

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

Contratação de Serviços Terceirizados

Módulo Planejamento

(com enfoque na jurisprudência do TCU e
na IN SLTI/MPOG 02/1008)

AULA 4

**ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES –
ORÇAMENTO ESTIMADO
PARTE 1 – A IMPORTÂNCIA DA PLANILHA**

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Tribunal de Contas da União

Secretaria Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

2ª Diretoria de Desenvolvimento de Competências

Serviço de Educação a Distância

SUPERVISÃO

Pedro Koshino

CONTEUDISTA

Erivan Pereira de Franca

TRATAMENTO PEDAGÓGICO

Pedro Koshino

Vivian Andrade Viana

REVISÃO

Pedro Koshino

Vivian Andrade Viana

Silvia Helena de Campos Martins

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Tribunal de Contas da União

Secretaria Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Centro de Documentação

Editora do TCU

DIAGRAMAÇÃO

Herson Freitas

Vanessa Vieira

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Contratação de serviços terceirizados : módulo planejamento / Tribunal de
Contas da União. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

27 p.

Aula 4: Estudos técnicos preliminares – Orçamento estimado. Parte 1: A
importância da planilha

Conteudista: Erivan Pereira de Franca

1. Contratação de obras e serviços – planejamento – Brasil. 2. Contratação
de obras e serviços – orçamento – Brasil. I. Título.

Sumário

SUMÁRIO.....	3
1. INTRODUÇÃO	4
2. APRENDENDO.....	5
2.1. A importância da planilha de custos e formação de preços.....	5
2.2. A planilha é imprescindível para estimar o custo da contratação.....	9
2.3. A planilha serve de parâmetro para julgamento das propostas.....	13
2.4. A planilha serve de modelo para elaboração das propostas.....	15
2.5. A planilha é base para a repactuação do contrato.....	16
2.6. A planilha é instrumento de fiscalização do contrato.....	20
2.7. Pesquisa de Preços.....	22
APRENDA MAIS.....	33
PENSE A RESPEITO. PREPARE-SE PARA A PRÓXIMA AULA	34

1. Introdução

Na Aula 3 discutimos sobre os elementos essenciais dos estudos técnicos preliminares, em que consistem e qual a sua importância para o planejamento da contratação. Damos ênfase à terceirização, que requer estudos adicionais e específicos.

Nesta aula, veremos a importância da planilha de custos e formação de preços, a imprescindibilidade da elaboração de orçamento prévio a cada contratação, com base em fundamentada pesquisa de preços.

Como o orçamento para contrato de terceirização é mais complexo que o dos demais serviços de natureza continuada, vamos explorar, nesta e nas próximas aulas, a planilha de custos e formação de preços desse tipo de ajuste. Não obstante, frisamos que os conceitos, as normas e os princípios que abordaremos são perfeitamente aplicáveis, com os ajustes necessários, aos demais contratos de prestação de serviços.



Objetivos
desta aula

Ao término desta aula você será capaz de iniciar a elaboração de planilha de custos e formação de preços de um contrato de terceirização, mediante pesquisa de preços junto ao mercado.

As citações de Orientações do TCU foram extraídas da obra **Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU**, disponível no portal do Tribunal na internet.

2. Aprendendo

2.1. A importância da planilha de custos e formação de preços

Uma etapa relevante dos estudos técnicos preliminares consiste em estimarmos o custo da contratação. De fato, a estimativa do custo total da contratação é, segundo a **Lei 8.666/93**, elemento de informação obrigatório e condição essencial para licitar o serviço pretendido.



Estudos técnicos
preliminares -
Orçamento
Estimado

LEI 8.666/93

Art. 7º [...]

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

[...]

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

O orçamento estimado é essencial para que se possa fixar, nos editais de licitação, o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar pelos serviços a contratar. Um detalhe relevante é que o orçamento deve refletir os preços praticados no mercado. É o que preconiza o **Decreto 2.271/97**.

DECRETO 2.271/97

Art. 3º [...]

§ 2º Os órgãos e entidades contratantes poderão fixar nos respectivos editais de licitação, o **preço máximo** que se dispõem a pagar pela realização dos serviços, **tendo por base os preços de mercado**, inclusive aqueles praticados entre contratantes da iniciativa privada.

O orçamento deve integrar, na forma de anexo, o Projeto Básico ou Termo de Referência, que, por sua vez, é anexo ao edital da licitação. É o que dizem as normas de licitação vigentes.

LEI 8.666/93

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
[...]

IX – **Projeto Básico** – conjunto de elementos necessários e suficientes ... e que possibilite a **avaliação do custo...** devendo conter os seguintes elementos: (...)

f) orçamento detalhado do custo global...



Orçamento na Lei 8.666/93
integra o projeto básico e
constitui anexo do edital

LEI 8.666/93

Art. 40 [...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

II – **orçamento estimado em planilhas** de quantitativos e preços unitários;



Orçamento na Lei IN 02
integra o Projeto Básico ou
Termo de Referência

IN 02/2008

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

[...]

XII – o custo estimado da contratação... definido da seguinte forma:

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço...

Não importa qual a modalidade de licitação empregada (se uma das previstas na [Lei 8.666/93](#) ou se por Pregão – presencial ou eletrônico), o orçamento sempre deverá ser elaborado previamente à proposta de contratação.

As disposições da legislação que regula o pregão exigem apenas a inclusão do orçamento nos autos do processo da contratação. Não esclarecem se o orçamento deve integrar também o edital. O TCU tem orientado que o orçamento integre o edital.

LEI 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
[...]

III – dos autos do procedimento constarão... bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.



Orçamento no Pregão
Presença
integra os autos do
procedimento

DECRETO 3.555/2000

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

IV – constarão dos autos... bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração;



DECRETO 5.450/2005

Art. 30 O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:
[...]

III – planilhas de custo, quando for o caso;

Orçamento no Pregão
Eletrônico - integra o
termo de referência

A respeito da matéria, encontramos decisões do TCU no sentido de orientar que o orçamento integre o edital, mesmo em caso de Pregão. Entretanto, o Tribunal tem reconhecido que é discricionária a decisão de anexar ou não a planilha orçamentária ao edital de Pregão.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Estime os custos previstos para as contratações, inclusive dos materiais para cada tipo de serviço eventual, caso o custo desses materiais não esteja incluso no preço desses serviços, publicando-os no Projeto Básico ou no Termo de Referência, por meio da planilha de custos e formação de preços, conforme disposto no art. 15, inciso XII, alínea “a”, da [Instrução Normativa SLTI/MPOG 02/2008](#), c/c o art. 7º, § 2º, inciso II, da [Lei 8.666/1993](#).

(Acórdão 727/2009 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

17. No entanto, não há dúvida de que a **Lei 10.520/2002** não determina a publicação dos preços estimados como já reconheceu este tribunal. Porém, assiste razão à unidade técnica quando defende que **qualquer interessado pode ter acesso às estimativas de preço realizadas pela Administração**. Pertinente, portanto, que sejam disponibilizados esses preços a todos os interessados e, por esse motivo, **não vejo razão para a não-divulgação por edital**.

[DISPOSITIVO]

9.2. **recomendar** ao Banco do Brasil S/A que, em futuras licitações, realizadas mediante **pregão eletrônico**, **avalie a conveniência de divulgar os preços estimados** para o bem ou serviço a ser adquirido;

(Acórdão 1178/2008 – Plenário) Veja também: Acórdão 1113/2008 – Plenário

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Na licitação na modalidade **pregão**, o **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital**, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo administrativo relativo ao certame. Ficará a **critério do gestor**, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência **de incluir esse orçamento no edital** ou informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.

(Acórdão 394/2009 – Plenário).

Vide, no mesmo sentido: Acórdão 718/2010 - 1ª Câmara; Acórdão 1789/2009 - Plenário; Acórdão 1248/2009 - Plenário; Acórdão 2444/2008 - Plenário e Acórdão 1925/2006 – Plenário.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Anexe, nos **procedimentos licitatórios** para aquisição de produtos e contratação de serviços de informática, aos instrumentos convocatórios o **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários**, ressalvada a **modalidade pregão**.

(Acórdão 2183/2008 – Plenário)

2.2. A planilha é imprescindível para estimar o custo da contratação

Como vimos, a existência de orçamento estimado é condição para licitar o objeto pretendido. Por força das normas mencionadas, o orçamento deve ser elaborado na forma de planilha, de modo a espelhar de modo o mais fidedigno possível os preços praticados no mercado. A estimativa do custo da contratação é essencial também para que se verifique a existência de recursos orçamentários suficientes para a contratação.

ORIENTAÇÃO DO TCU

Contratações públicas poderão ser efetivadas somente após estimativa prévia do respectivo valor, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação e ao ato convocatório divulgado.

Estimativa do valor da contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação a ser adotada, exceto quanto à concorrência ou ao pregão, que podem ser utilizados independentemente do valor a ser contratado.

Essa estimativa também tem por finalidade, especialmente:

- verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação; e
- servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas.

Na hipótese de objeto divisível, a estimativa total da licitação deverá considerar a soma dos preços unitários multiplicados pelas quantidades dos itens, etapas ou parcelas etc.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

É imprescindível a fixação, no edital, dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, em face do disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3º da citada lei.

(Acórdão 2014/2007 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Realize ampla pesquisa de preços no mercado, **a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, anexando-a respectivo processo** licitatório, de acordo com os arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da [Lei nº 8.666/1993](#).
(Acórdão 2479/2009 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Estime os custos previstos para as contratações, inclusive dos materiais para cada tipo de serviço eventual, caso o custo desses materiais não esteja incluso no preço desses serviços, publicando-os no Projeto Básico ou no Termo de Referência, **por meio da planilha de custos e formação de preços**, conforme disposto no art. 15, inciso XII, alínea “a”, da [Instrução Normativa SLTI/MPOG 02/2008](#), c/c o art. 7º, § 2º, inciso II, da [Lei 8.666/1993](#).
(Acórdão 727/2009 – Plenário)

O orçamento deve detalhar todos os custos unitários da contratação. No caso de contratação mediante cessão de mão de obra, deve retratar o custo de cada posto – remuneração, encargos sociais, custos indiretos, insumos, lucro etc. – enfim, o custo para a prestação do serviço, por unidade/posto.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU - SÚMULA 258

As **composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI** integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem **constar dos anexos do edital** de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

1.5.1.2. **utilize a sistemática de cálculo para alcance do valor mensal dos serviços a serem executados** e os demais parâmetros estatuídos pela IN/MPOG/SLTI nº 02, de 30 de abril de 2008, e suas posteriores alterações, bem como os limites referenciais de preços definidos pelas Portarias SLTI/MPOG para determinadas atividades, como os serviços de limpeza e conservação;

1.5.1.3. exija das empresas contratadas a apresentação da planilha de formação de preços dos serviços, com destaque para a identificação precisa dos encargos sociais e tributos incidentes sobre a mão de obra;

(Acórdão 592/2010 – Plenário – Relação 10/2010)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.2. determinar [...]

9.2.1. **elabore**, previamente à realização de futuras licitações para contratações custeadas com recursos públicos federais, o **orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários** dos serviços pretendidos, conforme preconiza a Lei nº 8.666/93, em seu art. 7º, § 2º, II, anexando-o aos instrumentos convocatórios de licitação, como determina o art. 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

(Acórdão 2099/2009 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.1. determinar [...]:

[...]

9.1.3. passe a observar, principalmente nas licitações destinadas à contratação de **obras e serviços de engenharia**, os seguintes procedimentos:

[...]

9.1.3.2. ao elaborar as supracitadas **planilhas de composição de custos unitários**, apresentar todos os dados necessários para possibilitar condições reais de análise dos parâmetros adotados pela Administração, **indicando, dentre outras informações, os custos de todos os insumos, os índices de consumo de materiais e de produtividade da mão-de-obra/equipamentos utilizados**, as quantidades de horas para cada tipo de profissional, bem como os respectivos salários e encargos sociais considerados, que devem ser acompanhadas das correspondentes memórias de cálculo e referências de preços utilizadas, além das justificativas acerca de eventuais diferenças relevantes de preço, em comparação com os valores usualmente encontrados no mercado;

(Acórdão 1854/2009 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Não aceite elevação do percentual relativo aos encargos sociais incidentes sobre a remuneração dos prestadores alocados ao contrato, nem a presença de tributos indevidos, sem que haja justificativa plausível para a ocorrência que importe majoração do custo.

Adote, no caso de contratação de serviços de limpeza e conservação, a área como unidade para se chegar ao preço dos serviços, podendo utilizar como parâmetro a sistemática de cálculo e valores-máximos fixados pelas Portarias e Instruções Normativas do MPOG/SLTI.

(Acórdão 6771/2009 – Primeira Câmara)

2.3. A planilha serve de parâmetro para julgamento das propostas

Dissemos que o orçamento elaborado pela Administração serve para fixar o preço máximo aceitável, para se fazer a previsão orçamentária e é, também, a partir do orçamento que se fixam os critérios de aceitabilidade dos preços propostos pelas licitantes.

Deve o orçamento, portanto, constar do edital – ressalvada a licitação na modalidade Pregão – de modo a servir de parâmetro para o julgamento das propostas ofertadas pelos licitantes, notadamente se estas guardam compatibilidade com os preços praticados no mercado.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

6. A mencionada **ausência de planilhas orçamentárias** detalhadas, a par de violar disposições legais, impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço estimado pela Manaus Energia àquele que é praticado no mercado. Ademais, essa ausência **impossibilita prever com acuidade o volume de recursos orçamentários que serão necessários**. Finalmente, cabe ressaltar que a ausência dessas planilhas tem sido reiteradamente considerada por esta Corte de Contas como uma irregularidade grave, uma vez que a exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa. Essa exigência é complementada pelo disposto no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, o qual dispõe que o edital conterá **critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos** e vedada a fixação de preços mínimos, de critérios estatísticos ou de faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48 dessa Lei - os quais se referem às propostas inexequíveis.

(Acórdão 792/2008 – Plenário) Vide também Acórdão 428/2010 – 2ª Câmara.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.8.9.2. o **orçamento** do custo de obras objeto da licitação **deve conter a discriminação das composições dos custos unitários dos serviços e fornecimentos**, bem como respectivos quantitativos levantados na elaboração do projeto e que comporão o custo global da obra ou serviço, **servindo de parâmetro para contratação**, devendo estar acessível a todos os possíveis interessados;

(Acórdão 2012/2007 – Plenário) Ver também: Acórdão 329/2007 – Plenário

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.2. [...] determinar ao Tribunal Superior do Trabalho que, nas futuras contratações de bens ou serviços por inexigibilidade de licitação, inclusive de Tecnologia da Informação:

[...]

9.2.2. realize ampla pesquisa de preços, a fim de **estimar o custo do objeto a ser contratado e permitir a verificação da conformidade da proposta com os valores praticados no mercado**, em observância ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993, e à jurisprudência desta Corte (v.g. **Acórdãos 740/2004 e 1.182/2004**, do Plenário);
(Acórdão 17/2010 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.1. determinar [...]

9.1.3. **defina** claramente, nos futuros editais licitatórios, o **critério de aceitabilidade de preços unitários e global**, com fixação de preços máximos, **tendo como referência os preços de mercado**, observando tais limites quando do julgamento das licitações, de acordo com o disposto no art. 40, inciso X, da **Lei nº 8.666/1993** c/c o art. 3º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002;
(Acórdão 2110/2008 – Plenário)

ORIENTAÇÃO DO TCU

Para verificar se a cotação ofertada em determinada licitação está em conformidade com o mercado, é necessário que à época do julgamento das propostas a **estimativa** da licitação esteja devidamente **atualizada**. Essa atualização pode ser, inclusive, para mais ou para menos.

2.4. A planilha serve de modelo para elaboração das propostas

A planilha orçamentária integrante do Projeto Básico ou Termo de Referência serve, ademais, como modelo a ser utilizado pelos licitantes para formular suas propostas.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.2.1. quando da contratação de serviços, **elabore orçamento detalhado, nos mesmos moldes do exigido aos licitantes**, fixado em instrumento convocatório, nos formatos das Planilhas de Custos e Formação de Preços, conforme disciplina o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 e na linha adotada pela IN/Mare n. 18, de 23 de dezembro de 1997;

(Acórdão 2586/2007 – 1ª Câmara) Ver também: Acórdão 1595/2006 – Plenário

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Instrua seus processos licitatórios com **orçamento detalhado em planilhas** que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, fazendo constar do edital, sempre que couber, um modelo **demonstrativo de formação de preços** que possibilite demonstrar em sua completude todos os elementos que compõem o custo da aquisição, à luz dos arts. 7º, §2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da **Lei nº 8.666/1993**.

Aceite apenas **proposta comercial de licitante que contenha um demonstrativo de formação de preços completo** e que evidencie, de forma inequívoca, todos os elementos que compõem o custo da aquisição, à luz do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, que viabiliza eventual repactuação contratual.

(Acórdão 265/2010 – Plenário)

2.5. A planilha é base para a repactuação do contrato

Ao buscar, junto ao mercado, a contratação da prestação de serviços, a Administração dá a conhecer aos fornecedores o objeto pretendido, descrevendo-o em minúcias no Projeto Básico ou Termo de Referência – anexos do edital da licitação.

Os interessados participam da licitação, concorrendo entre si pelo objeto pretendido pela Administração. Para tanto, apresentam proposta de preço e execução dos serviços.

A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, cuja empresa ofertante será, ao final do procedimento, contratada para prestar os serviços. O preço proposto pelo contratado e aceito pela Administração representa a justa remuneração pelos serviços. Estabelece-se, assim, a chamada **equação econômico-financeira** do contrato.

A mencionada equação traduz o **equilíbrio entre a prestação** (encargos) a que se obrigou o contratado e a **remuneração pactuada**. Na ocorrência de eventos que desequilibrem essa equação, a legislação prevê a possibilidade de alteração proporcional da retribuição devida.

A garantia de manutenção das condições efetivas da proposta tem previsão no **art. 37, inciso XXI da Constituição Federal**. No âmbito da legislação infraconstitucional são previstos os mecanismos para tanto.

Há eventos outros que não os hipoteticamente previstos no **art. 65, II, “d” e § 5º da Lei 8.666/93** (hipóteses de revisão) e que justificam a majoração do preço ajustado, como, por exemplo, a variação de preços decorrente de processo inflacionário. Para tanto, prevê a Lei a possibilidade de **reajuste** do preço contratado.

LEI 8.666/93

Art. 40. O **edital** (...) **indicará, obrigatoriamente**, o seguinte:
[...]

XI – **critério de reajuste**, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para a apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.

Exige a Lei que a possibilidade de reajuste seja prevista no edital da licitação e no contrato, que devem indicar, também, o índice a aplicar. O indexador deve refletir, o mais próximo possível da realidade, a variação dos preços ajustados. Daí por que se deve eleger um índice setorial (por exemplo: para um contrato de obra de construção civil, o índice que reflita a variação dos preços nesse mercado).

Percebe-se, assim, que o **reajuste** é um mecanismo que objetiva recompor a remuneração devida ao contratado, em virtude da variação de preços decorrente da **inflação**.

A legislação de regência da nossa moeda circulante – o Real – impõe a periodicidade mínima anual para o reajustamento de preços dos contratos.

LEI 9.069/95

Art. 28 Nos **contratos** celebrados ou convertidos em REAL com cláusula de correção monetária por **índices** de preço ou por índice que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados, a periodicidade de aplicação dessas cláusulas será **anual**.

Em síntese, o **reajuste é condicionado à previsão expressa no edital e no contrato** e somente é possível depois de decorrido um ano de vigência deste, mediante a aplicação de índice que reflita a variação dos preços daquele contrato.

A Lei de Licitações e Contratos não menciona a figura da repactuação. O instituto da repactuação teve origem na necessidade de desindexar os contratos de prestação de serviços de natureza continuada (que ordinariamente se estendem por mais de um exercício financeiro), como decorrência da implantação do Real.

A palavra repactuação é mencionada pela primeira vez num instrumento normativo na Resolução 10, de 08/10/1996, do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. Por intermédio da mencionada norma, proibiu-se às estatais incluir nos contratos de prestação de serviços contínuos cláusula de reajuste por aplicação de índices setoriais.

A citada Resolução determinou que, nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, se fizesse incluir cláusula prevendo a “repactuação dos preços” por ocasião da prorrogação (renovação) dos contratos.

Posteriormente, em 1997, o Decreto que disciplinou a terceirização da Administração Federal previu a possibilidade de **repactuação**, para adequação dos preços à realidade do mercado, **mediante a demonstração analítica**, pelo contratado, da variação dos componentes dos custos do contrato.

DECRETO 2.271/97

Art. 5º Os **contratos** de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de **serviços** executados de forma contínua poderão, **desde que previsto no edital, admitir repactuação** visando a adequação aos novos preços de mercado, observado o interregno mínimo de um ano e a **demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato**, devidamente justificada.

A IN 02/2008 é a norma que disciplina em detalhes o procedimento da repactuação (vide art. 37 e seguintes). O conceito de **repactuação** consta no inciso XX, do Anexo I, a explicitar que se trata de **modalidade de reajuste** aplicável mediante demonstração analítica da variação dos custos do contrato. Tal conceituação sofreu direta influência do Acórdão 1827/2008 – Plenário (TCU).

IN 02/2008

XX - **REPACTUAÇÃO** é a espécie de reajuste contratual que deve ser utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra, por meio da **análise da variação dos custos contratuais**, de modo a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, devendo estar prevista no instrumento convocatório com data vinculada à apresentação das propostas para os custos decorrentes do mercado e do acordo ou convenção coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado para os custos decorrentes da mão de obra;

Assim, para que a repactuação seja concedida, há de ser demonstrada, mediante **análise da planilha** de custos e formação de preços do contrato, a variação analítica dos preços praticados. Sem a planilha, é virtualmente impossível à Administração proceder à mencionada análise e aplicar essa modalidade especial de reajuste. Daí a sua imprescindibilidade.

IN 02/2008

Art. 40. As **repactuações** serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, **por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços** ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.4.2. **compare as planilhas de custos e formação de preços** fornecidas pela contratada nos momentos da **apresentação da proposta e do requerimento de repactuação**, nos termos do **§ 1º, art. 57 da Lei nº 8.666**, de 16 de junho de 1993, e do **art. 5º do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**, com vistas a verificar se ocorreu ou não a efetiva repercussão dos eventos majoradores nos custos pactuados originalmente;
(Acórdão 2094/2010 – 2ª Câmara)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

A **comprovação da necessidade de repactuação** de preços, decorrente da elevação anormal de custos, **exige a apresentação de planilhas detalhadas** de composição dos itens contratados, com todos os seus insumos, assim como dos critérios de apropriação dos custos indiretos.
(Acórdão 2408/2009 – Plenário) Vide: Acórdão 658/2011 – 1ª Câmara

2.6. A planilha é instrumento de fiscalização do contrato

A planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração na fase interna da licitação serve de modelo para os licitantes, como vimos. O licitante vencedor do certame inclui em sua proposta planilha demonstrativa da formação do preço ofertado, discriminatória dos custos unitários.

A proposta do contratado, portanto, informa todos os itens componentes do preço: remuneração, encargos sociais, verbas necessárias para cobertura das ausências e afastamentos legalmente previstos, insumos, materiais, equipamentos etc.

Uma vez aceita a proposta, esta vincula o contratado ofertante e a Administração contratante, por força do art. 54, § 1º, da Lei 8.666/93.

LEI 8.666/93

Art. 54

[...]

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Não resta dúvida de que o contratado é obrigado a cumprir com exatidão os termos da sua proposta, o que inclui realizar os encargos remunerados pela Administração e que se são expressos na planilha de custos e formação de preços. De fato, é dever da Administração Pública fiscalizar o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, como determina a Lei de Licitações e Contratos.

LEI 8.666/93

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Assim, para que a fiscalização seja efetiva, importa conhecer a planilha, seja na fase de elaboração do orçamento estimado, seja na fase de execução contratual. Deverá a fiscalização do contrato se certificar de que o contratado efetivamente realize os encargos expressos na proposta por ele formulada.

Por exemplo, havendo previsão na proposta de pagamento de adicional noturno aos trabalhadores prestadores dos serviços, o fiscal do contrato deverá:

- 1º) verificar a efetiva realização do trabalho noturno;
- 2º) apurar o quantitativo de horas noturnas realizadas; e

3º) exigir do contratado comprovação do pagamento do respectivo adicional noturno aos trabalhadores.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido da necessidade da fiscalização efetiva do contrato, observando-se a realização dos itens de custo expressos na proposta do contratado, vale dizer, na planilha de custos e formação de preços. Confirmam-se, a propósito, os seguintes arestos:

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.7.3. **calcule os valores correspondentes às horas trabalhadas no período noturno, compare-os com aqueles efetivamente pagos** à empresa a título de adicional noturno, informe-os a este Tribunal, acompanhados da documentação comprobatória (contracheques, planilhas de controle de horário e outros), e promova a glosa das quantias eventualmente pagas a maior;

9.7.4. **promova a glosa** dos valores correspondentes ao percentual a maior praticado referente à parcela do -13º salário, que deveria ser de 8,33%, em vez dos 11,44% informados na planilha de formação de preços relativa ao contrato 02.0015.00/2009;

9.7.5. **calcule os valores efetivamente pagos à contratada a título de férias, compare-os com aqueles recebidos pelos empregados da empresa**, a fim de verificar se o total do percentual relativo à rubrica em questão (14,88%) está sendo efetiva e integralmente repassado aos profissionais, e promova, caso contrário, a glosa das quantias pagas a maior;

(Acórdão 3231/2011 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

A 9.2.3. com relação à fiscalização dos contratos...:

[...]

9.2.3.2. **verifique a compatibilidade entre os salários efetivamente pagos pelas contratadas aos trabalhadores alocados ao DNIT e aqueles constantes em demonstrativo de formação de preço ou planilha** com essa finalidade, vinculados ao instrumento contratual;

9.3. alertar... que o **pagamento de salários em nível inferior ao da proposta oferecida na licitação constitui causa para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor da Administração**, devendo as medidas cabíveis ser adotadas imediatamente à constatação de que os salários efetivamente pagos pelas contratadas aos trabalhadores alocados ao DNIT são inferiores aos consignados nas propostas apresentadas na licitação, sob pena de responsabilidade solidária dos responsáveis pelos pagamentos indevidos;



2.7. Pesquisa de Preços

Orçamento estimado:
pesquisa de preços

A **IN 02/2008** contém importante diretriz: **o orçamento estimado dos serviços a serem contratados deve ser fundamentado em pesquisa de preços** praticados no mercado.

IN 02/2008

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

[...]

XII – o custo estimado da contratação... definido da seguinte forma:

b) **por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares...**

A pesquisa de preços é, segundo a orientação do TCU, procedimento obrigatório e prévio a toda e qualquer contratação.

ORIENTAÇÃO DO TCU

Pesquisa de mercado é procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar. Exemplo: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia.

Pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação.

Pesquisar preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública.

De que **fontes de consulta** devemos nos valer para pesquisar os preços que fundamentarão nosso orçamento?

A informação quanto aos custos estimados – notadamente insumos – pode ser obtida junto aos **fornecedores**, devendo os orçamentos informais apresentados integrar os estudos preliminares. Por exemplo, se você está pesquisando o custo de um determinado insumo – uniforme – colha orçamentos ou propostas comerciais de empresas do ramo e junte esses documentos aos estudos técnicos preliminares.

A consulta a **revistas especializadas, jornais, páginas de fornecedores na internet, tabelas de fabricantes etc**, também é recomendada. Caso você se utilize dessas ferramentas de pesquisa, não se esqueça de imprimir ou copiar a cotação encontrada e juntá-la aos seus estudos técnicos preliminares.

Informação quanto aos **preços praticados no âmbito da Administração Pública**, especialmente em contratações recentes – envolvendo o mesmo objeto ou objetos semelhantes –, deve ser buscada, e os elementos obtidos juntados aos estudos preliminares.



Não se esqueça: pesquise preços de contratos de serviços iguais ou semelhantes aos que você irá propor a contratação. Não é útil, por exemplo, pesquisar a remuneração e insumos de mão de obra dos serviços de manutenção predial se você está planejando contratar a prestação de vigilância armada.

Ademais, procure obter **informações atualizadas**. Obtenha cópia de contratos celebrados há não muito tempo ou que tenham sido repactuados recentemente. Não se esqueça de obter cópia da planilha de custos e formação de preços atualizada desses contratos. Assim, você terá valiosos elementos para elaborar o seu próprio orçamento.

Por fim, no que tange à quantidade de orçamentos a obter junto a fornecedores e o âmbito territorial da pesquisa, o TCU assentou, em **recente julgado**, o entendimento de que devem ser feitas pelo menos três cotações na localidade em que os serviços serão prestados:

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Registrou o relator, ainda, que **a jurisprudência do TCU é no sentido de que “no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, 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. [...] caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada”. Por conseguinte, votou, e o Plenário aprovou, por que fosse determinado determinar à UFSC a anulação dos atos relativos ao Pregão Eletrônico nº 62/2011, cujos procedimentos somente poderão ser reiniciados mediante a realização de nova pesquisa de preços de mercado com, no mínimo, **três empresas do ramo e na abrangência territorial adequada**.

(Acórdão 2531/2011 – Plenário; Informativo 80)

A orientação e a jurisprudência do TCU sobre a matéria são expressos nos excertos a seguir transcritos.



Não se esqueça de que a pesquisa de preços deve ser feita junto ao mercado fornecedor (empresas) e consumidor (outros órgãos e entidades da Administração que tenham contratado serviços iguais ou similares).

ORIENTAÇÃO DO TCU

Deve a **estimativa ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado**, correntes no mercado onde será realizada a licitação, que pode ser local, regional ou nacional. Sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Realize ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, anexando-a respectivo processo licitatório, de acordo com os arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da **Lei nº 8.666/1993**.

(Acórdão 2479/2009 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

A teor do art.43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 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.

(Acórdão 2361/2009 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Além disso, nas sete visitas *in loco*, “foram encontrados processos que sequer possuíam pesquisa de preços, mesmo que superficial”, e a análise das respostas aos questionários eletrônicos mostrou que “apenas 45% [dos respondentes] afirmaram ter realizado estimativa de preço realizada com base em informações de diversas fontes”, conforme destacou a unidade técnica. A relatora, ao incorporar a análise da Sefti, registrou a necessidade de observância de orientação contida no Acórdão nº. 2.170/2007 – Plenário, “visto que naquela deliberação foram discutidos, de modo percuciente, entre outros aspectos, os parâmetros que podem nortear o gestor público a realizar, de modo adequado, a pesquisa de preços que antecede o lançamento do processo licitatório”. O Tribunal, então, ao endossar proposta da relatora, decidiu recomendar ao MPOG que oriente os integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática–Sisp a executarem as seguintes ações nas contratações de serviços de tecnologia da informação (TI): [...] 9.2.5. **elaborar orçamento detalhado em planilhas à luz do acórdão 2.170/2007** – Plenário e do item 9.1.6 do acórdão 2.471/2008 – Plenário, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, em atenção ao disposto nos arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993”.

(Acórdão 54/2012 – Plenário; Informativo 90)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

[VOTO]

O entendimento dominante verificado nas decisões do Tribunal é de que, se não for possível obter preços de referência nos sistemas oficiais, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas ou fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória dos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Além disso, não sendo possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. Como precedentes, os acórdãos 1.379/2007, 3.219/2010 e 1.266/2011, todos do Plenário.

[ACÓRDÃO]

9.2. fixar prazo de quinze dias para [...] **alteração/correção das cláusulas** do edital [...] condicionando a republicação do edital à **correção das seguintes irregularidades:**

[...]

9.2.6. **o orçamento não apresenta todas as composições de preços unitários, contém serviços discriminados na forma de verba e não indica o percentual e a composição da taxa de encargos sociais**, descumprindo os arts. 6º, IX, “f”, e 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.4 do relatório;

9.2.7. **não foi elaborada adequada pesquisa de mercado para definir os custos de todos os serviços** sem referência em sistemas oficiais, com cotação em três fornecedores distintos ou a apresentação de justificativa para a sua falta, em afronta ao art. 6º, IX, “f”, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência deste Tribunal;

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Registrou o relator, ainda, que a jurisprudência do TCU é no sentido de que “no caso de não ser possível **obter preços referenciais nos sistemas oficiais** para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, **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. [...] caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada”. Por conseguinte, votou, e o Plenário aprovou, por que fosse determinado determinar à UFSC a **anulação dos atos relativos ao Pregão Eletrônico nº 62/2011**, cujos procedimentos somente poderão ser reiniciados mediante a **realização de nova pesquisa de preços de mercado com, no mínimo, três empresas do ramo e na abrangência territorial adequada**.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

É imprescindível a fixação, no edital, dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, em face do disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da **Lei nº 8.666/1993**.

Não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, **elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado**, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, **tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso**, na forma exigida pelo art. 3º da citada lei.

(Acórdão 2014/2007 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.3.7. **instrua os processos de contratação** referentes à prestação de serviços de tecnologia da informação, com **pesquisa de preços fundamentada e detalhada, utilizando, para isso, consulta, por exemplo, a fornecedores, outros órgãos da Administração Pública e contratações anteriores com objeto similar**, em conformidade com o disposto nos **arts. 40, § 2º, II, e 43, IV, da Lei nº 8.666/1993**;

(Acórdão 1163/2008 – Plenário)

Veja também: Acórdão 3.516/2007 – 1ª Câmara

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Deve ser estabelecido **procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de três propostas** e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor, em conformidade com o solicitado e deve haver vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado.

(Acórdão 127/2007 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Proceda à pesquisa de mercado, em atenção ao art. 14, inciso IV, da IN/SLTI nº 04/2008, considerando as seguintes opções:

- preços praticados em contratações similares com empresas públicas e privadas;
- consulta às empresas que apresentaram questionamentos no âmbito do certame em questão;
- consulta a órgãos da Administração, que informaram estar em processo de aquisição de solução semelhante (...).

(Acórdão 280/2010 – Plenário)

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

[SUMÁRIO]

1. A **aferição de preços** nas aquisições e contratações de produtos e serviços de tecnologia da informação, no âmbito da Administração Pública federal, na **fase de estimativa de preços**, no momento de adjudicação do objeto do certame licitatório, na contratação e alterações posteriores, **deve se basear em valores aceitáveis**, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada pelo mercado em determinada época, **obtida por meio de pesquisa a partir de fontes diversas**, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços, entre outras, a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

2. **Preço aceitável**, a ser considerado na faixa de preços referida no item precedente, 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.

3. A utilização de **fontes** que não sejam capazes de representar o mercado de tecnologia da informação para produtos com certa complexidade ou serviços fornecidos para o setor público - como sites na Internet, inclusive internacionais - pode servir apenas como mero indicativo de preço, sem que sirvam os valores encontrados, por si só, para caracterização de sobrepreço ou superfaturamento.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Realize detalhada **estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes** propriamente avaliadas, como, **por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal**, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

(Acórdão 265/2010 – Plenário)

Por fim, recomenda-se que as diversas fontes de pesquisa consultadas sejam informadas, preferencialmente, na própria planilha (no rodapé ou em campo próprio para observações), devendo os documentos coletados na pesquisa ser juntados aos autos do processo de licitação.

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

9.3.7. **instrua os processos de contratação** referentes à prestação de serviços de tecnologia da informação, **com pesquisa de preços fundamentada e detalhada, utilizando, para isso, consulta, por exemplo, a fornecedores, outros órgãos da Administração Pública e contratações anteriores com objeto similar**, em conformidade com o disposto nos **arts. 40, § 2º, II, e 43, IV, da Lei nº 8.666/1993;**

(Acórdão 1163/2008 – Plenário) Veja também: **Acórdão 3.516/2007 – 1ª Câmara**

JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Faça constar dos processos licitatórios toda a documentação que deu suporte à formação do preço estimado pela Administração, valor esse utilizado como parâmetro nas contratações de bens e serviços.

(Acórdão 663/2009 – Plenário)

Aprenda Mais



Para aprofundar seus conhecimentos a respeito do assunto objeto desta aula, recomendamos as seguintes leituras complementares:

Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU/Senado Federal, 2010, p. 78-83, 85-101, 719-725.

Mendes, Renato Geraldo. O regime Jurídico da Contratação Pública. Curitiba: Zênite, 2008, p. 99-104.

Furtado, Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 210 e p. 616.

Mendes, Renato Geraldo. Lei de Licitações e Contratos Anotada. Curitiba: Zênite, 2009, p. 81-85.

Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 13ª ed, São Paulo: Dialética, 2009, p. 138-139.



Pense a respeito. Prepare-se para a próxima aula

Você aprendeu nesta aula a importância da planilha de custos e formação de preços, as várias utilidades dessa importante ferramenta e como iniciar a elaboração do orçamento, mediante pesquisa de preços junto ao mercado.

Pense a respeito desse assunto, ponderando sobre as seguintes questões: é possível padronizar os procedimentos de pesquisa de preços no âmbito do órgão em que trabalho? Como posso colaborar para que isso ocorra? Seria viável estabelecer um modelo de planilha para cada gênero de contratação (serviços contínuos com mão de obra e sem mão de obra, por exemplo)? Qual é o modelo de planilha usualmente utilizado para estimar o custo de contratos de terceirização?

Em nossa próxima aula começaremos a “montar” uma planilha de custos e formação de preços para contratos de terceirização. Analisaremos os custos relacionados à mão de obra, mais especificamente as parcelas que compõem a remuneração do pessoal prestador dos serviços.