

A FRAGILIDADE NO SISTEMA DE COTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E O CONSEQUENTE SOBREPREGO DE PRODUTOS E SERVIÇOS

Paulo Henrique Carvalho Silva¹
Ueinstein-Willy Alves Müller²

RESUMO

Trata-se de um estudo realizado sobre a fragilidade no sistema de cotações orçamentárias dos procedimentos licitatórios e o consequente sobrepreço de bens e serviços. Tema este escolhido dada a importância que tem para as entidades públicas, tendo em vista que a realização de uma cotação malfeita pode gerar grandes prejuízos para administração pública. O presente artigo tem por objetivo geral analisar a fragilidade no sistema de cotações orçamentárias que ocasionam o sobrepreço dos produtos e serviços contratados pela Administração Pública; apontando a vulnerabilidade existente no sistema de cotação realizada diretamente com a empresa, que pode ocasionar sobrepreço no valor estimado. Outrossim, será abordado através do presente estudo, os conceitos existentes sobre licitação, bem como os métodos de realização de cotação de preços no processo licitatório. No mais, também será tratado sobre a necessidade e importância da realização de uma cotação por meio do banco de preços, haja vista este ser o meio mais seguro, econômico e eficiente, quando comparado a outros mecanismos de cotação. Por fim, conclui-se que o sistema clássico de cotação orçamentária (três preços) está permeado de vulnerabilidade que pode ocasionar sobrepreço dos valores, bem como a necessidade de se utilizar a ferramenta do banco de preços, com o intuito de minimizar a fragilidade e assim, combater o sobrepreço.

Palavras-Chaves: Licitação. Cotação Orçamentária. Fragilidade. Banco de Preços.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira, direta e indireta, para adquirir bens e contratar serviços, precisa realizar um procedimento prévio com o fito de escolher a proposta mais vantajosa, ou seja, a que melhor atenda as suas necessidades, tal procedimento é conhecido como licitação pública.

Na história contemporânea brasileira, com o advento da Constituição

¹ Graduando do Curso de Direito, Faculdade Guaraí/IESC. Guaraí-TO.

² Professor do curso de Direito da FAG/IESC. Bacharel em Direito pela FIESC. Especialista em Direito Público pela Faculdade Unileya. Servidor Público da Defensoria Pública do Estado do Tocantins.
E-mail: ueinstein@hotmail.com

Federal de 1988, em especial, do seu artigo 37, XXI, ficou estabelecida a obrigatoriedade da utilização da licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações realizadas pelo Poder Público, ressalvadas algumas ocasiões.

A *posteriori*, houve a regulamentação do respectivo instituto por meio da Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, fixando de vez a necessidade de sua observância, ante o resguardo aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, probidade administrativa, impessoalidade, eficiência, isonomia, entre outros, tudo isso, com a intenção de se obter uma proposta e contratação mais benéfica ao respectivo ente público.

No mais, na grande maioria das licitações, a proposta de menor preço é considerada a mais vantajosa, ocorre que, para determinar se esta é de fato vantajosa, é necessário que a Administração, ainda na fase interna de elaboração do edital, faça uma pesquisa de preços no mercado para fins de constituição do termo de referência, isto é, do respectivo preço de referência do objeto/serviço a ser adquirido.

Essa pesquisa de preços, muitas vezes, é realizada por meio de cotações orçamentárias, ocasião na qual é recolhido o mínimo de três orçamentos de comerciantes que atuam no ramo, para assim se chegar à média aritmética dos valores que serão referenciados no edital licitatório.

Ademais, em que pese os esforços dos agentes públicos para se chegar a um preço de referência justo e vantajoso por meio das cotações orçamentárias, por vezes, as estimativas dispostas no termo de referência não refletem o valor venal do objeto/serviço oferecido ao setor privado, estando maiores do que realmente deveriam, o que, por si só, resulta no pagamento com sobrepreço, por parte da Administração Pública.

Isto posto, o presente artigo tem por objetivo geral analisar a fragilidade no sistema de cotações orçamentárias dos procedimentos licitatórios que ocasiona o sobrepreço dos produtos e serviços contratados pela Administração Pública, bem como, denotar a importância e efetividade do banco de preços como forma de mitigá-la.

No mais, no decorrer do trabalho em comento, em um primeiro momento, ainda serão traçados o conceito, finalidade e fases da licitação pública, explicitando como ocorre o início da fase interna até a formulação do edital e termo de referência.

Já, em um segundo momento, será definido o instituto da pesquisa de preços, explanando-se o seu fundamento legal e a sua necessidade. Outro mais, de igual sorte, haverá a delimitação do sistema de cotações orçamentárias, apresentando-se, ainda, a fragilidade existente quanto ao balizamento dos preços de referência dispostos no termo anexo ao edital de licitação.

Por fim, no terceiro, e último momento, ocorrerá o destacamento da importância e efetividade do banco de preços como forma de mitigar a fragilidade oriunda do sistema de cotação orçamentária.

Noutra banda, a presente pesquisa científica também tem por intuito a disseminação dos postulados e conhecimentos referentes ao processo de formulação dos preços de referência constantes nos editais licitatórios, os quais são de fundamental monta para a seleção de propostas verdadeiramente vantajosas.

De sorte, incumbe destacar que o estudo em questão foi construído por meio de pesquisas bibliográficas realizadas em doutrinas, artigos científicos, ordenamentos legislativos e jurisprudenciais correlatos, utilizando-se, para tanto, o método dedutivo-exploratório com o fito de alcançar o objetivo perseguido.

LICITAÇÃO PÚBLICA

Conceito e Finalidade

A Constituição Federal vigente, em seu artigo 37, XXI, determina que a Administração Pública, sempre que for contratar algum serviço ou adquirir algum produto, deverá realizar previamente licitação pública, para que se assegurem condições de igualdade a todos os concorrentes, ressalvando-se algumas exceções.

Logo, com o intuito de regular o já citado dispositivo constitucional, adveio, posteriormente, a Lei nº 8666/1993, popularmente conhecida como Lei Geral das Licitações e Contratos, prevendo em seu corpo normativo, todas as tratativas atinentes a realização das modalidades de licitação públicas até então existentes, quais sejam: concorrência, convite, tomada de preços, leilão e concurso.

Ademais, em meados de 2002, surgiu ainda uma nova modalidade de licitação, o pregão, o qual veio a ser instituído por meio da Lei nº 10.520 de 17 de julho do presente ano, para fins de aquisição de produtos e serviços que fossem de comum usufruto pelo respectivo órgão.

No que tange ao conceito de licitação pública, consoante os célebres ensinamentos do professor Helly Lopes Meirelles (2011), este pode ser sintetizado como o procedimento administrativo prévio à celebração do contrato entre Administração Pública e o particular fornecedor de produto ou serviços, com o fito de escolher a proposta mais vantajosa e fomentando ainda o desenvolvimento econômico e sustentável do comércio nacional.

Nesta esteira, também preleciona Rafael Carvalho Oliveira, *in verbis*:

Licitação é o processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei, com o objetivo de garantir a isonomia, selecionar a melhor proposta e promover o desenvolvimento nacional sustentável, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos. (OLIVEIRA, 2018, p. 24)

Sendo assim, por ser a licitação um processo administrativo, como todos os demais processos, essa conta com algumas fases procedimentais para a sua consumação, variando desde a preparação marcada pelos atos inaugurais até a seletiva do candidato que disponha apresentar a melhor proposta que atenda a necessidade da Administração Pública e que disponha de um preço proporcional.

Fases da Licitação

Em que pese o procedimento da licitação pública não ser homogêneo, existem, via de regra, duas fases, uma interna (no âmbito interno da Administração) e outra externa (quando se dá publicidade do certame aos interessados).

A fase interna, conforme denota Oliveira (2018), engloba os atos inaugurais e preparatórios praticados pelo órgão ou entidade licitante, assim, é nesta fase que haverá a requisição do objeto (a autoridade responsável aponta a necessidade e requisita a sua contratação, aqui se tem a inauguração da licitação); estimativa do valor (verificação do preço médio do produto); autorização de despesa; designação da comissão de licitação; elaboração das minutas do instrumento convocatório e do contrato e, por fim, análise e aprovação pelo órgão de controle interno e pela assessoria jurídica.

Noutra banda, a fase externa, como bem destaca Oliveira (2018), inicia-se com a publicação do instrumento convocatório, e consequente convocação dos eventuais interessados para aderirem ao certame e apresentarem suas propostas, ressalta ainda que o edital licitatório deve conter, à luz da Lei de Licitações Públicas, os seguintes elementos: descrição do objeto (de forma sucinta e clara por meio do projeto básico/termo de referência), prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos para execução do contrato; prazo para entrega do objeto da licitação; documentos habilitatórios; critério de julgamento; entre outros necessários à execução e garantia.

Após a publicação do edital, tem-se o início das subfases de abertura dos envelopes de habilitação e proposta, julgamento das propostas, homologação e adjudicação, consoante dispõem a Lei Geral de Licitações Públicas.

No mais, insta ressaltar ainda que todas essas fases são geridas pela comissão de licitação do respectivo órgão licitante, devidamente constituída pela autoridade competente.

Projeto Básico/Termo de Referência

A Lei nº 8666/1993 (Lei Geral das Licitações), em seu artigo 40, parágrafo 2º, estabelece que a inclusão do projeto básico e/ou executivo é obrigatória, ou seja, é um anexo indispensável ao edital.

O conceito de projeto básico, segundo definição disposta na própria Lei de Licitações, em seu artigo 6º, IX, é:

Art. 6º(...)

IX-Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução... (Brasil, 1993)

Nesta linha, o projeto básico é o instrumento no qual serão traçadas, de forma minuciosa, todas as especificações do objeto a ser contratado, sendo

ferramenta necessária para se chegar a uma estimativa de preço real a ser pago. Portanto, ao elaborá-lo, a Administração Pública deve ter especial atenção, até porque este é de fundamental importância ao procedimento de contratação.

De outro modo, cabe destacar que, quando se trata de aquisição de produtos e serviços de uso comum, o nome dado ao referido documento passa a ser “termo de referência”, nomenclatura esta adotada pela Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e Decreto nº 3555/2000 (Regulamenta o Pregão), sendo que, este último, delimitou ainda mais tal instituto.

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

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato; (Brasil, 2000)

Entretanto, visando tornar claro os elementos necessários no projeto básico/termo de referência, bem como auxiliar os demais Entes Políticos em seus procedimentos licitatórios, o Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, expediu a Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, prevendo, em seu artigo 30, os elementos mínimos, *in literis*:

Art. 30. O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

- I - declaração do objeto;
- II - fundamentação da contratação;
- III - descrição da solução como um todo;
- IV - requisitos da contratação;
- V - modelo de execução do objeto;
- VI - modelo de gestão do contrato;
- VII - critérios de medição e pagamento;
- VIII - forma de seleção do fornecedor;
- IX - critérios de seleção do fornecedor;
- X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e
- XI - adequação orçamentária. (Instrução Normativa Nº 05/2017, MPDG).

Nesta tela, a Administração Pública brasileira, em todas as suas esferas, ao elaborar projeto básico/termo de referência, deverá resguardar todos os elementos supracitados, mormente, a estimativa de preço, postulado este que será analisado no próximo tópico.

A ESTIMATIVA DE PREÇO E O SISTEMA DE COTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Estimativa de Preço

Para fazer a reserva dos recursos financeiros atinentes ao objeto ou serviço a ser contratado, a Administração Pública deve, *a priori*, realizar uma

pesquisa no mercado com o intuito de estabelecer uma estimativa preliminar dos preços praticados. Tal imposição, advém dos normativos anteriormente citados (Lei nº 8666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 3555/2000)

A estimativa preliminar de preços, segundo o Tribunal de Contas da União (2017) é o levantamento dos preços de mercado que tem por intuito apoiar a análise de viabilidade da contratação, com vistas à relação custo-benefício.

Neste ínterim, a estimada de preços é alcançada mediante uma pesquisa de mercado, que, nas colocações de Chaves (2017), é entendida como o procedimento que visa subsidiar a alta administração do órgão ou entidade pública de informações de cunho financeiro para que esta possa decidir acerca da conveniência e oportunidade da referida contratação. Denota o autor que, a bem da verdade, o agente público responsável pela busca acaba fazendo uma pesquisa estatística em que se verifica a curva de preços desse produto ou serviço.

Outrossim, ante a falta de prescrição normativa sobre o modo de estimar o preço de mercado, tornou-se usual a Administração Pública realizá-la por meio da cotação de três, ou mais, orçamentos elaborados por pessoas ou empresas que atuem no ramo pertinente ao objeto da contratação.

O Sistema Clássico de Cotações Orçamentárias (“os três orçamentos”)

Os Entes Públicos, para fins de concretização da estimativa de preço de um determinado produto ou serviço, costumam, corriqueiramente, recorrer ao clássico sistema de cotações orçamentárias baseado na média aritmética de preço de três orçamentos. Isto é, requisitam três orçamentos de pessoas jurídicas que atuam no ramo, e, com base no preço de cada item, retiram a média para fins de consolidação da respectiva estimativa.

Ademais, em que pese a legislação exigir uma ampla pesquisa de preços para fins de aferição da estimativa que será utilizada como referencial para contratação, inexistente qualquer disposição legal que imponha a obrigatoriedade da utilização do sistema clássico de três cotações orçamentárias.

Trata-se, a bem da verdade, conforme descreve Niebuhr (2008), de uma cultura administrativa que se enraizou nos órgãos públicos licitantes, que o utiliza, por vezes, em razão da falta de planejamento prévio e a premente necessidade do produto ou serviço.

De sorte, Niebuhr (2008) também assevera que o Tribunal de Contas da União contribuiu fortemente para o desenvolvimento do costume da média dos “três orçamentos”, tendo em vista que determinou esse número como o mínimo aceitável na realização da pesquisa de mercado.

Ocorre que, à baila da utilidade prática desse sistema clássico de cotação, este não se configura como a única e melhor forma de se estimar o preço referencial da contratação, posto que, por vezes, não espelha o real valor do produto ou serviço praticado no setor privado.

A FRAGILIDADE NO SISTEMA CLÁSSICO DE COTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Cotações Orçamentárias

A cotação orçamentária é a principal parte do processo licitatório. É nesse momento em que poderá se aferir através de uma pesquisa de mercado, o valor do bem, produto ou serviço pretendido pela administração pública e a sua proporcionalidade orçamentária. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 5/2014 do Tribunal de Contas da União determina que, para fins da pesquisa de mercado, não poderão ser considerados os preços elevados e, tampouco os preços inexequíveis, ou seja, aquele que estão fora do orçamento já previsto pela própria administração pública.

Haper Cox (2017) aduz que a elaboração orçamentária se resume em um planejamento financeiro que a Administração Pública faz na fase interna do procedimento licitatório e tem como principais funções: a delimitação do montante de recursos necessários para a devida contratação, a definição de necessidade ou obrigatoriedade da realização da licitação, a definição da modalidade de licitação quando isto lhe couber, estabelecer auxílio para o órgão contratante na busca pela melhor proposta e pela identificação de sobrepreços, entre outros.

O Tribunal de Contas da União instrui que a Administração Pública deve realizar uma pesquisa de no mínimo três preços para a elaboração do valor estimado da licitação, com finalidade de obtenção de uma estimativa de preço do que está sendo praticado no mercado privado. Todavia, quando não houver a disponibilidade de três empresas que atuem no ramo naquela devida região, a autoridade competente junto a comissão de licitação terá que fazer uma justificativa.

O TCU ainda preleciona:

(...) faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações. (Acórdão nº 4.013/08 – 1ª Câmara).

Nesta esteira, o Manual de Procedimentos para Contratação de Bens e Serviços pelos Órgãos Públicos Federais (2012), prevê que a mencionada pesquisa deve conter expressa e claramente os preços médios praticados através do mercado, sendo possível a utilização de instituto e até mesmo de revistas especializadas, para tal averiguação. Caso não constatado outro tipo mais eficiente de cotação dos valores, aí sim, deverá ser realizada a consulta direta às empresas do ramo conforme prevê o TCU.

Assim, nota-se que a cotação orçamentária é de extrema importância para o procedimento licitatório e que deve demonstrar o valor real praticado no mercado. Aliás, a mesma deve conter no mínimo três orçamentos como determina o Tribunal de Contas. De igual modo, o supracitado manual ainda destaca a imprescindibilidade da pesquisa de mercado:

A pesquisa de mercado é necessária sempre que o processo tenha por objetivo a celebração de um contrato. Ela é exigida na fase interna dos procedimentos licitatórios, inclusive de dispensa e inexigibilidade". (CJU-MG/CGU/AGU, 2012, p.21).

Noutra banda, a cotação de preço é realizada após a elaboração do termo de referência, onde conterá a descrição do objeto a ser licitado, em seguida é mandado para fase de cotação. Nessa fase do processo, deve-se ter muita atenção, uma vez que essa fase do procedimento pode ser passível de fragilidade no que tange a descrição do objeto pretendido, onde poderá ocorrer uma possível fraude ou sobrepreço nos preços cotados. A administração deverá verificar minuciosamente as pesquisas de preços que as empresas fornecem, pois pode haver um sobrepreço na cotação, com o objetivo de elevar a estimativa.

O Tribunal de Contas da União aponta que o maior erro da determinação legal, é considerar que três cotações de empresas diferentes vão ser suficientes para elaboração de uma estimativa no qual possa contratar uma proposta vantajosa. Sendo de grande importância ressaltar que não são todos os fornecedores que se empenham em responder os pedidos de consulta de preços que a administração solicita, haja vista não querer expor seus preços antes da licitação, alguns sequer se interessam.

Contudo, os poucos fornecedores que respondem as solicitações, são os menos interessados em participar do certame, com isso acabam orçando valores muito altos para o departamento de compras, com o fito de elevar o valor estimado da licitação, pois se a estimativa não estiver conforme o praticado no mercado, a licitação se torna frustrada, tendo em vista que a administração pode contratar uma proposta com sobrepreço, ou seja, acima do praticado no mercado, causando, desta sorte, prejuízo ao poder público.

Quanto à fragilidade existente nas cotações orçamentárias emitidas diretamente pelas empresas, Torres (2013), assevera:

(...) nada impede que o fornecedor consultado apresente uma proposta fictícia e com valores bem elevados, na pesquisa de preços, visando ampliar o limite máximo para contratação do certame que ele pretende participar. É comum, aliás, a identificação deste tipo de incoerência. Empresas que apresentam estimativas de custos maiores, na pesquisa de preços, do que as propostas por elas apresentadas posteriormente, durante o certame. (TORRES, 2013).

Portanto, as empresas podem entregar, propositalmente, um orçamento com valores acima do praticado no mercado, com intuito de aumentar o valor estimado da licitação e assim ter uma maior lucratividade quando for contratar. Essa fragilidade, existente nesse modelo clássico de pesquisa de preço, ocasiona o sobrepreço dos produtos.

Prejuízos Ocasionados pelo Sobrepreço do Preço Estimado

Como visto anteriormente, o principal objetivo da licitação é garantir a economicidade e vantagem para o Poder Público nas contratações. Assim, a entidade precisa averiguar os preços fornecidos pelas empresas, com o fito de não contratar uma proposta com sobrepreço.

Nesta linha, antes de se fazer qualquer contratação, a administração pública necessita fazer três cotações de preços com o objetivo de analisar os preços que estão em circulação no mercado. Ocorre que esse sistema não demonstra o valor real praticado no mercado, bem como é passível de fragilidade, tendo em vista que os fornecedores tem tendência a aumentar os preços quando se trata de licitação.

Nas conotações de Marçal Justem Filho (2005), é de suma importância que haja uma averiguação por parte da comissão de licitação para ver se os preços apresentados pelos interessados estão conforme os praticados no mercado privado. Ainda de acordo com o Tribunal de Contas União no Acórdão 403/2013 – Primeira Câmara, “É indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados”. (TCU, 2013).

Outrossim, deve-se ter muita atenção quando da realização das pesquisas de preços, haja vista que a principal função dessa parte do processo é a busca de preços que realmente sejam compatíveis com os praticados no mercado, pois se houver um sobrepreço nos valores cotados, maior será o preço estimado e homologado o prejuízo ao poder público.

Isto posto, uma cotação malfeita gera grandes prejuízos para a administração, pode gerar desperdício de tempo, material e dinheiro. Gasta-se muito tempo nesta parte do processo e a necessidade do poder público se estende para um longo período de espera, pois a estimativa de preço é de suma importância para o procedimento licitatório, sem o qual a licitação é anulável.

Assim sendo, o Manual de Orientação acerca de pesquisas de preços, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) preleciona:

A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a 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 e estabelece o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global. Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual. (MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO STJ 2017, p.3).

No mais, quando acontecer de a proposta do candidato estar muito acima do valor estimado, bem como do valor que foi cotado em sua empresa, não será necessário a desclassificação do candidato, o mesmo tem direito de participar da negociação com os outros concorrentes, entretanto caso o concorrente não consiga atender ao preço estimado, tal proposta será desclassificada, uma vez que a administração não pode ultrapassar o valor orçado da licitação.

Diante da dificuldade de as empresas fornecerem as cotações, bem como da falta de interesse destas em participar do procedimento licitatório, a lei nº 8.666/1993 prevê que deverá fazer parte do edital as planilhas e

quantitativos dos valores estimados, visando a facilitação para aqueles que não possuam conhecimento de licitação, bem como para servir de base para os participantes elaborarem suas propostas, e também para estimular a competitividade entre os concorrentes nas fases de lance.

Portanto, para uma boa cotação deve-se realizar uma pesquisa de vários preços e não só três, é a chamada “cesta de preços”, para que possa ser feita uma seleção dos preços mais vantajosos. Todavia esse tipo de pesquisa, obviamente, se destina a regiões que disponham de um mercado fornecedor vasto, seja de produto ou do serviço desejado, porém Cox (2017) alerta que não existe uma normativa disciplinando sobre o que seria e como seria realizada essa ampla pesquisa. De todo modo, quanto mais preços obtiver, mais perto chegará do valor praticado no mercado.

Nesta linha, Justen Filho (2005) afirma que os órgãos públicos devem trocar informações para evitar preços conflitantes para produtos similares, permitindo detectar distorções, logicamente tomando em conta situações homogêneas de especificações, condições de pagamento e outras.

Destarte para que haja o cumprimento integral da finalidade da estimação e cotação de preços, as fontes de onde esses são retirados devem dispor de uma atualização corriqueira, representando o valor vigente no momento da elaboração do orçamento, sendo assim, a própria administração pública pode utilizar de ferramentas e mecanismos voltados a resguardar a relativização dos valores de mercado por meio de um sistema de banco de preços.

O BANCO DE PREÇOS COMO FORMA DE COMBATER O SOBREPREÇO DAS COTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Conceito

O banco de preços é um sistema de pesquisa de preços avançado que disponibiliza preços de licitações já realizadas por outras entidades públicas. Trata-se de uma ferramenta de pesquisas de preços visando o estabelecimento do valor estimado ou máximo da contratação, ou seja, um banco de dados diariamente atualizado, sistematizado por regiões, Estados e Municípios, sendo alimentado com preços obtidos em licitações efetivamente contratadas pelo Poder Público. A ferramenta nasceu com o objetivo de trazer maior eficiência e economicidade aos certames licitatórios.

Nesse viés, com o advento da Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, houve a normatização da necessidade de utilização do Banco de Preços, para fins de pesquisa de mercado e delimitação do preço de estimativa, *in literis*:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;
- II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Instrução Normativa nº 05/2015, MPDG, 2014).

Retira-se do §1º do retrocitado artigo que parâmetros previstos por ele poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ainda serem priorizados os previstos parâmetros mencionados nos incisos I e II e evidenciados no processo administrativo a metodologia utilizada para a obtenção do preço adquirido.

Em que pese a criação e atualização das unidades de pesquisa de preços introduzidas pela IN 05/2014, não há uma observância em relação a estabilidade de mercado, pois de acordo com manifestação do próprio TCU, a variação anual de preços é baixa e pode muito bem “ser retratada mediante a utilização de índices nacionais, tal como o INPC” (Acórdão nº1214/2013-TCU/Plenário).

Noutro giro, comporta mencionar a existência de duas espécies de banco de preços que podem ser utilizadas pela Administração Pública para fins de formação do Preço Referencial a ser colocado no edital licitatório, a saber: banco de preços públicos e banco de preços privados.

Os bancos de preços públicos são aqueles mantidos pelos próprios entes, é o próprio banco de preços, por exemplo, cite-se o Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde do Governo Federal, desenvolvido para atuar como ferramenta de acompanhamento dos preços desse nicho, bem como auxiliar os gestores públicos no processo de compras.

Outro exemplo de banco de preços públicos é o Painel de Preços, sistema desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, o qual possui uma ampla base dados contendo inúmeras informações sobre os preços médios praticados nas licitações de órgãos federais e demais entes conveniados.

Nos privados, a entidade terá que pagar uma mensalidade para adquiri-la. Noutra banda, o banco de preços público é totalmente gratuito. A exemplo, cite-se o comprasnet, que permite fazer uma ampla pesquisa de preços de bens e serviços. É uma ferramenta que tem ajudado os órgãos na fase de cotação, que é considerada a parte mais demorada do processo, tendo em vista que as empresas se negam a fornecer as cotações.

A Importância de se utilizar o Banco de Preços nas Pesquisas de Mercado

Uma vez que as empresas não pretendem expor seus preços antes da fase externa de apresentação das propostas, que acontece na fase externa, onde os licitantes se reúnem para concorrerem, fica difícil de se obter cotação para elaborar o preço de referência, o que não se consolida por via da utilização do banco de preços onde não se constata tamanha dificuldade.

O banco de preços foi criado com o intuito de facilitar o processo de cotação, tendo em vista o dispendioso trabalho e tempo utilizado nessa fase. Assim, para evitar essa imensa dificuldade, bem como a fragilidade na cotação de preços para fins de licitação, diversos entes públicos estão visando o uso dos métodos de pesquisas de preços por meio do banco de dados público.

Vale ressaltar que nesse sistema de cotação, chamado de “banco de preços”, é garantida a rapidez, segurança e economia para os órgãos. Importante ainda ressaltar que, o banco de preços possui uma base de consulta muito vasta no mercado, assim ampliando a consulta de preço em varias regiões do Brasil. Dessa forma, um procedimento de pesquisa que levaria 15 dias para ser realizado, passa a ser realizado em apenas 30 minutos com a utilização do banco de preços.

Outrossim, o Tribunal de Contas e o Ministério Público, têm exigido das entidades públicas, a realização de uma cotação específica em relação a medicamentos, o qual deve ser feito mediante o banco de preços em saúde (BPS), onde contém o valor real praticado no mercado, haja vista que essa observância gerou grandes economias para administração pública.

De acordo com o artigo 15 da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), a aquisição de produto ou serviços, sempre que possível, deverão ter como baliza, os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública. Nesta linha, o TCU por meio do Acórdão 2.816/2014, recomenda que as pesquisas de preço não fiquem restritas às cotações somente fornecidas pelas empresas, devendo-se utilizar os meios de registros públicos, bem como o banco de preços, tendo em vista a vulnerabilidade imposta ao mercado privado e como a questionável veracidade dos preços para realização da cotação.

Por fim, nota-se que o banco de preços se tornou uma ferramenta indispensável para a fase de cotação de preço, com fito de agilizar os trabalhos referentes aos processos licitatórios, se mostrando um sistema ágil, que garante rapidez nas pesquisas, bem como ser um mecanismo capaz de combater a ocorrência do sobrepreço.

CONCLUSÃO

Ao iniciar o presente trabalho, foi demonstrado o conceito de licitação pública, bem como sua finalidade, assim como o de termo de referência, e ainda o de banco de preços.

Adiante, viu-se que o procedimento licitatório é realizado por meio de duas fases, a fase interna e a externa. Iniciando-se com a fase interna que é a autorização da autoridade competente, bem como a elaboração do termo de referência que conterá a descrição do objeto a ser licitado, logo em seguida, é mandado para cotação de preço. Já na fase externa, ocorre com a publicação do edital, homologação do certame e assinatura do contrato.

Noutra banda, foi demonstrado os procedimentos para realização da cotação de preços para a elaboração do preço de referência, conhecido como estimado, para saber qual valor real que está sendo praticado no mercado privado.

Enfatizou-se também sobre a fragilidade existente no sistema de cotação realizado diretamente com as empresas privadas, que pode ocasionar um sobrepreço no valor estimado da licitação. Por conseguinte, evidenciou-se a necessidade de analisar o sistema de cotação pelo banco de preços, como forma de mitigar o sobrepreço causado pelas pesquisas de preços que as empresas fornecem, com valores fora do praticado no mercado.

Em seguida, foi demonstrada a importância de se fazer a pesquisa de valores pelo banco de preços, no qual o mesmo demonstra o valor real praticado no mercado, bem como por garantir economicidade e rapidez na fase de cotação.

Desta forma, vê-se que o objetivo do presente estudo foi devidamente atingido, uma vez que fora demonstrada através de uma explanação coerente, a fragilidade existente nos procedimentos de cotação orçamentárias quando da realização dos processos licitatórios. Ademais, foram apontados os principais empecilhos encontrados no campo de atuação dos responsáveis pelo desenvolvimento da licitação.

Ademais, para que se possa obter um orçamento realmente são necessárias as considerações de todas as variáveis que causem uma repercussão sobre o valor do bem pretendido, como eventuais variações de valores, o local em que deverá ocorrer a prestação do serviço licitado, dentre outros relevantes e disponível pelo banco de preços.

Assim, a Administração Pública deve se munir do bom senso e na cautelar ao buscar os bancos de preços, visando atingir a realidade dos preços e dos serviços pretendidos. Deve ser estar atenta ainda as atualizações de valores dispostos no banco, analisando se condizente com a realidade orçamentária.

Ainda se pôde notar as principais ferramentas para o alcance da finalidade da licitação, ocasionando a seleção da proposta que realmente seja a mais vantajosa e visando a elucidação dos valores reais de mercados para os bens e serviços pretendidos pela Administração Pública, apontando com uma ferramenta de excelso valor, o banco de preço que utiliza uma forma clara e ampla de pesquisa de valores de mercado.

Assim, conclusivamente, pode-se perceber a importância que o banco de preços tem para o procedimento licitatório na fase de elaboração do preço estimado, uma vez que ameniza as fragilidades constantes nessa fase procedimental e ainda possui o suporte necessário para evitar uma possível ocorrência do sobrepreço na licitação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal** (1998). República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações resultantes da Lei 8.883, de 08 de junho de 1994 e da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de Agosto de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 26 de Maio de 2017, **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>. Acesso em 13/02/2019.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 27 de Junho de 2014, **Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/301-instrucao-normativa-n-5-de-27-de-junho-de-2014-compilada>> Acesso em: 13/02/2019.

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo; PINTAS, Joandyr. **O procedimento de pesquisa de preços da fase interna da contratação e o tratamento crítico dos dados coletados: uma proposta de método de cálculo de dispersão dos preços obtidos para afastamento de valores discrepantes**. Revista JML Online, Pinhais – PR, Ed. 45 de 2017. Disponível em: <<https://www.revistajml.com.br/v2/index.php>>. Acesso em 01/10/2018.

HAPER COX, Calos Henrique, **Orçamento Estimativo nas Licitações e Contratações Diretas Realizadas Pela Administração Pública**. Revista Eletrônica Jurídico Institucional. 2017 p. 1-49.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** – 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011 p. 283.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 5. Ed. Curitiba: Zenite, 2008 p. 30.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**. 7. Ed. São Paulo: Método, 2018. P. 25-128.

OLIVEIRA, Aline. **Quanto custa uma cotação de preços para a Administração?** Disponível em: <https://www.Sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=13839&n=quanto%20custa%20uma%20cota%C3%A7%C3%A3o%20de%20pre%C3%A7os%20para%20a%20administra%C3%A7%C3%A3o?>> Acesso em 26/08/2018.

SANTOS, Franklin Brasil, **Preço de Referência em Compras Públicas ênfase em medicamentos**, apostila TCU 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>> Acesso em 15/03/2019.

SOARES, Ana Luiza Mendonça; LAGE, Guilherme Salgado, **Manual de Procedimentos para Contratação de Bens e Serviços pelos Órgãos Públicos Federais**. 2ª Ed. Minas Gerais 2012 p. 10-21.

Superior Tribunal de Justiça, **Manual de Orientação de Pesquisas de Preços**. Ed. 2017. Disponível em: <http://ww.stj.jus.br/static_files/STJ/Institucional/Controle%20interno/manual_orientacao_pesquisa_preco_2017.pdf>.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Da pesquisa de preços nas licitações públicas**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n 3773, 30 out. 2013. Acesso em 10/10/2018.