigatoriedade da utilização de tais referenciais oficiais (SINAPI e SICRO2), malgrado seja recomendável por diversas razões: a uma, porque uniformiza a metodologia de orçamentação; a duas, porque agiliza a pesquisa e reduz os custos operacionais de orçamentação; a três, porque traz segurança jurídica ao orçamentista, ao ordenador de despesas e à autoridade competente. Como antecipado na seção anterior, é possível que a Tabela SINAPI, em seu sistema de preços referenciais, registre preços de produto ou serviço destoante (elevado ou reduzido) da realidade mercadológica local. Nesses casos, não há nenhum óbice para a estimação do preço utilizando-se as técnicas tradicionais. O Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013 prevê:

Art. 8º Na elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado.

Parágrafo único. Os custos unitários de referência da administração pública poderão, somente em condições especiais justificadas em relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos

³⁹ <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/sinapi/>

⁴⁰ <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/apoio-poder-publico/sinapi/Paginas/default.aspx>

⁴¹ Antes da utilização da tabela SINAPI como preço referencial, o Governo Federal utilizava o Custo Unitário Básico (CUB) divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção em cada Unidade da Federação.

recursos ou seu mandatário, exceder os seus correspondentes do sistema de referência adotado na forma deste Decreto, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle, dispensada a compensação em qualquer outro serviço do orçamento de referência.

No que é ratificado pelo TCU:

No caso de impossibilidade de obtenção de preços referenciais, via sistemas oficiais, para a estimativa dos custos em processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado, devendo ser devidamente justificadas as situações em que não for possível atingir o número mínimo de cotações [...].

Acórdão nº 1266/2011-TCU/Plenário.

A contratação de serviços por preços superiores às referências legais (Sinapi e Sicro) deve ser, à vista das disposições contidas nas recentes leis de diretrizes

orçamentárias, justificada por relatório técnico circunstanciado aprovado pela autoridade competente. Acórdão nº 3936/2013-TCU/2ªC.

Assim, a Tabela SINAPI não é um modelo estanque de precificação que ignora as peculiaridades locais, especialmente as do mercado. O TCU e a legislação de regência somente exigem, para o afastamento dos preços referenciais, que o orçamentista justifique idoneamente a sua não utilização, especialmente quando o valor utilizado no orçamento for superior ao preço referencial.

Por derradeiro, quando da formalização da utilização da tabela SINAPI para elaboração de orçamento estimativo, deve o responsável pela pesquisa indicar, nas planilhas de preços unitário, a referência de cada item conforme a respectiva tabela, utilizando-se o preço registrado. Assim agindo, não é necessário recorrer-se a outros parâmetros.

8.3.1.2 Sistema de Custos Rodoviários (Sicro)

O Sicro consiste em sistema oficial de preços referenciais desenvolvido e mantido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para ser utilizado para orçamentação de obras e serviços de infraestrutura rodoviária que envolvam recursos federais.

O DNIT é responsável pela manutenção, ampliação, construção, fiscalização, e elaboração de estudos técnicos para a resolução de problemas relacionados ao tráfego de pessoas e bens. Sua atribuição se dá em três modais: infraestrutura rodoviária, ferroviária e aquaviária.

Note-se que a Sicro se aplica ao modal infraestrutura rodoviária. Entretanto, há precedente do TCU estendendo sua aplicação ao modal de infraestrutura ferroviária, *vide*:

O Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) é referencial de preços adequado para obras ferroviárias, tanto em relação aos valores de BDI quanto às composições de custo de serviços de terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes e especiais, sinalização vertical, obras complementares, proteção vegetal e demais serviços de infraestrutura ferroviária. Acórdão 1884/2014-TCU/Plenário.

Daí ser legítimo inferir que o Sicro também pode ser aplicado como referencial de preços às obras e serviços do modal infraestrutura aquaviária.

No mais, tudo que se tratou em relação à Tabela SINAPI aplica-se à Tabela Sicro, especialmente quanto ao regime jurídico, quanto à fixação de sua obrigatoriedade como baliza de orçamentação nos estados e municípios, quanto à possibilidade de seu afastamento e utilização de valores efetivos do mercado local, vantagens de utilização e quanto à formalização da pesquisa.

8.3.1.3 Banco de Preços em Saúde⁴² (BPS)

O BPS consiste em um sistema informatizado do Ministério da Saúde por meio do qual disponibiliza informações sobre compras de medicamentos e outros produtos da área da saúde. Sua utilização é facultativa, mesmo no âmbito federal, e depende da alimentação voluntária de informações em seu banco de dados por parte dos órgãos e instituições públicas.

Essa utilização e alimentação voluntárias, provavelmente, são os fatores que ainda não firmaram o BPS como fonte oficial obrigatória de preços referenciais. O próprio TCU já constatou inconsistências no BPS:

O Banco de Preços em Saúde, tendo em vista suas fragilidades e limitações para obtenção do preço de mercado, não deve ser utilizado como parâmetro legítimo na apuração de sobrepreço em medicamentos. Acórdão nº 3759/2014-TCU/1ª Câmara.

O BPS ainda é um repositório em construção. A não obrigatoriedade em sua alimentação prejudica a ampliação da base de dados e, assim, cria lacunas e distorções. De qualquer sorte, se a pesquisa de preços for baseada no BPS, deve o pesquisador acautelar-se para juntar aos autos um relatório que é gerado pelo sistema em formato “pdf”, sem descuidar do juízo crítico que deve informar toda orçamentação.

8.3.2 Parâmetro de pesquisa 02: contratações similares realizadas por outros entes Públicos

O segundo parâmetro de pesquisa que pode ser utilizado na pesquisa mercadológica da orçamentação consiste na coleta de preços praticados em contratações realizadas por outros órgãos e entidades da Administração Pública.

⁴² <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/banco-de-precos-em-saude>

Nesse caso, o pesquisador socorre-se de atas de registro de preços e contratos entabulados por outros órgãos e entes em condições de contratação semelhantes.

Esse é um parâmetro de pesquisa é bastante eficiente e cada vez mais utilizado para orçamentação. Considerando que as contratações realizadas pela Administração são públicas, essa fonte permite ao orçamentista compor o valor da futura contratação com base em contratações em curso (ou recentes) realizadas por outros órgãos tendo por base preços já adjudicados.

Ocorre que os preços encontrados em outras contratações públicas, diferentemente dos sistemas oficiais de preços referenciais, não gozam de presunção economicidade, atualidade, amplitude e efetividade. Assim, ao lançar mão desse parâmetro, deve o pesquisador também procurar em sua pesquisas mercadológicas preços que atendam a:

- (i) a *efetividade* – obviamente que os preços praticados pela Administração Pública também não são uniformes, pois são impactados pelo volume da compra, porte do ente, credibilidade, local da entrega, condições de contratação e demais variáveis que influem na formação dos preços. Assim, deve o orçamentista, ao utilizar esse parâmetro, buscar fazer cotação, tanto quanto possível, em contratações com perfil semelhante à que se pretende realizar;
- (ii) a *atualidade* – deve o orçamentista buscar preços registrados que se mantenham válidos. O orçamentista pode, sob o manto de presunção de atualidade, cotar os preços de sua pesquisa nos termos do inciso III, art. 2º da IN nº 05/2014-MPOG/SLTI, a saber, utilizando-se de contratos/atas que se encontrem em execução ou concluídos/encerrados nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa. Nada impede, no entanto, que utilize valores com data anterior a 180 dias, hipótese que atrai ao orçamentista o ônus de provar a atualidade dos preços em eventual questionamento pelos órgãos de controle;
- (iii) a *amplitude* – o pesquisador deve buscar cotações que representem, em seu conjunto, o valor médio no mercado do produto/serviço cotado. Para tal, pode realizar a tríple cotação para cada item e, com isso, estar protegido pela presunção de amplitude, nos termos da jurisprudência tradicional do TCU ou mesmo coletar o número de cotações que entender, fundamentalmente, suficientes, atraindo para si, em eventual atuação dos órgãos de controle, o ônus de provar que a pesquisa foi ampla.

Merece comentário também a utilização dos chamados “bancos de preços”, que são ferramentas de tecnologia de informação, públicas⁴³ ou privadas, desenvolvidas para condensar informações sobre contratações públicas,

⁴³ <http://bancopreco.cgu.gov.br/>

disponibilizando meios tecnológicos para facilitar e otimizar as pesquisas. Dessa maneira, tais bancos de preços, assim como o próprio Comprasnet, não são, em si, parâmetros de pesquisa, mas meros instrumentos de tecnológicos da informação projetados para auxiliar o orçamentista a encontrar preços dentro do parâmetro de contratações similares de outros órgãos públicos. Logo, sua utilização é plenamente aceitável.

Ao lançar mão do parâmetro ora estudado, deve o orçamentista ter o cuidado de documentar seus trabalhos, o que pode ser feito por meio da juntada de cópia das atas de registro de preços ou contratos utilizados na pesquisa, ou referenciar o URL (endereço eletrônico) onde os instrumentos pesquisados possam ser acessados pelos órgãos de controle.

8.3.3 Parâmetro de pesquisa 03: mídia especializada

A mídia especializada é o terceiro e um dos mais tradicionais parâmetros de pesquisa. Consiste na utilização de veículos de comunicação (jornais, revistas, catálogos etc.) empregados para transmitir e difundir informação especializada em determinados segmentos de mercado, tendo como público-alvo pessoas que atuam na área.

A mídia especializa, para ser utilizada como parâmetro legítimo de pesquisa, precisa desfrutar de idoneidade e ser reconhecida e utilizada pelos atores econômicos do segmento de mercado a que se propõe atingir.

Um exemplo clássico desse parâmetro são os catálogos de peças de veículos automotores, ainda muito em voga. Outro segmento em que ainda é comum a utilização de catálogos é na área médica. Calha citar, a esse respeito, a Revista SIMPRO, especializada em preços de medicamentos e produtos para saúde e direcionada para o setor do varejo.

Também vale indicar a tabela mantida pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe⁴⁴), que é uma organização de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 1973, tendo como um de seus principais objetivos o apoio ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. A Fipe mantém uma tabela⁴⁵ que expressa preços médios de veículos no mercado nacional, servindo como um parâmetro para negociações ou avaliações. O TCU tem precedente reconhecendo que “Os preços de referência para aquisição de veículos pela Administração Pública são aqueles divulgados pela Fundação de Pesquisas Econômicas (Fipe)”.⁴⁶

Os veículos da mídia especializada, especialmente os catálogos, outrora impressos, têm sido substituídos cada vez mais pelo formato digital, mantidos em

⁴⁴ <http://www.fipe.org.br/pt-br/institucional/sobre-a-fipe/>

⁴⁵ <http://veiculos.fipe.org.br/>

⁴⁶ Acórdão 7502/2015-2ª Câmara, TC 003.392/2013-9, relator Ministro Raimundo Carreiro, 15.9.2015. No Acórdão, faz referência aos seguintes julgados 2.877/2011, 3.019/2011, 5.324/2011, 5.325/2011, 6.758/2011, 7.723/2011, todos da 2ª Câmara).

ambiente web, transfigurando-se em outro parâmetro de pesquisa, que será estudado na próxima seção.

Os preços encontrados na mídia especializada gozam de presunção de atualidade, efetividade e amplitude, podendo ser utilizados pelo pesquisador de forma isolada, ou seja, sem a conjugação com outros parâmetros ou com outras cotações dentro da mesma fonte de pesquisa. De qualquer sorte, é recomendável que o pesquisador, inspirado pelo paradigma da cesta de preços, lance mão também de outras cotações em seu orçamento.

Ao utilizar-se das publicações da mídia especializada, deverá o pesquisador ter a cautela de juntar aos autos do procedimento de contratação a cópia da capa e da página do veículo que subsidiou a pesquisa ou, alternativamente, indicar o número da publicação e da página da qual se retiraram os dados utilizados.

8.3.4 Parâmetro de pesquisa 04: sítios eletrônicos especializados e sítios de domínio amplo

Modernamente, existe um parâmetro de pesquisa para composição de orçamentos que se constitui na utilização de sítios da internet, classificados em especializados e de domínio amplo.

Os **sítios eletrônicos especializados** são direcionados a determinado segmento de negócio e desfrutam de reconhecimento pelos agentes econômicos que atuam nesse mercado. Portanto, os preços que consignam em suas publicações podem ser utilizados como referencial de mercado. O Manual de Orientação e Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça, quanto à utilização desse parâmetro, esclarece:

Para que um site seja considerado especializado, esse deverá estar vinculado necessariamente a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de valores, atuando de forma exclusiva ou preponderante na análise de preços de mercado, desde que haja um notório e amplo conhecimento no âmbito de sua atuação.⁴⁷

Como comentado, consagrados catálogos de produtos têm migrado do suporte físico (papel impresso) para o virtual (suporte eletrônico). Ocorre assim uma verdadeira transmutação de parâmetro de pesquisa. Essa virtualização é, com inúmeras vantagens, a tendência atual dos veículos que ainda se utilizam do suporte físico (papel).

Há também os **sítios eletrônicos de domínio amplo**, a despeito de não especializados, comercializam produtos de diversos departamentos e, pelo porte e tradição, são fornecedores de idoneidade reconhecida. São exemplos emblemáticos: www.submarino.com.br, www.americanas.com.br, www.casasbahia.com.br etc.

Os preços encontrados nos sítios especializados e nos de domínio amplo

⁴⁷ Superior Tribunal de Justiça, Manual de Orientação de Pesquisa de Preços, p. 16.

também devem ser efetivos, atuais e baseados em pesquisa ampla. Nesse passo, os preços coletados pelo orçamentista devem observar:

- (i) a *efetividade* – o pesquisador certificar-se que o preço cotado nesses *sites* mantenha as mesmas condições de fornecimento (custo de frete, montagem, prazos, encargos etc.) do objeto a ser contratado, não devendo se utilizar⁴⁸ de preços promocionais, nem usar como fonte de pesquisa sítios de leilão⁴⁹ ou de intermediação de vendas⁵⁰. Não há, no entanto, qualquer limitação à utilização de sítios de busca de preços⁵¹;
- (ii) a *atualidade* – a grande vantagem das pesquisas realizadas pela internet é a capacidade de se coletar os preços praticados no dia. Assim, basta que a pesquisa seja contemporânea ao processo de orçamentação para atender a esse requisito orçamentário;
- (iii) a *amplitude* – para evitar repetições, remete-se o leitor a idêntico item quando se tratou do parâmetro de pesquisa baseado em outras contratações realizadas por órgãos públicos (item 8.3.2), já que tem o mesmo tratamento jurídico.

Após a cotação em sítios especializados ou de domínio amplo, o orçamentista deve documentar sua pesquisa, juntando ao processo de contratação um *screenshot* (captura da imagem da tela) da página eletrônica de onde retirou os dados utilizados na pesquisa, ou utilizar de qualquer outro meio idôneo que permita aos órgãos de controle, no futuro, validar as informações utilizadas no orçamento que teve como lastro o parâmetro analisado.

8.3.5 Parâmetro de pesquisa 05: cotação diretamente com fornecedores

Por fim, o quinto parâmetro de pesquisa é o mais tradicional: trata-se da cotação de preços diretamente com fornecedores mediante solicitação de proposta de preços (*request for proposal*).

Apesar de ser o mais antigo de todos, esse paradigma continua sendo largamente utilizado para orçamentação, inclusive é compatível com a metodologia da cesta de preços. Outrossim, a IN nº 05/2014-MPOG continua admitindo-a como parâmetro válido de estimação de preços e, de forma prudente, não definiu número mínimo de cotações para caracterizar a amplitude da pesquisa.

Forma do pedido de cotação. Nesse parâmetro de pesquisa, o orçamentista

⁴⁸ A IN nº 05/2014-MPOG/SLTI veda expressamente as “estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas” nas contratações que envolvam verba federal. Mesmo sem norma que vincule tal vedação aos demais entes federativos, as mesmas razões que inspiraram a normas da IN serem para expungir os sites de leilão e de intermediação quando do juízo crítico a ser feito sobre as cotações encontradas.

⁴⁹ exemplos: www.mukirana.com, www.ofertafacil.com.br, www.superbid.net, www.lancehoracerta.com etc.

⁵⁰ exemplos: www.mercadolivre.com.br, www.ebay.com, www.bomnegocio.com, www.olx.com.br etc.

⁵¹ Exemplo: www.buscapede.com.br, www.bondfaro.com.br, www.jacotei.com.br etc.

deve *solicitar formalmente*⁵² aos fornecedores uma cotação (proposta de preços) para o objeto a ser contratado. Essa solicitação realizada pelo pesquisador não tem forma ou requisitos previstos em lei. Mesmo assim, o responsável pela pesquisa deve nortear seus trabalhos pelo princípio do formalismo moderado.

Destarte, a pesquisa com esteio nesse parâmetro pode ser realizada por qualquer meio idôneo de solicitação, sendo os mais comuns a cotação presencial, via e-mail, por correspondência ou por telefone.

Seja qual for o veículo de comunicação escolhido (telefone, e-mail, correspondência ou balcão) para a cotação, a solicitação deve contar com certa formalidade⁵³ e conter a descrição precisa do objeto, seu quantitativo e condições de contratação. Deve ainda o orçamentista cercar-se das seguintes precauções formais:

- (a) na **cotação presencial (em balcão)**, deverá juntar aos autos do processo o documento (formulário padrão do órgão ou orçamento gerado pelo fornecedor em sistema próprio) que comprove a presença do pesquisador *in loco*, especialmente com assinatura do funcionário ou empresário responsável pelas informações;
- (b) na **cotação realizada por e-mail**, deverá juntar aos autos do processo a cópia dos e-mails enviados e das respectivas respostas dos fornecedores;
- (c) na **cotação realizada por correspondência**, deverá juntar aos autos do processo o pedido de cotação, preferencialmente com AR (aviso de recebimento), e a resposta do fornecedor, com o conteúdo e o envelope;
- (d) na **cotação realizada por telefone**, deverá registrar e juntar aos autos do processo, além dos dados da cotação, o número da linha telefônica de origem e de destino, a data, o horário, o nome da empresa e do funcionário que forneceu o orçamento.

Requisitos da proposta de preços. Ao atender o pedido de cotação, o fornecedor deve encaminhar ao órgão solicitante uma proposta comercial escrita, com, no mínimo, os seguintes elementos: nome empresarial, quadro societário, CNPJ, endereço, telefone, e-mail⁵⁴, indicação dos valores praticados, data e local de expedição, concordância com as condições da contratação, sendo recomendável ainda a identificação do funcionário responsável pelas informações.

Alguns entes públicos exigem, para validade da proposta, comprovante de inscrição do CNPJ em que conste, como descrição da atividade econômica, rubrica

⁵² “Faça constar do processo as solicitações formais de cotação para efeito de estimativa de preços”. Acórdão nº 157/2008-TCU/Plenário.

⁵³ “[...] elabore pesquisa de mercado quando da execução de procedimento licitatório [...], documentando a pesquisa efetuada e juntando ao processo os respectivos comprovantes de envio das solicitações, com vistas a não deixar dúvidas quanto à lisura dos procedimentos [...]”. Acórdão nº 1.956/2010-TCU/2ª Câmara.

⁵⁴ Acórdão nº 3889/2009-TCU/1ª Câmara.

pertinente ao objeto da contratação. Tal exigência, em que pese salutar, não pode ser alçada à condição de obrigatória por absoluta ausência de previsão legal nesse sentido.

Efetividade, atualidade e amplitude do orçamento. As cotações de preços com esteio no parâmetro de pesquisa ora analisado também devem atender à efetividade, à atualidade e à amplitude da pesquisa.

Quanto à amplitude da cotação, ela deve ser considerada sob duas dimensões: uma geográfica (região em que se realizarão as cotações) e outra numérica (número de cotações que serão realizadas).

A publicação Licitações & Contratos do TCU orienta que, em relação à *amplitude geográfica* da pesquisa, deve o orçamentista guardar uma proporcionalidade entre a modalidade licitatória e o raio de cotação, *verbis*:

Abrangência da modalidade escolhida define, em princípio, a praça ou o mercado a ser pesquisado, que poderá ser municipal, estadual, nacional ou internacional. Exemplo: concorrência, tomada de preços e pregão abrangem o mercado ou praça nacional; o convite, o local.⁵⁵

Já em relação à *amplitude numérica* das cotações, não há quantitativo mínimo de cotações que garanta, por mero fator aritmético, a amplitude e precisão do orçamento. O importante é que o pesquisador colha tantas propostas quanto forem suficientes a se descobrir com razoável precisão o preço de mercado⁵⁶ do objeto orçado. De qualquer sorte, mantém-se a tradicional jurisprudência do TCU, que presume (numericamente) ampla a cotação realizada perante três fornecedores, devendo ser justificada pelo orçamentista a utilização de um número menor de propostas para elaboração do orçamento estimativo.

Restrições à cotação. O responsável pela orçamentação deve evitar solicitar cotações em empresas com sócios ou diretores em comum quando se tratar de licitação pela modalidade convite e para contratação por dispensa de licitação. Já decidiu a Corte de Contas:

[...] nos processos de dispensa de licitação ou convite, ao realizar pesquisa de preços, verifique quem são os sócios das empresas consultadas, a fim de evitar que empresas que possuem sócios em comum participem de um mesmo processo, garantindo, dessa forma, a competitividade e a lisura do processo, em cumprimento aos princípios esculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 37, “caput”, da Constituição Federal.
Acórdão nº 4.561/2010-TCU/1ª Câmara.

Outrossim, quando se tratar de orçamentação para subsidiar contratação de empresa para elaboração de projeto executivo, deve ser evitada a cotação de preços

⁵⁵ TCU, Licitações e Contratos... p. 87.

⁵⁶ “A avaliação do custo do serviço pela Administração dever ser feita por meio de orçamento detalhado, considerados os preços [...] em prática no mercado”. Acórdão nº 531/2007-TCU/Plenário.

com empresas que tenham sócios em comum com a empresa responsável pela elaboração do projeto básico ou pela execução da obra. O TCU também considera irregular, nos contratos para fiscalização de um prestador de serviços, cotação de preços em empresa que tenha sócio em comum com a empresa que será fiscalizada⁵⁷.

Chama-se atenção para essas vedações citadas pois o TCU tem tratado com muito rigor a sua fiscalização, inclusive exigindo da comissão de licitação, do pregoeiro e do ordenador de despesas a necessária observância dessa restrição. Veja-se o seguinte excerto:

8.2.5. Quanto à existência de sócios em comum entre as firmas fornecedoras de preços não ser de responsabilidade do ordenador de despesas (responsável), assim como no Acórdão do TCU 1.585/2003, afirmar-se que a Comissão de licitação não é obrigada a conhecer da composição societária, entendo que quem contrata deve saber com quem está contratando, e em se tratando de dispensa (coleta de preços), é que o responsável tem que conhecer os fornecedores dos preços, pois é ele quem escolhe, sob pena de ser mitigada a compatibilidade dos preços com os de mercado, pois, na coleta de preços com firmas de um mesmo dono, os preços sairão viciados, já que não haverá concorrência comercial. Ressalto que, havendo desconhecimento da participação societária no caso de dispensa, o responsável incorre no mínimo com culpa, por infringência ao art. 3º da Lei n. 8.666/1993. Acórdão nº 1793/2009-TCU/Plenário.

Crítica ao parâmetro. Esse parâmetro de pesquisa se mostra eficiente quando realizado com planejamento e com base em metodologia e rotina administrativa bem consolidadas. Na prática das contratações públicas brasileiras, pouco afetas ao planejamento, a utilização desse parâmetro gera verdadeiro gargalo nos processos de contratação, além de dificultar aderência das práticas administrativas às exigências legais e jurisprudenciais.

Muitas vezes os processos de licitação ou de contratação direta ficam parados em razão da dificuldade na coleta de propostas para elaboração do orçamento. Isso porque a Administração enfrenta muitos obstáculos para conseguir que as empresas se disponibilizem em apresentar propostas de preços, já que muitas não têm interesse em contratar com a Administração Pública (o que não é raro), outras não querem designar um funcionário para realizar o orçamento, já que alguns deles são complexos, envolvendo centenas de itens, absorvendo o tempo dos funcionários das empresas e, com isso, gerando custos operacionais.

Além de morosa, a pesquisa diretamente em fornecedores também é insegura e pouco consistente, sendo o parâmetro mais comum para prática de fraudes, isso porque, por se tratar de documento elaborado individualmente e geralmente sem rastros auditáveis, é fácil produção de documentos retroativos, forjados ou simulados.

⁵⁷ Acórdão nº 297/2009-TCU/Plenário.

Por tais razões, esse parâmetro encontra-se em declínio e provavelmente deve entrar em desuso no futuro próximo, cedendo espaço a parâmetros mais confiáveis e eficientes.

9 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS COLETADOS

Definido idoneamente o objeto do orçamento e havendo sido realizada a pesquisa mercadológica nos parâmetros de pesquisa posto à disposição do orçamentista, é preciso analisar e tratar as informações coletadas.

Essa análise e tratamento de dados compõem-se pelas seguintes etapas a serem realizadas pelo orçamentista: *primeiro*, equalizar os dados encontrados, com a certificação de que as cotações obtidas realmente condizem com o objeto semelhante (descrição e condições de contratação) do orçamento, descartando cotações discrepantes; *segundo*, formular juízo crítico sobre a população amostral, expurgando as amostras que, malgrado tratem de objeto semelhante, apresentam valores bem mais elevados que os demais; *terceiro*, aplicar tratamento estatístico aos dados coletados para encontrar o preço de mercado com base em medida de tendência central compatível com o grau de homogeneidade das amostras e, por fim, *quinto*, elaborar um mapa comparativo de preços, materializando a pesquisa em um documento formal.

Antes de avançar no assunto, calha consignar que, ao utilizar-se do parâmetro dos preços baseados em referenciais oficiais, o orçamentista não precisará fazer cotações e comparações de preços em outras fontes, limitando-se a utilizar valores registrados nos sistemas, daí porque não haver o que se falar em análise e tratamento de dados nesse tipo de orçamento. Esta seção, portanto, aplica-se somente aos demais parâmetros de pesquisa de mercado, a saber, contratações similares realizadas por outros entes públicos; pesquisa publicada em mídia especializada; tabelas e cadastros de sítios eletrônicos especializados, sítios de domínio amplo e pesquisa direta com fornecedores.

9.1 EQUALIZAÇÃO DO OBJETO DAS COTAÇÕES PESQUISADAS

Equalizar cotações é a atividade pela qual o pesquisador se certifica que somente utilizará para o cálculo do preço de mercado as propostas que guardem semelhança de *objeto* entre si.

Decerto, para ser possível comparar – com correção – propostas de preços, ainda que coletadas em parâmetros diferentes, é necessário que o orçamentista, inicialmente, certifique-se que são similares a descrição do objeto, o quantitativo e as condições de contratações. Por exemplo, não será legítima a comparação entre cotações que, malgrado tratem de mesmo objeto, uma se baseie em dez mil unidades de um determinado produto e a outra em cinquenta; uma proposta inclua o frete e a outra não... Qualquer diferença entre esses vetores do objeto

altera de forma significativa os valores das propostas apresentadas, afetando a precisão do orçamento.

Assim, caso o orçamentista identifique cotações com grau significativo de heterogeneidade em relação ao objeto do orçamento ao ponto que possam contaminar a precisão da pesquisa, deve equalizar os dados, descartando fundamentadamente as propostas inservíveis para comparação.

9.2 JUÍZO CRÍTICO SOBRE OS VALORES COTADOS

Equalizados os dados da pesquisa, ou seja, certificado de as cotações coletadas tratam de objetos com razoável grau de similaridade ao objeto do orçamento, o pesquisador deve realizar um juízo crítico acerca do *valor* das amostras obtidas no âmbito de cada parâmetro, expurgando os dados discrepantes dos demais valores coletados na pesquisa.

Nesse passo, o orçamentista deve refugar os valores manifestamente inexecutáveis ou que apresentem manifesto sobrepreço em relação à normal flutuação de mercado. Para tanto deve considerar as variáveis locais, sazonalidades, flutuação de câmbio e demais fatores que influenciam na precificação por parte dos fornecedores.

Só com essa depuração, os valores das amostras encontradas serão idôneos para serem utilizadas na elaboração do orçamento, pois a população amostral apresentará grau de homogeneidade apto a gerar uma estimativa precisa quanto ao preço de mercado.

Expurgo dos “outliers” (valores discrepantes). O TCU tem determinado que sejam descartados das pesquisas os valores das cotações que se mostrem bem superiores aos demais preços coletados. Veja-se:

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.

Acórdão nº 403/2013-TCU/1ªC.

Na elaboração de orçamentos destinados às licitações, deve a administração desconsiderar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, consequentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.

Acórdão nº 2943/2013-TCU/Plenário.

Como visto, o orçamentista deve excluir da pesquisa os valores que apresentem grande variação em relação aos demais preços encontrados.

Em Estatística, esses valores discrepantes são denominados *outlier*, que, em termos técnicos, é o valor de amostra que se localiza, no eixo de variação, muito distante da média e, por isso, implica em prejuízo para análise dos resultados dos testes estatísticos aplicados aos dados coletados.

Posto isso, qual seria, em números relativos, o percentual de variação que caracteriza uma amostra como *outlier*? Malgrado existam diversas técnicas estatísticas para detecção de *outliers*⁵⁸, o TCU, em seus acórdãos, limita-se a determinar que devem ser expurgados os valores *discrepantes* do resultado da amostra.

À míngua da fixação pela Corte de Contas de um critério científico e objetivo do que vem a ser um dado *outlier*, considere-se, para os fins do presente trabalho, que amostras com coeficiente de variação superiores a 30% (trinta por cento)⁵⁹ deve ser expurgadas do cálculo de comparação de preços.

Fatores que influenciam na precificação. Vale mencionar ainda que, em sede de juízo crítico, o pesquisador deve considerar os vários fatores que influenciam nos preços das cotações. A propósito, veja-se excerto do Acórdão nº 2984/2013-TCU/Plenário, o qual recomenda-se a leitura integral, *verbis*:

A equipe de auditoria atribuiu as variações verificadas entre os valores coletados pelo IBGE e supostos preços reais aos seguintes fatores, além da natural flutuação de mercado entre os fornecedores:

- a) **Efeito Cotação:** resultado do procedimento rotineiro de pesquisa de preços, por meio do qual o comprador realiza cotações e escolhe o estabelecimento que apresentou o menor preço, fazendo com que o preço efetivamente pago pelo construtor seja inferior à mediana das consultas por ele realizadas.
- b) **Efeito Barganha:** resultado da negociação de grande quantidade, o que provoca redução do preço unitário do material a ser comprado em função de economias de escala.
- c) **Efeito Marca:** resultado da coleta de preços de insumos supostamente com a mesma especificação, porém, com marcas diferentes. Esse efeito pode distorcer o preço referencial para mais ou para menos, dependendo da relação entre o insumo cotado e aquele ao qual se deveria efetivamente referenciar. Também pode trazer reflexos sobre as composições de serviços, uma vez que determinadas marcas de melhor qualidade apresentam desempenho superior em relação a outras, ainda que todas se encontrem dentro de um mesmo nível de especificação técnica.
- d) **Efeito Administração Pública:** decorre da identificação, por parte do comprador, de que aquisição atenderá a órgão público. No caso das cotações, esse efeito tende a provocar uma majoração dos preços informados pelo fornecedor, em virtude de dois fatores essenciais. O primeiro é que não há expectativa de compra imediata nem de concorrência entre fornecedores, fazendo com que o vendedor forneça o preço 'de balcão', sem ofertar qualquer tipo de abatimento comumente oferecido, pois encara a pesquisa como mera informação e não como uma venda potencial. O segundo fator

⁵⁸ P. e., gráfico box, modelos de discordância, teste de Dixon, Teste de Grubbs, Z-scores... *vide* ANDRIOTTI, José Leonardo Silva. Técnicas estatísticas aplicáveis a tratamento de informações oriundas de procedimentos laboratoriais, p. 24.

⁵⁹ Analisando algumas fontes que tratam da classificação do coeficiente de dispersão, esse valor sempre é considerado como uma amostra heterogênea, que é aquela com alta dispersão.

relevante é que, em geral, as cotações realizadas pela Administração Pública destinam-se a subsidiar um orçamento-base para licitação, levando os fornecedores a incluir uma margem maior sobre o preço praticado, de tal modo que tenham ainda condições de reduzir o preço no ambiente concorrencial da licitação. Grande parte das supostas economias verificadas em licitações empreendidas pela Administração Pública, especialmente nos casos em que a diferença percentual entre os valores orçado e contratado é expressiva, deve-se às distorções causadas por esse efeito no momento da estimativa de custo.

- e) **Efeito Embalagem:** ocasionado pela escolha de uma unidade de comercialização inadequada para o tipo de insumo pesquisado, tendo em vista a forma mais usual de comercialização, sua finalidade e aplicação. Pode causar distorção dos preços para mais ou para menos: caso a consulta considere embalagens maiores do que as usualmente utilizadas, o preço relativo tende a ser inferior; caso considere embalagens menores, tende a ser superior. Vale destacar que esse efeito não se confunde com o efeito *barganha*, o qual se relaciona com o volume de venda. No presente caso, o fator de diferenciação é a própria embalagem do produto, independentemente da quantidade de unidades que seriam adquiridas.
- f) **Efeito Correlação:** resultado da variação desproporcional de preços dos insumos representados no intervalo de tempo entre a realização das coletas extensivas. Decorre da defasagem do coeficiente aplicado ao preço do insumo representativo para a obtenção do preço do insumo representado, e está vinculado à metodologia adotada pelo IBGE na operacionalização da coleta. Pode ocasionar distorções para mais ou para menos.
- g) **Efeito Imputação:** resultante da aplicação de preços de praças diversas na composição da mediana de uma determinada localidade, sem levar em conta os custos com o transporte do insumo. Em geral, esse efeito tende a distorcer para baixo o preço referencial, uma vez que o preço em localidade diversa da originalmente considerada deverá ser acrescido do custo de transporte até a localidade de destino. Todavia, também pode distorcer o preço para mais, caso a UF utilizada possua preços superiores aos efetivamente praticados no mercado local.

Todos esses são efeitos que devem – proporcionalmente à complexidade, modelagem e vulto da futura contratação – balizar o pesquisador na escolha dos valores que subsidiarão o orçamento, excluindo-se as amostras discrepantes. Passa-se a analisar os dois efeitos mais rotineiros na orçamentação: o *efeito barganha*, que pressiona os preços para baixo, e o *efeito administração pública*, que os pressiona para cima.

O *efeito (fator) barganha ou economia de escala* pressupõe que, nas compras de grande vulto, caracterizadas como aquisições em atacado, o valor dos itens orçados seja reduzido em comparação com os valores do setor do varejo praticados para aquele produto ou serviço. No Acórdão nº 65/2010-TCU/Plenário, o Min. Aroldo

Cedraz reconheceu a antieconomicidade de contratação, com constatação de sobrepreço e responsabilização dos envolvidos, em razão da utilização, em orçamento, de fontes que servem ao mercado de varejo, ignorando a escala da compra, compatível com preços de atacado.

Há também o *efeito Administração Pública*. Além dos fatores considerados do excerto do Acórdão do TCU supratranscrito, “É de toda a evidência que a Administração paga mais caro”, porque, como lembra NIEBUHR, “É bastante frequente a Administração Pública não pagar ou pagar com atraso”⁶⁰, também reconhecendo Jessé Torres que tais atrasos são “corriqueiros”.⁶¹

Para quem vivencia as contratações públicas, é de sabença, por mais perplexidade que possa causar, que a contratação com ente público pode ser considerada de risco, em razão dos mais variados fatores, como mudanças de gestores por decisões judiciais, alteração de diretores e assessores, mudança de política econômica, desorganização financeira, bloqueios judiciais de valores, judicialização da contratação *etc.*

Assim, atrasos e retardamentos dos pagamentos obrigam os fornecedores e prestadores de serviços a arcarem com os prejuízos decorrentes da mora Administração com seu capital de giro. Há ainda a questão do prazo para pagamento. Por mais que a Administração, contratualmente, estabeleça que o pagamento será a vista, na prática, entre a efetiva prestação do serviço ou entrega da mercadoria e emissão da nota fiscal até o efetivo pagamento da dívida há um *delay* – ainda que ausente irregularidades – considerável, que, a depender do nível organizacional do ente público envolvido, pode ser de vários meses. Por essas e outras razões, os preços praticados perante a Administração Pública são necessariamente superiores aos preços do mercado privado.

Portanto, ao analisar as propostas de preços, o orçamentista deve levar em consideração todos os fatores envolvidos no caso concreto e expurgar aqueles que, a seu juízo e fundamentadamente, discrepem desarrazoadamente do valor de mercado.

9.3 TRATAMENTO ESTATÍSTICO DOS DADOS: SELEÇÃO DA MEDIDA DE TENDÊNCIA CENTRAL E ELABORAÇÃO DO MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS

Toda a atividade de pesquisa (seleção de parâmetros, cotação de preços nos parâmetros escolhidos e juízo crítico sobre os valores encontrados) tem como objetivo final a confecção do *mapa comparativo de preços*, instrumento de predição estatística que deve compilar os dados da pesquisa mercadológica e realizar os cálculos necessários a estimar o valor de mercado dos itens orçados.

⁶⁰ Menezes Niebuhr, O Direito Subjetivo dos...

⁶¹ Jesse Torres, pag. 137.

Medida de tendência central. Para descobrir o preço de mercado com precisão e eficiência, o orçamentista deve dar o adequado tratamento estatístico aos dados coletados. Para tanto, já previamente equalizadas as cotações e saneadas as amostras pelo juízo crítico, deve o pesquisador analisar o grau de homogeneidade da população amostral válida e, com base no seu coeficiente de dispersão, escolher a medida de tendência central mais adequada para revelar o preço médio de mercado daquele item.

Em Estatística Descritiva⁶², denomina-se de *medida de tendência central* o valor que descreve as características de um conjunto de dados, identificando uma posição central dentro do conjunto de ocorrências. São espécies de medidas de tendência central, por exemplo, média aritmética, mediana e moda:

- (i) a **média aritmética** é obtida somando-se todos os números dessa sequência e dividindo pela quantidade de números que a sequência possui. A utilização dessa medida é aconselhável quando o coeficiente de dispersão das amostras for menor que 15% (quinze por cento). Exemplo: se na pesquisa de mercado, utilizando-se como parâmetro outras contratações realizadas por órgãos públicos, encontrou, para grampeador médio, os valores de R\$ 12,00; R\$ 12,50; R\$ 12,70 e R\$ 12,75; a média aritmética é a medida de tendência central mais ajustada para se encontrar o preço de mercado, em razão da homogeneidade da população amostral. No caso, o preço de mercado será a soma dos quatro valores dividido por quatro, totalizando R\$ 12,49 (doze reais e quarenta e nove centavos);
- (ii) a **mediana** é uma medida de tendência central que tem a característica de dividir um conjunto ao meio. Isto é, a mediana de um conjunto o separa em duas partes de modo que 50% dos valores sejam menores que ela e os outros 50% sejam maiores. Em suma, em um conjunto em que seus elementos estão dispostos em ordem crescente ou decrescente, a mediana é o termo central desse conjunto ou o elemento que está bem no meio. Caso o conjunto de dados seja par, deve-se somar os valores do meio da tabela e dividir por dois. A utilização da mediana é recomendada quando, no plano amostral, os valores encontrados forem razoavelmente discrepantes. Sugere-se a aplicação dessa medida quando o coeficiente de variação da população amostral for maior que 15% (quinze por cento) e menor que 30% (trinta por cento). Por exemplo, na orçamentação de determinado periférico de computador, o pesquisador encontrou quatro valores: R\$ 100,00; R\$ 110,00; R\$ 120,00; R\$ 125,00. Nesse caso, como a variação entre os valores das amostras ultrapassou 15%, deve o orçamentista se utilizar da mediana como medida de tendência central. Somando-se os valores do centro do eixo de variação (R\$ 110,00 e R\$

⁶² Marcelo Tavares. Estatística aplicada à Administração. P. 74.

120,00) e dividindo por dois, totaliza-se R\$ 115,00 (cento e quinze reais) como o preço de mercado encontrado. Caso de utilizasse a média aritmética, o preço de mercado seria R\$ 113,75 (cento e treze reais e setenta e cinco centavos);

- (iii) a **moda** é a medida de tendência central que consiste no valor observado com mais frequência em um conjunto de dados. Sua utilização é recomendada quando o plano amostral for bastante numeroso e, sobre o eixo de variação, puder ser percebida a repetição considerável de um mesmo valor. Por exemplo: ao pesquisar o valor de determinado pneu, o orçamentista encontrou os seguintes valores: R\$ 220,00; R\$ 230,00; R\$ 230,00; R\$ 230,00; R\$ 250,00. Nesse caso, pode aplicar a moda como medida de tendência central, indicando o valor de R\$ 230,00 (duzentos e trinta reais) como o preço de mercado do item orçado.

Em sua, o orçamentista, para cada item, deve analisar sua população amostral, identificar o coeficiente de dispersão e selecionar qual das três espécies de medida de tendência central melhor revelará o preço de mercado do produto/serviço orçado.

Utilização do menor preço. Não há a obrigatoriedade de balizar a pesquisa, de forma acrítica, pela média aritmética ou pelo menor preço encontrado.⁶³ O que se busca, em verdade, são valores que representem, do modo estatisticamente mais acurado, o todo do conjunto de cada item. A esse propósito, o TCU já decidiu que “Os preços dos insumos constantes da planilha orçamentária são mais bem representados pela média, ou mediana, e não pelo menor dos preços pesquisados no mercado”.⁶⁴

Mapa comparativo de preços. Escolhida – fundamentadamente – a medida de tendência central a ser utilizada para cada item, é momento de sintetizar e compilar todas as informações encontradas no mapa comparativo de preços, ato formal culminante do orçamento estimativo. Ao se confeccionar o mapa, o orçamentista deverá estruturá-lo preferencialmente em forma de planilha e individualizar, para cada item (produto/serviço): (i) sua descrição, (ii) seu quantitativo, (iii) sua unidade de fornecimento; (iv) indicar marca de referência, se for o caso, e (v) registrar, separadamente, cada um dos preços encontrados nos fornecedores cotados. Em seguida, deve (v) calcular o preço médio do item pela aplicação da medida de tendência central mais adequada para aquele perfil amostral. Deve, por fim, (vi) indicar o preço total do item, multiplicando o preço unitário pelo quantitativo máximo.

Em sequência, deve o orçamentista repetir a operação supranarrada com os demais itens constantes do orçamento, caso existam.

⁶³ No Informativo de Licitações e Contratos nº 43/2010 do TCU, o Min. Benjamin Zymler, no Acórdão nº 3068/2010-Plenário, deixou claro que o menor preço encontrado na pesquisa não representa de forma robusta os preços praticados no mercado.

⁶⁴ Acórdão nº 3068/2010-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, 17.11.2010.

Por derradeiro, deve somar todos os valores totais de cada item para definir o valor global total do orçamento estimativo.

Assim, o orçamento estimativo deve expressar o valor de mercado orçado para cada item unitária e globalmente, bem como, ao final, consignar o valor total de todos os itens somados.

Relatório. Ato contínuo à elaboração do mapa comparativo de preços, deve o orçamentista, proporcionalmente à complexidade e vulto do orçamento, elaborar *relatório*, sintético que seja, historiando fatos relevantes durante a pesquisa, descrevendo a metodologia dos trabalhos realizados, descrevendo o juízo crítico sobre valores refugados, suspeita de valores inexequíveis ou com sobrepreço, motivo da escolha da medida de tendência central utilizada, motivo de escolha ou não de determinado parâmetro de pesquisa etc.

Confeccionado o mapa comparativo de preços, deve ser datado e assinado pelo orçamentista, que deve ter sido previamente designado para tal mister por meio de portaria.

10 FORMALIZAÇÃO/DOCUMENTAÇÃO DA PESQUISA

A elaboração do orçamento estimativo é um ato administrativo formal⁶⁵ por meio do qual o pesquisador deve demonstrar ter elaborado o orçamento estimativo dentro da legalidade e regularidade.

Princípio do formalismo. característica essa de decorre do parágrafo único, art. 4º da Lei nº 8.666/93, segundo o qual “O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública”.

Entretanto, esse formalismo que informa o regime das contratações públicas, inclusive sob a modalidade pregão, não deve ser considerado como um fim em si mesmo, tanto é a que a doutrina moderna, secundada pelo Tribunal, conformam o dispositivo legal sob o pálio do princípio do formalismo moderado⁶⁶.

Mesmo considerando a relatividade do formalismo, é preciso que o pesquisador, ao longo dos trabalhos, vá juntando⁶⁷ ao processo de orçamentação todos os documentos e informações inerentes e relevantes à orçamentação⁶⁸. Por

⁶⁵ “9.4.1. faça constar dos processos licitatórios, inclusive de compra direta, pesquisa de preços de mercado, assim entendidos os orçamentos por escrito, [...] de modo a atender o princípio da transparência que deve nortear os atos da Administração Pública [...]”. Acórdão 909/2007-TCU/1ªC.

⁶⁶ O Prof. Vladimir da Rocha França, lastreado na melhor doutrina, indica o formalismo como princípio correlato das licitações, em seu “A licitação e seus princípios”. <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-WLADIMIR%20ROCHA.pdf>>.

⁶⁷ “Realize prévia e detalhada pesquisa de preços, e anexe-a ao processo”. Considere todas as variáveis correlacionadas, tais quais as quantidades pretendidas, prazos e forma de entrega”. Acórdão nº 3667/2009/2ªC.

⁶⁸ “[...] deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado”. Acórdão nº 2531/2011-Plenário, rel. Min. José Jorge.

exemplo: sua respectiva portaria de nomeação como pesquisador, os memorandos e ofícios que tenha enviado ou recebido, avisos de recebimentos, e-mails, propostas de preços remetidas por fornecedores, bem como qualquer documentação relevante para a história do processo de orçamentação, culminando com o mapa comparativo de preços.

Não raro se vê o mau vezo de os envolvidos em processos licitatórios ou de contratação direta limitarem-se a juntar ao processo de contratação apenas o mapa comparativo de preços. É mácula que, havendo vício material de orçamentação, certamente atrairá a responsabilidade solidária da CPL/pregoeiro e da autoridade competente que tenha subscrito o contrato.

Ônus de provar a legalidade e regularidade do orçamento. Além da exigência de nortear a orçamentação por meio do princípio do formalismo, o pesquisador também deve observar que os agentes públicos envolvidos nas contratações que envolvam realização de despesa de verba pública têm o ônus de demonstrar a legalidade e regularidade de seus atos, tudo por força do art. 113 da Lei nº 8.666/93.

Trata-se de verdadeira inversão, *ope legis*, do ônus da prova. Perante os órgãos de controle, cabe ao responsável por verbas públicas o ônus de provar ter aplicado tais verbas dentro da legalidade e regularidade. Em razão disso, não basta o pesquisador elaborar um orçamento estimativo, é recomendável que elabore o orçamento e explique a metodologia utilizada para se estimar o preço de mercado dos itens orçados.

Protocolo e arquivamento. Por derradeiro, é recomendável ainda que o responsável pela pesquisa somente entregue o orçamento estimativo à autoridade solicitante mediante o devido protocolo, além de arquivar cópia de toda documentação que produziu no setor próprio da estrutura organizacional do ente público.

11 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA PELA HIGIEZ DO ORÇAMENTO

Malgrado a elaboração do orçamento estimativo não seja uma atribuição do pregoeiro, da comissão de licitação, do ordenador de despesas ou do procurador judicial, como já reconheceu o próprio TCU, é a mesma Corte de Contas que responsabilizou solidariamente esses agentes pelos danos decorrentes de preços que não espelhavam o mercado.

Responsabilidade dos membros da comissão de licitação, pregoeiro e parecerista. O TCU responsabiliza todos que participam da cadeia de contratação por vícios do orçamento que redundem em dano ao erário.

A Comissão de Licitação, bem como a autoridade que homologou o procedimento licitatório, não estão isentos de verificar se efetivamente os preços ofertados estão de acordo com os praticados no mercado.

Acórdão nº 2136/2006-TCU/1ªC.

De fato, restou assente que os membros da CPL não agiram com a devida

diligência no exercício de suas funções, permitindo que inconsistências relevantes e de fácil percepção, tais como [...] ausência de orçamento detalhado expressando os custos unitários da obra, fossem levadas adiante em que se procedesse a sua devida correção.

Acórdão nº 1456/2011-TCU/Plenário.

Não cabe responsabilização por sobrepreço de membros da CPL, o pregoeiro ou da autoridade superior, quando restar comprovado que a pesquisa foi realizada observando critérios técnicos aceitáveis por setor ou pessoa habilitada para essa finalidade.

Acórdão nº 3516/2007-TCU/1ªC.

A emissão de pareceres técnico-jurídicos, no exercício das atribuições de procurador federal, que impliquem a aprovação ou ratificação de termo de convênio e aditivos (art. 38 da Lei 8.666/93), autoriza, em casos de expressa violação da lei, a responsabilização solidária do emissor, já que a manifestação do setor técnico fundamenta a decisão do administrador.

Acórdão nº 1337/2011-TCU/Plenário.

Não é que esses agentes devam conhecer e realizar uma auditoria de conformidade no orçamento estimativo de cada processo de contratação. O que devem fazer é atentar, pelo menos, para os aspectos formais do orçamento, a saber, se foi realizado por servidor devidamente identificado no instrumento, se a pesquisa mercadológica atendeu ao formalismo moderado, se a pesquisa de mercado para cada item foi ampla (pelos menos três cotações) ou se foi justificada a utilização de um número menor de propostas, se há algum erro grosseiro ou amostra flagrantemente discrepante. Levadas a cabo essas diligências, esperadas do homem/gestor médio, não como tais agentes serem responsabilizados pelos vícios do orçamento, cujas especificidades e veracidade das informações são de competência e responsabilidade do orçamentista.

Responsabilidade da autoridade competente. Especificamente em relação à autoridade competente, entende o TCU que, ao homologar certame, ratifica todos os atos praticados, devendo, portanto, analisar todos os atos do processo, inclusive a efetividade dos preços consignados no orçamento estimativo. *Verbis:*

O recorrente homologou todo o procedimento da licitação [...] Homologar é ratificar os atos licitatórios, conferindo-lhes aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários. Quem homologa, antes deve certificar-se da legalidade dos atos praticados.

Ora, no presente caso, o recorrente homologou o procedimento licitatório em que os preços praticados pelo licitante vencedor estavam superfaturados, daí a sua culpa in vigilando e a conseqüente responsabilidade, subjetiva, pois sem o seu concurso tal licitação não se teria consumado”.

Acórdão nº 509/2005-TCU/Plenário.

Nem o fato de a autoridade homologadora do certame haver se arrimado em pareceres jurídicos ou técnicos elide sua responsabilidade por falhas (sobrepreço, antieconomicidade etc.) no orçamento, vê-se:

O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal. Esta Corte evoluiu o seu

posicionamento no sentido de que tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, deve-se verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável e se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência. Presentes tais condições, não há como responsabilizar os técnicos e os advogados, nem, em consequência, a autoridade que se baseou em seu parecer.

Ao contrário, se o parecer não atende a tais requisitos, e a lei o considerar imprescindível para a validade do ato, como é o caso do exame e aprovação das minutas de editais e contratos, acordos, convênios ou ajustes, os advogados ou os técnicos deverão responder solidariamente com o gestor público que praticou o ato irregular, mas em hipótese alguma será afastada a responsabilidade pessoal do gestor, razão pela qual não assiste razão ao recorrente em relação a tal argumento.

Acórdão nº 206/2007-TCU/Plenário.

Responsabilidade da autoridade que homologa a licitação

[...] A recorrente procurava se eximir da responsabilidade simplesmente tentando transferir o ônus aos seus subordinados. Segundo ela, estando a adjudicação na essência das atribuições da comissão de licitação, e inexistindo recurso ou erro claro, não seria razoável exigir-lhe que não homologasse o certame. Trouxe também como argumento recursal a suposta ausência de prejuízo, por ter sido a contratação efetivada pelo valor de mercado. Para o relator, o ato omissivo da recorrente, investida como autoridade homologadora da licitação, estaria materializado na ausência de conferência dos requisitos essenciais do procedimento sob sua responsabilidade. Restaria caracterizada, portanto, 'a negligência, ou seja, a inobservância de normas que lhe ordenariam a agir com atenção, capacidade, solicitude e discernimento'. Tal negligência, afirmou o relator, 'não pode ser descaracterizada simplesmente alegando-se possível erro de subordinados ou suposta ausência de prejuízo financeiro computado. Mesmo porque a responsabilidade, neste caso, pode advir de *culpa in eligendo*, ou seja, da má escolha daquele em quem se confia a prática de um ato ou o adimplemento da obrigação, e da *culpa in vigilando*, decorrente da falta de atenção com o procedimento de outrem'. Há que se considerar, ainda, que responsabilidade não se transfere.

Acórdão nº 137/2010-TCU/Plenário.

Portanto, o entendimento do TCU é o de que a responsabilidade não se transfere e que a omissão ou falha da autoridade superior em escolher (*in eligendo*) ou em fiscalizar (*in vigilando*) o trabalho do orçamentista atrai para si a responsabilidade solidária pelos danos ocorridos. Logo, cabe à autoridade superior, mesmo a vista de pareceres favoráveis, analisar a higidez do processo de contratação, inclusive a regularidade do orçamento estimativo nos mesmos termos que os demais agentes integrantes da cadeia de contratação, como comentado acima.

Sendo assim, a comissão de licitação, pregoeiro, procurador judicial, ordenador de despesas e autoridade competente, têm a obrigação de realizar

controle de legalidade sobre a higidez da metodologia do orçamento estimativo elaborado sob pena de responsabilizar-se solidariamente com o orçamentista em razão de ilegalidade, danos ou prejuízos decorrentes de um orçamento estimativo defeituoso, impreciso ou fraudulento.

Em síntese, mesmos os agentes públicos integrantes do processo de contratação e que não tenham competência para elaboração do orçamento estimativo devem observar o cumprimento das exigências formais e materiais mais conhecidas, como, por exemplo, se o mesmo foi confeccionado por servidor devidamente identificado no mapa comparativo de preços, se o orçamento atendeu ao necessário formalismo, se a pesquisa de mercado para cada item foi ampla, se há algum erro grosseiro, se há amostra flagrantemente discrepante etc. Em verdade, somente o caso concreto poderá revelar o alcance do controle que deve ser exercido sobre o orçamento por cada agente, parametrizado sempre pelo que se espera do homem/gestor médio naquele caso. Acautelando-se com tais medidas, nenhum dos integrantes da cadeia de contratação poderá ser responsabilizado solidariamente por danos decorrentes de orçamento deficiente, impreciso ou fraudulento.

CONCLUSÃO

O orçamento estimativo consiste em um ato administrativo formal e complexo, no sentido de compor-se por diversos atos preliminares. Inicia-se com a designação (de maneira formal e pública, como por portaria, *v. g.*) do responsável pela elaboração dos orçamentos estimativos pela autoridade competente.

Em seguida, deve o orçamentista, em processo formal: *avaliar* se a descrição do objeto da contratação e demais informações prestadas pela unidade solicitante permitem a elaboração de um orçamento capaz de aferir com precisão o preço de mercado (economicidade) do produto/serviço a ser orçado; *selecionar* os parâmetros da pesquisa que serão utilizados na pesquisa mercadológica, preferencialmente empregando mais de uma fonte (cesta de preços); *realizar* a pesquisa mercadológica, cotando preços nos parâmetros selecionados, juntando a documentação que tenha subsidiado a pesquisa; *realizar* juízo crítico acerca das amostras encontradas, expurgando as que possam contaminar a precisão da pesquisa; *confeccionar* o mapa comparativo de preços, compilando todos os dados da pesquisa e utilizando-se da medida de tendência central mais adequada ao perfil do recorte amostral da pesquisa e, por fim, *elaborar* relatório historiando todos os fatos relevantes, bem como descrevendo a metodologia de orçamentação.

Instrumentalmente, em atenção ao princípio do formalismo moderado (Lei nº 8.666/93, art. 4º, parágrafo único) e ao ônus de provar a legalidade e regularidade do orçamento estimativo (Lei nº 8.666/93, art. 113, *caput*), sugere-se que o pesquisador organize o procedimento de orçamentação de acordo com os seguintes passos:

- (a) juntar memorando ou despacho de solicitação de elaboração de orçamento estimativo realizado pela unidade solicitante ou equivalente ao pesquisador;
- (b) juntar da cópia da portaria que designou o orçamentista;⁶⁹
- (c) juntar da documentação que subsidiou o orçamento estimativo (e-mails, ofícios, memorando, planilhas, páginas da internet etc.);
- (d) elaborar e juntar mapa comparativo de preços, constando relatório dos trabalhos e metodologia da orçamentação, justificando a idoneidade da descrição do objeto, a seleção dos parâmetros de pesquisa, juízo crítico acerca dos valores cotados, motivos da escolha da medida de tendência central para cada item, bem como consignar qualquer outra informação relevante;
- (e) rubricar todas as folhas;
- (f) datar e assinar como responsável pela orçamentação⁷⁰;
- (g) arquivar cópia da pesquisa no setor próprio e encaminhar o original, mediante registro em protocolo, à unidade solicitante.

REFERÊNCIAS

ANDRIOTTI, José Leonardo Silva. Técnicas estatísticas aplicáveis a tratamento de informações oriundas de procedimentos laboratoriais. Porto Alegre: CPRM, 2005.

BITTENCOURT, Sidney. Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93 totalmente atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretária-geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. Franklin. Preço de referência em compras públicas (ênfase em medicamentos).

_____. Tribunal de Contas da União. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação / Tribunal de Contas da União. – Versão 1.0. – Brasília: TCU, 2012. 527 p.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Manual de Orientação de pesquisa de preços. Brasília: STJ, Secretária de Controle Interno, s/d. Disponível em: <
http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAblicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual_de_

⁶⁹ Vide Acórdão nº 0909-10/07-1 do TCU.

⁷⁰ No Rio Grande do Norte, o Tribunal de Contas do Estado editou a Resolução nº 004/2013, determinando, em seu art. 16, § 1º, que a o orçamento estimativo deverá ser elaborado por servidor público, *formalmente designado* pelo titular da unidade administrativa interessada na contratação.

orientacao_de_pesquisa_de_precos.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.

_____. Advocacia-Geral da União. Manual de procedimentos para a contratação de bens e serviços pelos órgãos públicos federais. 2ª Edição (Revista e Atualizada). Disponível em < http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/174499>.

_____. Tribunal de Contas da União. Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas / Tribunal de Contas da União, Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste. – Brasília: TCU, 2014. p. 145.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di, Direito Administrativo, 8. ed. Atlas. São Paulo, 1997.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação. 9 ed. rev. atual. ampl. 3ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 6ª ed. rev. atual. ampl. 3ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FRANÇA, VLADMIR DA ROCHA. A licitação e seus princípios. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-WLADIMIR%20ROCHA.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. Orientação Técnica IBR nº 005/2012 (Apuração do sobrepreço e superfaturamento em obras públicas). Disponível em: http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2016.

JUSTEN FILHO, Maçal. Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2013.

JUSTEN FILHO, Maçal. Comentário à lei das licitações e contratos administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MOREIRA, Egon Bockmann. Contratação por inexigibilidade e o dilema da definição do preço. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/contratacao-por-inexigibilidade-e-o-dilema-da-definicao-do-preco>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann *et al.* Licitação pública: a Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC. 2. ed. ver. ampl. São Paulo: Malheiros, 2015.

NIEBUHR, JOEL MENEZES. Licitação pública e contrato administrativo. 4ª ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 7ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. O direito subjetivo dos contratados pela administração pública de que os pagamentos sejam realizados em observância à ordem cronológica de suas exigibilidades.

Disponível em: < <http://www.mnadvocacia.com.br/wp-content/uploads/2014/11/O-direito-subjetivo-dos-contratados.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

PEREIRA JÚNIOR, Jesse Torres. Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública. 7ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RIGOLIN, Ivan Barbosa *et al.* Manual prática das licitações: Lei n. 8.666/93. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. Pesquisa de preços com base em apenas três orçamentos de fornecedores não funciona! Capturado em 26/03/2016 em Blog Zenite

Disponível em: <<http://www.zenite.blog.br/pesquisa-de-precos-com-base-em- apenas-tres-orcamentos-de-fornecedores-nao-funciona/#.VvaynHp2FK8>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

SILVA FILHO, Laércio de Oliveira *et al.* Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/view/188>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

TAVARES, Marcelo. Estatística aplicada à Administração. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011. 222p.