



# ECONOMICIDADE EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS — Compras e Serviços

# CRÉDITOS

## EQUIPE EXECUTIVA

### Direção Geral

Karen Estefan Dutra

### Assessoria Pedagógica

Marcia Araujo Calçada

### Coordenadoria Acadêmica

Mauricio Nunes Rodrigues

### Coordenadoria de Capacitação

João Paulo Menezes Lourenço

### Coordenadoria de Documentação

Ricardo de Oliveira Razuk

### Coordenadoria de Estudos e Pesquisas

Rosa Maria Chaise

### Secretaria da ECG

José Sigberto da Silva Junior

## EQUIPE TÉCNICA

### Autoria

Luiz Antonio Lage Rosa

Silvia Nardi de Almeida

### Coordenação Pedagógica

Dalva Stella Pinheiro da Cruz

Marcia Araujo Calçada

Cláudia de Santana Machado (estagiária)

### Gestão de Projetos Educacionais

Rachel Constant Vergara Mann

Edição – Julho/2019

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>04</b>
<b>MÓDULO 1: O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE E A LEI Nº 8.666/93 .....</b>	<b>06</b>
1.1. Introdução à economicidade .....	10
1.2. Importância da economicidade para redução de gastos públicos .....	18
1.3. A economicidade e sua relação com pregão, SRP e padronização .....	21
1.4. Economicidade e a Lei Federal nº 8.666/93 .....	29
1.5. Cotação e Orçamento .....	34
1.6. Compras .....	41
1.7. Serviços (exceto obras e serviços de engenharia) .....	45
1.8. Serviços terceirizados (com dedicação exclusiva) .....	49
<b>MÓDULO 2: A ECONOMICIDADE E AS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS .....</b>	<b>53</b>
2.1. Revisão do valor do contrato .....	56
2.2. Prorrogação de contratos de serviços .....	67
<b>ENCERRAMENTO .....</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>76</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>79</b>

# APRESENTAÇÃO DO MATERIAL

## Bem-vindo ao curso **Economicidade em licitações e contratos administrativos – compras e serviços!**

Este material fornecerá aos participantes elementos teórico-práticos para compreensão do princípio da economicidade de modo a estruturar os procedimentos que devem ser adotados para o planejamento e instrução processual na fase interna da licitação, com ênfase na elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico e do orçamento estimado, bem como os cuidados necessários para a constante melhoria do processo, além de disseminar boas práticas em Administração Pública, na forma prevista nas normas vigentes que tratam da formalização das licitações e contratos administrativos do país, sendo um dos recursos pedagógicos disponibilizados para o aprendizado deste conteúdo.

Além desta apostila, haverá fóruns, bibliografia complementar, glossário, referências à lei e sugestão de leituras adicionais que servirão para enriquecer o seu conhecimento sobre este assunto.

Caso você tenha alguma dúvida, entre em contato conosco. Teremos o maior prazer em atendê-lo e contribuir para o seu aprimoramento profissional.

Equipe da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ.

## Sobre o Curso

Dentre os objetivos deste curso podemos destacar a compreensão da definição de economicidade como um princípio constitucional e o conhecimento sobre a legislação em que se insere o princípio da economicidade, bem como conhecer normas e metodologias para elaboração de editais e contratação de Compras e Serviços (exceto obras e serviços de engenharia), especialmente, quanto a especificações/projetos básicos e orçamentos estimados.

Este material é sua principal fonte de informação e estudo para este curso. Nele, você encontra as informações de que precisa para construir conhecimentos, bem como as atividades que o ajudarão a desenvolver habilidades e reflexões fundamentais para o seu aperfeiçoamento como profissional competente em sua área de atuação.

O material didático fornecido pela ECG/TCE-RJ tem caráter meramente educativo e não vincula as decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

(Deliberação TCE nº 243/07)



Desenvolvemos o material com base, sobretudo, na Lei nº 8.666/93 a qual estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos bem como parametriza procedimentos contratuais no âmbito nacional, abrangendo, dessa forma, União, Distrito Federal, estados e municípios. Além da Lei nº 8.666/93, tomamos como base também os normativos e as jurisprudências mais atualizadas acerca dos temas que constituem os objetos de estudo.

Alguns recursos didáticos foram pensados e desenvolvidos para proporcionar um maior aproveitamento do curso. Confira quais são abaixo.



## SAIBA MAIS!

A seção **Saiba mais** traz sugestões como sites, livros, leituras adicionais que vão enriquecer o conhecimento.



## ATENÇÃO!

A seção **Atenção** tem por objetivo destacar partes do conteúdo que merecem uma atenção especial.



## CONHECENDO A LEI

A seção **Conhecendo a lei** tem por objetivo destacar as legislações referentes ao conteúdo estudado.



## EXEMPLIFICANDO

A seção **Exemplificando** traz exemplos práticos a fim de esclarecer o conceito estudado.

**Lembre-se de que você é a pessoa mais importante neste processo de aprendizagem!**



# MÓDULO 01

O princípio da economicidade e a Lei nº 8.666/93

# ÍNDICE DO MÓDULO 1

## O princípio da economicidade e a Lei nº 8.666/93

1.1.	Introdução à economicidade.....	10
1.1.1.	<b>Conceito de economicidade</b> .....	10
1.1.2.	<b>Relação da economicidade com outros princípios</b> .....	10
1.1.3.	<b>Princípio da economicidade</b> .....	16
1.2.	Importância da economicidade para redução de gastos públicos .....	18
1.2.1.	<b>Planejamento</b> .....	19
1.2.2.	<b>Legislação aplicável</b> .....	20
1.3.	A economicidade e sua relação com pregão, SRP e padronização .....	21
1.3.1.	<b>Pregão</b> .....	22
1.3.2.	<b>Sistema de Registro de Preços (SRP)</b> .....	23
1.3.3.	<b>Princípio da padronização</b> .....	26
1.4.	Economicidade e a Lei Federal nº 8.666/93 .....	29
1.4.1.	<b>Artigos da Lei de Licitações e economicidade</b> .....	31
1.4.2.	<b>Elementos obrigatórios</b> .....	33

# ÍNDICE DO MÓDULO 1

## O princípio da economicidade e a Lei nº 8.666/93

1.5.	Cotação e Orçamento .....	34
1.5.1.	<b>Pesquisa de Preços</b> .....	36
1.6.	Compras .....	41
1.6.1.	<b>Parcelamento interno (itens ou lotes)</b> .....	42
1.6.2.	<b>Critérios de seleção adequados a compras</b> .....	43
1.6.3.	<b>Definição de quantidades</b> .....	45
1.7.	Serviços (exceto obras e serviços de engenharia) .....	45
1.7.1.	<b>Definições aplicáveis a serviços</b> .....	46
1.7.2.	<b>Composição dos serviços e formação do preço</b> .....	47
1.7.3.	<b>Critérios de seleção adequados a serviços</b> .....	49
1.8.	Serviços terceirizados (com dedicação exclusiva) .....	49
1.8.1.	<b>Tipo da mão de obra (homem por posto)</b> .....	49
1.8.2.	<b>Qualificação da mão de obra</b> .....	50
1.8.3.	<b>Produtividade e quantidade de mão de obra</b> .....	50
1.8.4.	<b>Formação do preço de mão de obra</b> .....	51



## INTRODUÇÃO DO MÓDULO 1

No módulo 1, apresentaremos a definição de Economicidade como um princípio constitucional, a legislação em que o princípio se insere bem como a relação do princípio da economicidade com outros princípios jurídicos correlatos. Vamos conhecer a aplicabilidade do princípio de economicidade em licitações e contratos da Administração Pública. Dessa forma, sob a ótica da economicidade, estudaremos o pregão, o sistema de registro de preços (SRP) e a padronização sob a ótica da economicidade, destacaremos alguns artigos da Lei nº 8.666/93 referentes à economicidade, conheceremos a legislação adequada para revisão de valor contratual e prorrogação de contratos de serviços contínuos.



# 1.1. INTRODUÇÃO À ECONOMICIDADE

## 1.1.1. Conceito de economicidade

O termo “economicidade”, inserido como um princípio jurídico no artigo 70 da nossa Constituição Federal promulgada em 1988, é termo de influência direta da constituição da Alemanha, a qual utiliza o termo *Wirtschaftlichkeit*, originário da linguagem dos economistas, que se traduz exatamente por economicidade (TORRES, 1991, p. 39).

Na Economia, representa “escolher a melhor forma de empregar recursos escassos para obter benefícios máximos” (HORSMAN, 1985 apud ROSSETTI, 2003, p. 53). A economicidade alcança a definição da teoria da maximização da eficiência econômica que induz uma busca de alocação dos recursos de forma mais eficiente (VEIGA, 2007, p. 149).

Na linguagem jurídica, segundo Justen Filho (2005, p. 54), “a economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos [...] envolve o enfoque de custo-benefício”. Para Bugarin (2004, p. 114), “trata da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico”.

Na área de Fiscalização e Controle, nos termos do Manual de Auditoria do TCE-RJ (2010, p. 22), economicidade é definida como “capacidade de minimizar custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade sem o comprometimento dos padrões de qualidade”. Para o TCU (BRASIL, 2000, p.107), significa a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”.

## 1.1.2. Relação da economicidade com outros princípios

### **Definição e força dos princípios fundamentais do direito**

Princípios são enunciados criados por juristas, inspirados em valores sociais e jurídicos (éticos, morais, de liberdade, de justiça, etc.) e que funcionam como orientadores da interpretação e da formação das normas jurídicas.

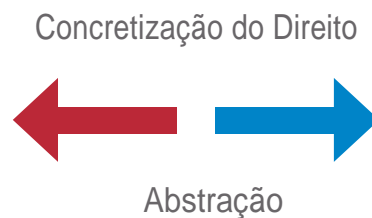
Princípios podem ser definidos como:

[...] ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance do sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa. (PAULO; ALEXANDRINO, p.187).

Ao tratar do assunto, Torres (1995, p. 97) salienta que os princípios, sendo enunciados genéricos que quase sempre se expressam em linguagem constitucional ou legal, estão a meio passo entre os valores e as normas na escala da concretização do direito e com eles não se confundem.

Assim, valor, princípio e norma diferenciam-se pelo seu grau de abstração, sendo que os princípios, ainda que guardem elevado grau de abstração e indeterminação, representam um dos estágios de concretização (por meio de normas) dos valores aos quais se vinculam.

### VALORES SOCIAIS + PRINCÍPIO + NORMA



Já que são abstratos e criados por juristas, para que não haja incompatibilidade com normas legais, os princípios podem ser incorporados a elas ganhando força normativa ao aparecer de forma expressa no texto legal, ou seja, nesse caso, o princípio não difere substancialmente de norma, **como é o caso do princípio da economicidade e da eficiência.**

Quando o princípio não tem força normativa (sendo apenas mencionado na doutrina), funciona apenas como orientador, podendo ser questionado diante do direito positivo, gerando conflitos e a necessidade de jurisprudências, o que ocorre, com bastante frequência, por exemplo, com o princípio da bitributação.

Em suma, trata-se aqui da eficácia dos princípios – o princípio será mais eficaz se tiver força normativa (sendo expresso na Lei). A eficácia dos princípios se entende como a possibilidade de sua concretização em norma jurídica ou sentença judicial.

### EXPRESSO NO TEXTO =



Concretização do direito  
Eficácia dos princípios  
**= Força Normativa**

ex: princípios da economicidade  
o da eficiência

## Alguns princípios do Direito Administrativo e sua vinculação:

Segundo Di Pietro (2000, p.67), a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto, de forma inovadora, alguns dos princípios a que deve se submeter a Administração Pública, sobressaindo-se como essenciais o da legalidade e o da supremacia do interesse público, porquanto informam a todos os ramos do direito e construindo-se os demais a partir deles. Leiamos um trecho da Constituição:

Art. 37. A administração pública direta e indireta **de qualquer dos Poderes** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**<sup>1</sup>e, também, ao seguinte:

[...]

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno **de cada Poder**. (Grifo nosso)

Economicidade não é de interpretação isolada. Os princípios “estão em conexão íntima uns com os outros, são corolários, uns e outros se condicionam e restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituem elementos autônomos operando em campos diversos. Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo” (FERNANDES *apud* MAXIMILIANO, 2002, p.153).

Para melhor entendermos esta relação, em especial quando se fala de controle e fiscalização, devemos considerar que o controle da Administração Pública pode ser de legalidade ou de mérito (DI PIETRO, 2005, p. 636). O controle de mérito “é todo aquele que visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado” (MEIRELLES, 1993, p. 572), “recai sobre o poder discricionário da autoridade controlada” (MEDAUAR, 1993, p. 68). Assim, a verificação da economicidade, segundo os postulados básicos de auditoria pública, faz parte do escopo da auditoria operacional ou de gestão.



### ATENÇÃO!

O controle da economicidade insere-se no “controle de gestão” e, em consequência, no “de mérito”.

**DISCRICIONARIEDADE >>> CUSTO / QUALIDADE**

É no contexto do controle da gestão que se insere o controle da legitimidade dos atos administrativos e, neste se inserem os controles da legalidade e da economicidade, quando se aplicam, de forma não isolada, os princípios do Direito bem como os princípios constitucionais da Administração Pública, os financeiros e os orçamentários (TORRES, 1991, p.41):

<sup>1</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, com a inclusão do vocábulo “eficiência”.

[...] O princípio da economicidade é, em regra, no âmbito normativo, visto como inexoravelmente vinculado ou integrado a algum outro, ou a um conjunto de outros, para que se possa extrair a plenitude da sua dimensão significativa. Neste plano, destaca-se uma associação umbilical (carnal) entre economicidade e proporcionalidade (ou razoabilidade), a qual se traduziria por uma análise de custo-benefício. Neste cenário, o enfoque se dá no sentido de que o Estado deve se pautar por uma atuação de equilíbrio (adequada proporção) na consecução dos seus fins, ou seja, no cumprimento da sua missão. [...].

## Princípio da supremacia do interesse público

O princípio da supremacia do interesse público<sup>2</sup> (ou da finalidade pública) deve estar presente em toda a atuação da Administração Pública. No momento da elaboração das leis, tanto quanto no de sua execução concreta, é ele que vincula a Administração Pública, em todas as decisões, **em todas as suas decisões**, ao fundamento de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.

Por conseguinte, a **discricionariedade do administrador** (ou poder discricionário) “tem inserida em seu bojo a ideia de **prerrogativa**, uma vez que a lei, ao atribuir determinada competência, deixa alguns aspectos do ato para serem apreciados pela Administração diante do caso concreto; ela implica **liberdade a ser exercida nos limites fixados na lei**.” (Di Pietro, 2000, p.86).

Em relação à realização de despesas e obras, conclui-se então que tal princípio deve ser observado, tanto na tomada de decisões para novas despesas quanto para manutenção dos bens existentes, considerando-se as prioridades da coletividade na escolha.

## Princípio da razoabilidade

Também vinculado à discricionariedade, o princípio da razoabilidade<sup>3</sup> na realidade lhe serve como mais um limitador.

Pode ser entendido como um medidor dos fundamentos de um ato discricionário ao passo que exige proporcionalidade<sup>4</sup> (não desmesurada) entre os meios que o ato emprega e o fim que a lei deseja alcançar.

Insere-se este princípio na escolha das dimensões de determinada obra em proporção à população local ou à demanda dos serviços como, por exemplo, a relação entre o tráfego real de uma rodovia e a sua capacidade limite, ou à relação entre a imponentia de obra ou os gastos para sua execução e a quantidade de recursos e prioridades sociais do local.

<sup>2</sup> O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado fundamenta-se na própria ideia de Estado (Cf. Celso Bandeira de Mello, 1995, p.71).

<sup>3</sup> O princípio da razoabilidade estriba-se também nos dispositivos que esteiam os princípios da legalidade e finalidade (Cf. Celso Bandeira de Mello, 1995, p.71).

<sup>4</sup> O princípio da proporcionalidade, por ser aspecto específico da razoabilidade, também se apoia nos princípios da legalidade e finalidade (Cf. Celso Bandeira de Mello, 1995, p.71).

## Princípio da moralidade

Este princípio constitucional<sup>5</sup> é autônomo, mas está intimamente ligado aos da legalidade, e, por conseguinte, ao da finalidade<sup>6</sup>, bem como ao da probidade administrativa. Sendo este um dos aspectos da moralidade e que nem sempre há ofensa direta à lei nos crimes contra a probidade administrativa, pode-se dizer que a ofensa à moralidade administrativa sempre representa inobservância da lei, mas nem sempre provém dela.

É também o controle sobre a moralidade administrativa que pode coibir as ocorrências de obras executadas sem planejamento, em prejuízo da qualidade ou que tenham sido tomadas como meio de malversação de recursos públicos, porquanto, traçando um paralelo, no dizer de Gordillo (Di Pietro, 2000, p.80), “[...] todos aqueles que exercem uma atividade qualquer sem dedicação, sem responsabilidade, sem vocação, sem espírito de servir à comunidade” estarão desrespeitando o princípio da moralidade administrativa.

## Princípio da probidade administrativa

O termo probidade administrativa, por vezes tomado como princípio do direito pela doutrina, aparece expresso algumas vezes no texto constitucional:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

(Constituição Federal, Art. 37, §4.º)

Confunde-se com o princípio da moralidade, sendo, no entanto, corolário desta e significa o “dever do agente público de servir à ‘coisa pública’, à administração, com honestidade, boa-fé, exercendo suas funções de modo lícito, sem aproveitar-se do estado, ou das facilidades do cargo, quer para si, quer para terceiros. [...] Parece-nos que a improbidade está exclusivamente vinculada ao aspecto da conduta (do ilícito) do administrador.” (Figueiredo, 1995, p.19-20).

## Princípio da eficiência

A eficiência é dos mais recentes princípios constitucionais, introduzido no artigo 37 da nossa lei maior (Constituição Federal) através da Emenda n.º 19/98:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Nos comentários de Paulo Soares Bugarin<sup>7</sup>, no que se refere à eficiência e à economicidade, “[...] é inegável que

<sup>5</sup> O princípio da moralidade administrativa tem base nos arts. 37, caput e §4.º, 85, V, e 5.º, LXXIII, da Constituição Federal.

<sup>6</sup> O princípio da finalidade radica-se nos mesmos fundamentos do princípio da legalidade (Cf. Celso B. de Mello, 1995, p.71).

<sup>7</sup> BUGARIN, Paulo Soares (Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União - TCU). O princípio constitucional da economicidade e o TCU. Tese.

o princípio da economicidade se harmoniza integral e complementarmente com o recém-introduzido princípio da eficiência (EC n.º 19/98), sendo deste, com efeito, corolário, e vice-versa”.

Eficiência, eficácia e efetividade são sinônimos na língua portuguesa, pois qualificam o que é levado a efeito real e positivo e permanente, o que tem bom resultado, o que é eficiente, eficaz ou efetivo. Entretanto, “a literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência<sup>8</sup>, distinção esta que é basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e, por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação” (Rico, 1999, p.31).

Com relação à avaliação de eficiência, entende-se como “a avaliação da relação entre esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados” e complementa que esta “é possivelmente hoje a mais necessária e a mais urgente de ser desenvolvida [...] porque a escassez de recursos públicos exige maior racionalização de gasto” (Rico, 1999, p.34 e 35).

Assim, pode-se dizer que o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: um que pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, de cujas funções se espera o melhor desempenho possível, para lograr os melhores resultados; o outro em relação à maneira de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com idêntico objetivo na prestação de serviços (Di Pietro, 2000, p.83).

Enquanto a eficiência significa a busca do cumprimento integral dos objetivos com a utilização dos meios mais adequados à determinada realidade, eficácia e efetividade são a proporção do impacto na realidade, ou seja, representam a mudança desejada nos fatos como consequência de uma atuação ou ação eficiente.

Por fim, na análise das despesas efetuadas pela administração pública, pode-se dizer que eficiência é a relação entre os produtos obtidos (bens, serviços gerados por uma atividade) e os custos dos insumos empregados em determinado período de tempo.



## SAIBA MAIS!

Para conhecer melhor os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, inseridos no contexto da Administração Pública, sugerimos a seguinte leitura:

CASTRO, Rodrigo Bastos de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração pública**. 30º Encontro da ANPAD. Salvador, 2006. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

<sup>8</sup> A Constituição do estado de São Paulo no inciso II, do art.35, dispondendo sobre o controle, enuncia expressa e distintamente que deverão ser avaliados os resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

## Princípio da impessoalidade

Há duas interpretações doutrinárias: em relação aos administrados, relaciona-se com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa, que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas, uma vez que o interesse público norteia as suas decisões; em relação à Administração, as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública onde estes produzem. (Di Pietro, 2005, p. 71).

## Princípio da continuidade do serviço público

Decorre da ideia de que o serviço público (em sentido amplo ou estrito) não pode parar. Tem aplicação especialmente com relação a contratos administrativos e ao exercício da função pública (Di Pietro, 2000, p.101).

Podemos inferir que sua inobservância, por inexecução contratual, acarreta ausência de manutenção do patrimônio público (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal) e a consequente indisponibilidade de serviços novos ou eficazes. A finalidade precípua é a eficiência e eficácia na execução de serviços públicos, com a atualização e ampliação da qualidade, visando ao bem-estar e ao progresso social.

### 1.1.3. Princípio da economicidade

A evolução do princípio da economicidade na administração provém de épocas remotas, já sendo considerado em vários países anteriormente à sua inclusão na legislação brasileira.

Na legislação brasileira, o conceito economicidade, originário da linguagem dos economistas, apareceu pela primeira vez no artigo 70 da atual Constituição do Brasil, apesar de ser, há muito tempo, reclamado pelos doutrinadores.

O princípio da economicidade, expresso na Constituição apenas no capítulo do controle da execução orçamentária, é um dos mais importantes princípios do orçamento e, assim, como já visto antes, tem força normativa e tem por objetivo o controle dos aspectos materiais da execução orçamentária.

Art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida** pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Grifo nosso)



## CONHECENDO A LEI

O princípio da economicidade ganhou força normativa ao ser mencionado no artigo 70 da Constituição.



Perceba que o artigo 70 da Constituição não conceitua economicidade, visto que economicidade se trata de um princípio.

A fiscalização com vistas à economicidade é executada, por exemplo, pelas câmaras municipais, pelo controle interno e externo da Administração, e outros.

Ressaltamos que o texto do artigo 70 é replicado no artigo 122 da Constituição do Estado do RJ.

Diversos conceitos e colocações doutrinárias quanto à economicidade têm surgido, na medida em que tal princípio vem ganhando importância na nossa realidade.

A exemplo de Paulo Soares Bugarin, em O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do TCU, (2004, p.114), o vocábulo economicidade “se vincula, finalisticamente, no plano da ciência econômica e da teoria geral da administração, à ideia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico.”

O mesmo autor discorre (2004, p.125):

[...] O princípio da economicidade é, em regra, no âmbito normativo, visto como inexoravelmente vinculado ou integrado a algum outro, ou a um conjunto de outros, para que se possa extrair a plenitude da sua dimensão significativa.

Juarez Freitas, por sua vez, destaca uma associação umbilical entre economicidade e proporcionalidade (ou razoabilidade), a qual se traduziria por uma análise de custo-benefício. [...] Neste cenário, o enfoque se dá no sentido de que o Estado deve se pautar por uma atuação de equilíbrio (adequada proporção) na consecução dos seus fins, ou seja, no cumprimento da sua missão.

Oliveira (1990, p.94) entende que “economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela se fez com modicidade, dentro da equação custo-benefício”.

De acordo com a Fundação Getúlio Vargas<sup>9</sup>, economicidade tem a ver com avaliação das decisões públicas, sob o prisma da análise de seus custos e benefícios para a sociedade, ou comunidade a que se refere.

Maria Sylvia Z. Di Pietro (1997, p. 490) defende que o controle da economicidade, assim como da legitimidade, envolve questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício.

Por fim, por Marçal Justen Filho em Comentários à Lei de Licitações e Contratos (1998, p.70):

<sup>9</sup>Fundação opina sobre conceitos de economicidade e operacionalidade. Cuiabá, Revista do TCE/MT, n.º 10, ago/1989, pp. 49/58.

[...] Não bastam honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve o enfoque de custo-benefício. [...]

[...] Como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. [...]

Em suma, pode-se dizer que economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sendo o seu controle distinto e inspirado no princípio do custo-benefício, subordinado à ideia de justiça e interesse público que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos<sup>10</sup>.



## ATENÇÃO!

À frente da Administração Pública está o interesse público, obrigando os atos administrativos à eficiência e à conveniência, à razoabilidade na gestão dos recursos financeiros, sob o enfoque do custo-benefício.

## 1.2. IMPORTÂNCIA DA ECONOMICIDADE PARA REDUÇÃO DE GASTOS PÚBLICOS

Pode-se presumir que a discricionariedade administrativa somada à legalidade, à moralidade, à probidade, à razoabilidade e à eficiência pretendem a economicidade que, como consequência, aponta para a supremacia do interesse público:

Com relação às despesas realizadas por administradores públicos, levando-se em conta os critérios de escolha e as condições nas quais são obtidos recursos físicos, humanos e financeiros, para uma operação econômica [...] a discricionariedade do administrador público é limitada: deve ter a lei e a moralidade como orientadores, o interesse público como fim (o objetivo), a eficiência como meio e a economicidade e continuidade do serviço público como consequência, tanto na tomada de decisões para novas despesas quanto para manutenção dos bens existentes. (ALMEIDA, 2000, p. 3)

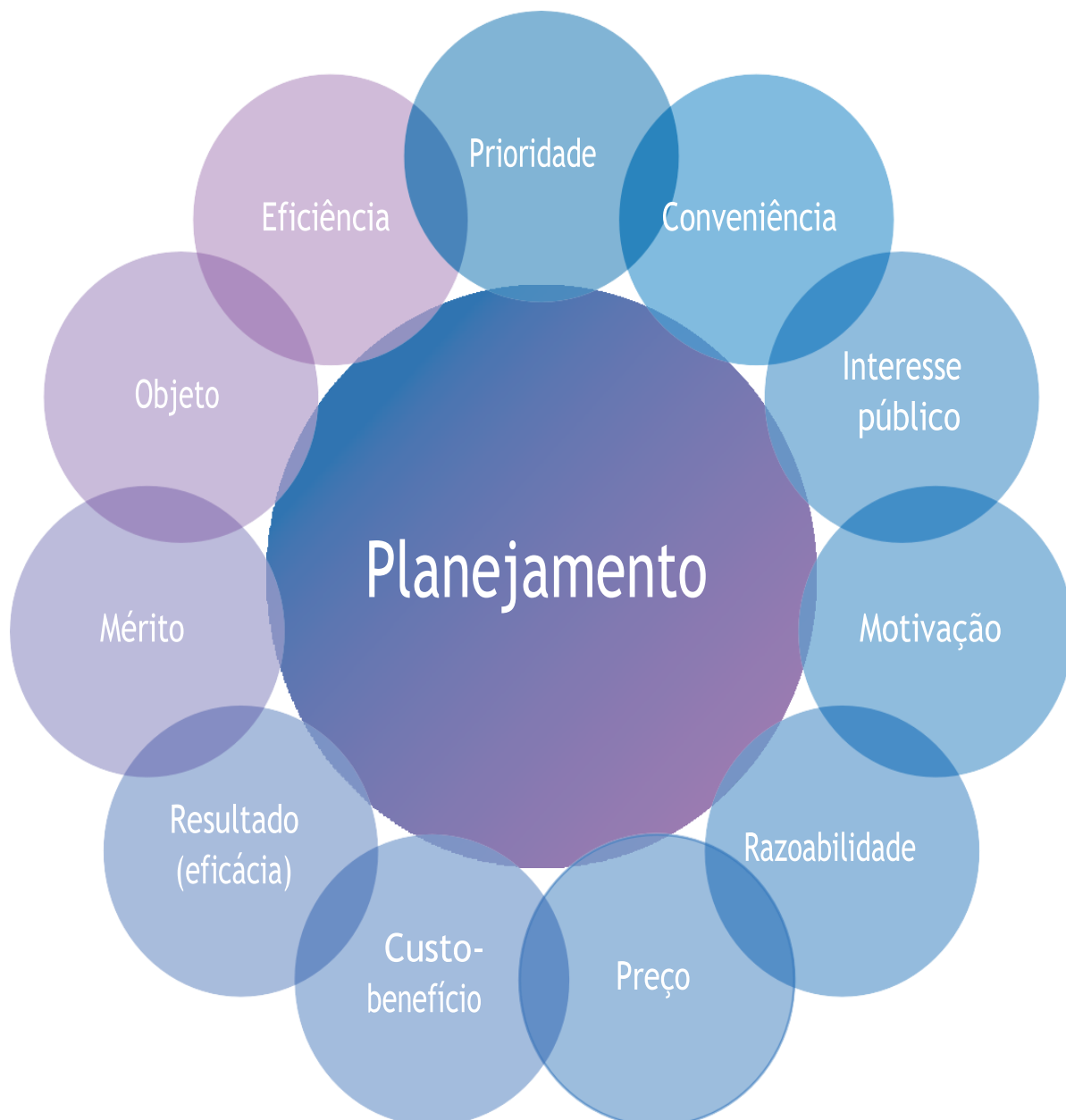
Conclui-se, com relação às despesas realizadas de forma PLANEJADA, considerando-se critérios de escolha de prazos e condições nos quais são obtidos recursos físicos, humanos e financeiros, que uma operação econômica pressupõe recursos em qualidade, quantidade, menor custo e a tempo hábil, e que os supracitados conceitos doutrinários não podem existir ou serem aplicados isoladamente.

<sup>10</sup> Cf. STERN, Das Staatsrecht..., cit., v. II, p.1252; A. AMATUCCI, "La Intervención de la Norma Financiera en la Economía: Perfiles Constitucionales". In: - e outros. Seis Estudios Sobre Derecho Constitucional e Internacional Tributário. Madri: Ed. Derecho Financiero, 1980, p. 33.

## 1.2.1. Planejamento

Importante destacar que não há como se falar de realização de despesa, economicidade, melhor proposta e eficiência sem falarmos, contudo, em planejamento.

É o planejamento que possibilita, legitima e certifica a motivação da despesa, a melhor definição do objeto, os melhores preços, e a obtenção da melhor proposta, com vistas à economicidade, eficiência e resultado qualitativo e quantitativo, resultando também em eficácia que, como visto anteriormente, é a proporção do impacto na realidade, ou seja, representa a mudança desejada nos fatos como consequência de uma atuação ou ação eficiente. Dessa maneira, considerando os itens que envolvem o planejamento, temos o seguinte esquema:



Afinal, o objetivo precípua do Administrador Público deve ser o interesse público, a otimização do emprego das escassas finanças disponíveis e a expansão da justiça social. Em uma comparação simplificada, a eficiência econômica no setor privado, pode-se dizer, é uma faculdade, pois os empresários visam à maximização do seu lucro. Diferentemente, o Administrador Público tem o dever, por imposição legal, e a obrigação de otimizar a aplicação de recursos escassos em benefício da coletividade que é, este, pode-se dizer, o “lucro social”.



## ATENÇÃO!

A economicidade começa na etapa do planejamento, no esforço de buscar o menor preço, adequando custo X benefício.

### 1.2.2. Legislação aplicável

Haja vista que o princípio da economicidade está intimamente ligado ao planejamento, orçamento e controle, além do já mencionado no que tange à Constituição Federal, no rol das Leis utilizadas pela Administração Pública para a realização de despesas, são três outras leis que, necessariamente, devem ser mencionadas no presente estudo<sup>11</sup>.

> **Lei Complementar nº 101/00** (Lei de Responsabilidade Fiscal), na qual se estabelecem normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal:

Lei de extrema importância para a conquista da maior eficiência da atuação governamental.

Como exemplo intimamente ligado à economicidade, podemos citar o art. 45, constante na Seção II (Da Preservação do Patrimônio Público):

Art. 45 – Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

> **Lei Federal nº 8.666/93** (Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública), que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

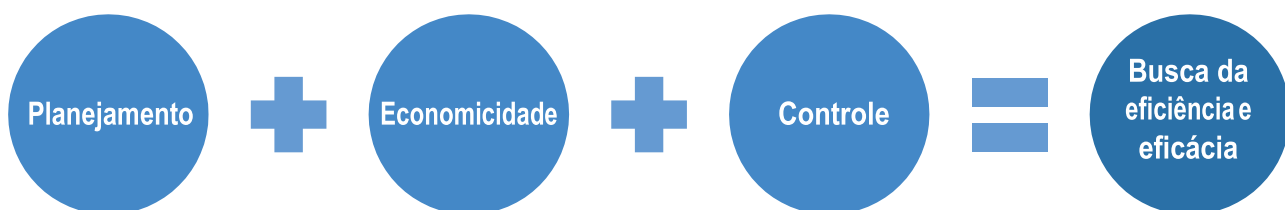
Esta lei será comentada de forma mais aprofundada nos demais tópicos deste trabalho, pela sua aplicação prática na realização de despesas de forma planejada e abordagem expressa ao princípio da economicidade.

<sup>11</sup> “[...] Não bastam honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve o enfoque de custo-benefício. [...]” “Como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo [...]”. (JUSTEM FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.).

> **Lei Federal nº 4.320/64** Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Utilizada como instrumento de Controle, são considerados também os aspectos econômicos nos gastos públicos e na elaboração dos orçamentos, especialmente por se tratar do equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo as insuficiências.

Nota-se que, a partir da legislação apresentada, pode-se entender também a relação entre:



Há que se salientar, como instrumentos auxiliares em relação à economicidade nas contratações, a modalidade licitatória Pregão, o Princípio da Padronização e o Sistema de Registro de Preços. Estes dois últimos indicados expressamente no artigo 15 da Lei nº 8.666/93:

Art. 15 – As compras, sempre que possível, deverão:

I – atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II – ser processadas através de sistema de registro de preços; [...].

## 1.3. A ECONOMICIDADE E A SUA RELAÇÃO COM PREGÃO, SRP E PADRONIZAÇÃO

O princípio da economicidade guarda relação mais direta com alguns institutos ou instrumentos de licitação, na medida em que estes possibilitam à Administração Pública o planejamento e meios mais eficazes para redução de gastos ou despesas, em especial pela flexibilização de possibilidades/oportunidades:

- > **Pregão:** redução dos preços iniciais propostos na ocasião do certame;
- > **SRP:** pela faculdade de renunciar à aquisição de bens licitados;
- > **Padronização:** redução de gastos de manutenção e operação de bens;

### 1.3.1. Pregão

Modalidade de Licitação introduzida pela Lei nº 10.520/02, para aquisição de bens e serviços comuns, estes definidos no artigo 1º, parágrafo único, como “padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Posteriormente, o Decreto nº 5.450/05 tornou obrigatório o uso preferencial do Pregão, na forma eletrônica, no âmbito Federal devendo, em caso de inviabilidade, haver justificativa para o uso do Pregão Presencial. Atualmente, apesar das discussões controvertidas de se permitir que obras sejam licitadas por Pregão, este Decreto ainda veda o seu uso para contratação de obras, locações imobiliárias e alienações em geral, excetuando-se alguns serviços simples relacionados a obras que também podem ser definidos como “comuns” e adequados ao rol de serviços indicados no art.1º.

Na mesma época, foi editado o Decreto nº 5.504/05 que estabelece, para contratações dos Estados, Distrito Federal e Municípios em que se utilizem Transferências Voluntárias da União, a imposição legal do Pregão Eletrônico, preferencialmente, observados os Decretos anteriores.

O Pregão passou a ser reconhecido como uma forma mais ágil de se licitar e alcançar melhores preços em comparação às demais modalidades de licitação, por seguir a teoria do “Menor Preço Dinâmico”.

Ressalte-se que estes Decretos são normas de aplicabilidade na esfera federal, devendo cada Poder ou órgão autônomo de cada ente federado criar normas próprias, observadas as normas gerais (Decretos Federais). Assim, os Municípios e Estados têm faculdade relativa na utilização do Pregão, devendo-se lembrar da imposição estabelecida no Decreto nº 5.504/05.

Outras vantagens da modalidade pregão são:

- > Agilidade e objetividade nas aquisições;
- > Possibilidade do uso concomitante para Padronização e Registro de Preços;
- > Maior amplitude na competitividade;
- > “Globalização”;
- > Flexibilidade, autonomia e discricionariedade conferidas ao pregoeiro, em especial com relação aos preços propostos (mínimo/máximo), a maior amplitude de negociação e à sua especial participação na fase interna da licitação (quanto ao objeto e à estimativa);

#### GLOSSÁRIO



**1c/c:**  
Combinado com.

- > Possibilidade de substituição de Contratações Diretas emergenciais devido à agilização dos procedimentos;
- > Possível utilização do “fracionamento interno” do objeto (art. 15, IV, c/c1 art.23, §§1º e 7º c/c art.45, §6º).

### 1.3.2. Sistema de Registro de Preços (SRP)

O Sistema de Registro de Preços (SRP), também uma obrigação legal contida no artigo 15 da Lei de Licitações, é indicado para aquisições em que haja necessidade de:

- > Contratações frequentes;
- > Previsão de entregas parceladas;
- > Atendimento a mais de um órgão ou entidade ou programas de governo;
- > Quando não for possível, pela natureza do objeto, definir previamente as quantidades.

Diversas são as vantagens propiciadas pelo SRP à Administração, como:

- > Ideal para períodos de estabilidade econômica e aquisições de pouca sazonalidade;
- > Evita controvérsias causadas por alterações de preços em contratos de compras para ENTREGA PARCELADA;
- > Agilidade nas aquisições de necessidades contínuas (desnecessário contrato);
- > Objetividade nas aquisições de bens divisíveis (unidades);
- > Uso facultativo, não obriga ao Administrador em caso de nova possibilidade mais vantajosa, mas obriga o licitante vencedor da licitação;
- > Possibilita o “fracionamento interno” – LOTES (art.15, IV, e art.23 e 45 da Lei nº 8666/93).



#### **ATENÇÃO!**

O SRP deve ser precedido de ampla pesquisa de mercado e deve ser regulamentado por Decreto, e somente ser formalizado mediante licitação por Concorrência (art. 15, 1º ao 6º, Lei nº 8.666/93) ou Pregão (art.12 da Lei nº 10520/02).

O Decreto<sup>12</sup> deve estipular a validade máxima de 1 ano do Registro, a forma de atualização dos preços e do controle.

<sup>12</sup> O Decreto nº 41.135/2008 regulamenta o SRP no âmbito da administração direta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

Os preços registrados devem ser publicados trimestralmente para orientação da Administração na imprensa oficial, conforme previsto no art.15, §2º, da Lei nº 8.666/93.

O uso do SRP existente é facultativo à Administração que pode utilizar-se de outros meios de aquisição (nos termos da Lei), mas, entretanto, nesse caso deve dar preferência, em igualdade de condições, ao beneficiário do SRP. Não obriga o administrador, mas obriga o licitante vencedor.

Para citar alguma legislação que regulamenta SRP, temos o Decreto nº 7892/13 no âmbito Federal e o Decreto 44.857/14 no Estado do Rio de Janeiro.



## CONHECENDO A LEI

Para conhecer melhor as legislações que regulamentam o SRP, acesse a pasta *Texto Complementar*, no Ambiente Virtual de Aprendizagem, e consulte o Decreto Federal nº 7.892/13 e o Decreto Estadual 44.857/14.

Como exemplos de aquisições por SRP, podemos citar o abastecimento com gêneros alimentícios da rede pública de ensino.

Deve-se ressaltar que os preços registrados devem ser submetidos à revisão periódica, o que, nos remotos períodos de grande instabilidade inflacionária, acarretou a sua pouca utilização.

A lei não impõe um prazo determinado para o controle e atualização dos preços, que devem ser estipulados pelo poder público local, por decreto, considerando-se as particularidades regionais.

Uma vez estabelecido tal prazo (por exemplo, de 6 em 6 meses), durante esse interregno, a administração poderá requisitar os bens registrados sem nova pesquisa de mercado, considerando-se que há presunção de que os preços estão compatíveis com o mercado nos termos impostos pela Lei.

Nada impede que seja considerado o prazo trimestral concomitante com a publicação. Deve haver razoabilidade na determinação do prazo, de forma que não seja muito extenso, a ponto de culminar em aquisições com valores superiores ao mercado, nem muito exíguo, a ponto de inviabilizar a agilização conferida pelo uso do SRP, embaraçando o andamento administrativo.

É um excelente recurso para otimização e agilização da máquina administrativa para compras frequentes de grandes quantidades, contando ainda com o maior controle de preços, o que se reflete em economicidade:

[...] é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública. As vantagens propiciadas pelo SRP até autorizam a interpretação de que sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, não se tratando de mera escolha discricionária.

[...] As propostas definem a qualidade do produto e o preço unitário, mas as quantidades a serem adquiridas e a ocasião em que ocorrerá a aquisição dependerão das conveniências da Administração. [...] a licitação (no



SRP) destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes.

(JUSTEN FILHO, 2005, p.144)

Com o Plano Real, e a conseqüente estabilização econômica, o SRP paulatinamente passou a ser mais utilizado, principalmente pela Administração Federal que, buscando maior agilidade da máquina administrativa, ao editar nova regulamentação pelo Decreto nº 7892/13 (Capítulo IX, art. 22, §§1º ao 9º) institucionalizou a figura do “Carona de uma Ata de Registro de Preço” em nível federal. Essa figura é utilizada por diversos órgãos estaduais e municipais e também se tornou tema polêmico em face de conflitos de ordem legal.

## CARONA não é PARTÍCIPE.

Ao contrário do **PARTÍCIPE** (órgão que junto do órgão **GESTOR** da Ata de um Registro de Preço participou da Licitação e consta do Edital como possível adquirente de parte dos bens e serviços objeto do certame) o **CARONA** é órgão que não tem qualquer relação com a licitação que deu origem a uma Ata de Registro de Preço (daí o significado do termo).

Conforme estabelecido no Decreto nº 7892/13, o carona deve pertencer à Administração Pública Federal (art.22, caput), entretanto, facultou aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão à Ata de Registro de Preços da Administração Pública Federal (art. 22, §9º). Este órgão solicita ao **GESTOR** a **ADESÃO** a uma Ata de Registro de Preços já existente, isto é, já licitado e publicado.

É importante ressaltar que o Decreto veda aos órgãos e às entidades da Administração Pública federal a adesão à Ata de Registro de Preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual (art. 22, §8º).

Para que seja possível um órgão se tornar “carona”, é necessário que a empresa vencedora do certame e adjudicada como fornecedora daquele **SRP** concorde formalmente com a adesão, haja vista que as condições a serem contratadas deverão ser exatamente as mesmas constantes no Edital que deu origem ao **SRP**:

Art. 22 - [...]

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

(Decreto nº 7892/13)

A despeito da celeridade como ponto positivo, as principais questões levantadas contra o Carona são:

- > O Carona fere o ordenamento jurídico (Decreto abaixo da Lei na hierarquia das normas).
- > O Carona teria atendido à obrigação legal de licitar?
- > A licitação do Registro de Preço atenderia a mais de uma situação específica com a mesma vantajosidade ?



## SAIBA MAIS!

Como complemento do assunto SRP, recomendamos a leitura do texto *Obrigatoriedade de firmar contrato decorrente de consumo de Ata de SRP*, de Luiz Lage. Acesse a pasta *Texto Complementar*, no Ambiente Virtual de Aprendizagem, para realizar o download.

Considerando as questões de economia de escala e amplitude de mercado, existe o consenso de que uma licitação para um Registro de Preço poderá alcançar melhor resultado em termos de economicidade se houver órgãos **PARTÍCIPIES** (licitação conjunta).

### 1.3.3. Princípio da padronização

Pode-se dizer que é imposição legal, conferida pelo artigo 15 da Lei nº 8.666/93, como busca e garantia de qualidade nas aquisições:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

Deve haver compatibilidade entre especificações e desempenho (que não é caracterização de marca), e devem ser observadas manutenção, assistência técnica e garantias, de forma que se comprove maior eficiência na manutenção e pertinência no controle de estoque e qualidade.

A padronização resume-se em que a “indicação” de marca até poderá ocorrer e será cabível se houver preferência justificada tecnicamente, em consonância com outros princípios administrativos (legalidade; economicidade; eficiência; isonomia; competitividade; formalismo; dentre outros):

A padronização pode resultar na seleção de um produto identificável por meio de uma marca. Logo, o resultado será a escolha pela administração de uma “marca” determinada, a qual será utilizada posteriormente para identificar os objetos que serão contratados. Isso não se traduz em qualquer tipo de atuação reprovável, não infringe a Constituição nem viola a Lei nº 8.666. O que se veda é a preferência subjetiva e arbitrária por um produto fundada exclusivamente na marca.

(JUSTEN FILHO, 2006, p. 142)

4. Antecipadamente, saliento que a descrição minuciosa ou a indicação de marca podem conduzir a uma inaceitável restrição à competitividade do certame. Entretanto, a indicação de marca pode ser aceita em casos de padronização, desde que devidamente justificada a opção realizada. [...] a indicação de marca na especificação de produtos de informática pode ser aceita frente ao princípio da padronização previsto no art. 15, I, da Lei nº 8.666/93, desde que [...] circunstanciadamente motivada e demonstre ser essa a opção, em termos técnicos e econômicos, mais vantajosa para a administração; [...] evitar a indicação de marcas de produtos para configuração do objeto, quando da realização de seus certames licitatórios para a aquisição de bens de informática, a não ser quando legalmente possível e estritamente necessária para atendimento das exigências de uniformização e padronização, sempre mediante justificativa prévia, em processo administrativo regular, no qual fiquem comprovados os mencionados requisitos;

(Acórdão TCU nº 99/05 - plenário<sup>13</sup>)

A padronização não exclui a licitação (**REGRA**), mas pode acarretar inexigibilidade por exclusividade conforme o artigo 25 da Lei nº 8.666/93 (**EXCEÇÃO**):

“A eleição da marca ou a adoção do estande próprio somente pode acontecer mediante prévia e devida justificativa, lastreada em estudos, laudos, perícias e pareceres técnicos, em que as vantagens para o interesse público fiquem clara e sobejamente demonstradas, sob pena de caracterizar fraude ao princípio da licitação.

(GASPARINI, 2006, p. 475)

Assim, a Administração deve sempre buscar a padronização com vistas a melhor caracterização do objeto, a otimização do procedimento de compra, que poderá ser feito sem licitação, mas seguindo as normas que a regem, sempre com aquisição de acordo com o mercado. (PEREIRA JÚNIOR, 2003 p. 175)

Ressalte-se que a padronização não deve ser utilizada em prejuízo do procedimento licitatório, devendo ser comprovada sua viabilidade por estudos técnicos que demonstrem ser este recurso, quando houver inviabilidade de competição, o mais indicado em prol do interesse público, isto é, o produto (padronizado) adquirido é econômica e tecnicamente o mais indicado do que o seu similar.

Seu uso pode ser concomitante ao Registro de Preços (também imposto no artigo 15), bem como por meio do Pregão, oferecendo agilidade e objetividade nas aquisições.

Há ainda a possibilidade de uso deste princípio nas aquisições de determinados bens para obras de vinculação não necessária ao projeto ou serviços, como a padronização de infraestrutura de obras.

Fazer constar do processo a cópia do Ato Administrativo referente à padronização, bem como sua motivação e comprovar tecnicamente a vantagem (critérios utilizados, estudos estatísticos, etc.) por meio da formalização de um processo administrativo próprio que contenha elementos como: a provocação da padronização, pareceres técnicos e jurídicos e do Controle Interno e etc.

<sup>13</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação formulada pelo Deputado Distrital Chico Vigilante acerca de possíveis irregularidades em procedimentos licitatórios no âmbito do Ministério da Fazenda, bem como outras supostas irregularidades na Coordenação Geral de Recursos Logísticos – COGRL. Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. 16. fev. 2005. D.O.U. 25. fev.2005

O Pregão, o Sistema de Registro de Preços (SRP) e o Princípio da padronização trazem, cada qual, benefícios econômicos a uma aquisição, sendo adequados, um ou outro, conforme um dado cenário específico. Portanto, figuram como instrumentos disponíveis para o Gestor operar uma aquisição de modo a potencializar os resultados, minimizando os custos, ou seja, observando princípio da economicidade.

Apresentamos a seguir, explicações complementares acerca do instituto da **PADRONIZAÇÃO**, destacando que o mesmo vem caindo em desuso.

Antes da explicação, vejamos a definição do Princípio da padronização:

**A PADRONIZAÇÃO consiste num processo administrativo aberto para especificação de um bem ou solução visando à eleição de uma marca ou a adoção de um standard próprio, mediante prévia e devida justificativa, lastreada em estudos, laudos, perícias e pareceres técnicos, em que as vantagens para o interesse público fiquem clara e sobejamente demonstradas.**

Logo, basicamente, deve fazer parte dos procedimentos a formação de uma Comissão Técnica.

Esta Comissão é responsável por laudos, perícias, pesquisas, estudos técnicos e elaboração de relatório conclusivo, que demonstrem a viabilidade e as condições do objeto (bem ou solução), visando à transparência; demonstrando também a compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho do objeto (bem ou solução) com as suas finalidades de aplicação, observadas as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas, visando gerar economia (economicidade).

Findada a etapa de especificação feita pela Comissão Técnica, uma autorização deve ser formalizada pelo competente hierárquico do Órgão de acordo com um(a) Decreto/Ato/Norma específico(a), de regulamentação da forma de **PADRONIZAÇÃO** do objeto (bem ou solução) analisado pela comissão, bem como sua aplicabilidade.

A revogação da **PADRONIZAÇÃO** deve ser feita de forma justificada tecnicamente, por meio da formação de uma Comissão Técnica responsável por laudos, perícias, pesquisas, estudos técnicos e elaboração de relatório conclusivo, que demonstrem agora que o objeto (bem ou solução) não traz mais o condão de gerar economia, observadas as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas, tendo como fundamentos os princípios da eficiência, economicidade e interesse público. A revogação também resultará num(a) Decreto/Ato/Norma específico(a) do competente hierárquico do Órgão.

Explicado agora o **PROCESSO** de **PADRONIZAÇÃO**, que nada mais é, em apertada síntese, a especificação de um objeto (bem ou solução) através de marca ou standard próprio, devemos entender que tal **PROCESSO** pode ser referenciado nos processos licitatórios ou de afastamento de licitação quando da **ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO**. Apresentamos a seguir um exemplo:

### "DO OBJETO:

O presente processo visa à aquisição de XX (quantidade) automóveis da marca VW, modelo Gol 1.6, 4 portas, etc, etc, etc..., visando compor a frota deste Órgão com a finalidade de transportar seus servidores no exercício de suas atividades fins de... A especificação completa do bem e as justificativas para sua aplicação constam do processo de padronização que constituiu o PA nº XXXX/XX, cuja cópia com o Decreto autorizativo, laudos, pareceres, estudos técnicos e relatório conclusivo da Comissão Técnica integram o AnexoXX."



## SAIBA MAIS!

Nesse **artigo** você encontrará as principais referências bibliográficas, com uma abordagem teórica do conceito e aspectos da operacionalização do procedimento. **Princípio e processo de padronização e a utilização de marca**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5220/principio-e-processo-de-padronizacao-e-a-utilizacao-de-marca>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

## 1.4. ECONOMICIDADE E A LEI FEDERAL Nº 8.666/93

Podemos dizer que toda Licitação é um instrumento de planejamento, economicidade e eficiência, haja vista sua vinculação aos princípios basilares da Administração Pública, como podemos extrair já preliminarmente da leitura do art. 3º da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º **A licitação destina-se a garantir** a observância do princípio constitucional da isonomia **a seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. ([Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010](#)) (Grifo nosso)

É essa regra fundamental que torna a licitação a ferramenta maior na busca planejada da proposta mais vantajosa.

Para isso, o administrador está naturalmente, e também legalmente, obrigado a utilizar **outros instrumentos** que devem fazer parte dos procedimentos licitatórios, e que são indispensáveis à conquista do melhor resultado pretendido (ECONOMICIDADE). Desses instrumentos, os mais importantes são:

- > Especificação exata do objeto a ser adquirido (o que pode ser feito mediante projeto básico);
- > Orçamento detalhado;
- > Critério de aceitabilidade de preços;

Observar que o art.6º, inc. II, da Lei nº 8.666/93, ao definir “serviço”, cita atividades como manutenção e instalação (próprias de serviços de engenharia) juntamente com publicidade, por exemplo. Então, o inc. IX do mesmo artigo deve ser aplicado para serviços que exijam planejamento para a sua eficaz operação, isto é, a complexidade do serviço determina a maior necessidade da elaboração de Projeto Básico<sup>14</sup>.

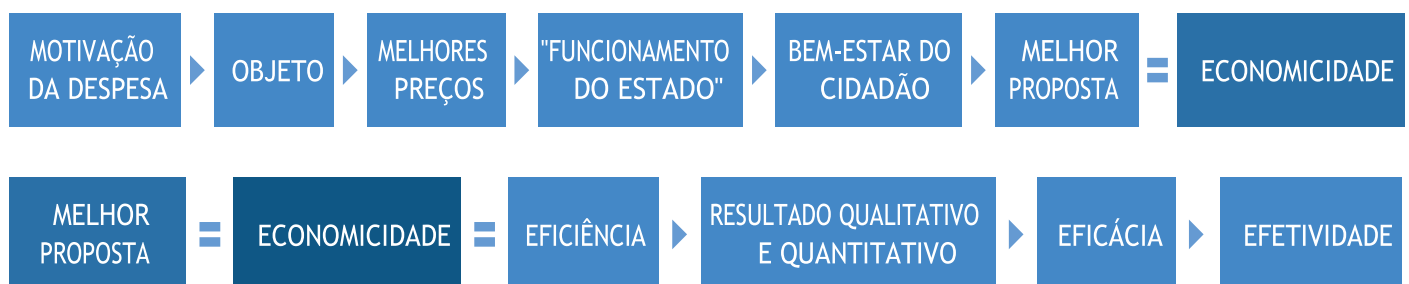
Outrossim, o art. 7º menciona prestação de serviços em sentido amplo e dispõe, claramente, a necessidade do Projeto Básico e Executivo para todos os serviços, e não somente para aqueles próprios das atividades de engenharia.



## ATENÇÃO!

Cabe, ainda, alertar que, nos casos em que a Lei permite a **Dispensa da Licitação**, o administrador deverá, mesmo assim, por analogia, utilizar os mesmos instrumentos de planejamento e observação quanto à economicidade para obter a proposta mais vantajosa.

**Grosso modo**, podemos dizer que do planejamento resulta uma sequência lógica entre os meios utilizados pela Administração (Eficiência) e a efetividade dos fins alcançados como forma de comprovação da economicidade, não apenas dos melhores preços.



“Não se pode conceber que uma licitação conduza à contratação por preços superiores aos que poderiam ser obtidos se a Administração comparecesse diretamente ao mercado para contratar.”

(JUSTEN FILHO, 2005, p.454)

<sup>14</sup> BARROS, Márcio dos Santos. 502 Comentários sobre Licitações e Contratos Administrativos. Rio de Janeiro: Ed. NDJ, 2005, p.22.

## 1.4.1. Artigos da Lei de Licitações e economicidade

Nos tópicos que seguem, faz-se um compêndio dos vários artigos da Lei nº 8.666/93 que se referem, direta ou indiretamente, ao princípio da economicidade.

Não cabe aqui transcrevê-los, mas apenas criar um roteiro de forma a facilitar a localização, a compreensão e a utilização de tais dispositivos.

### Das despesas em geral

- > **Art.3º:** Como já foi mencionado, este artigo cria a obrigação de haver a seleção da **proposta mais vantajosa** como fim do interesse público que se quer alcançar em sentido amplo, bem como o resultado que se busca na realização da despesa, em sentido estrito.



### ATENÇÃO!

Sobre as contratações diretas, a ausência de licitação é facultada pela Lei, mas, todavia, não desobriga ao administrador os procedimentos que, por analogia, adotaria em licitações para obtenção da proposta mais vantajosa em cumprimento à Lei nº 8.666/93, a exemplo do §9º do art.7º. Por isso, para tais atos a busca da economicidade será feita nos moldes semelhantes aos adotados na elaboração dos Editais e nos contratos destes decorrentes.

### Das obras e serviços

- > **Art. 7º:** obriga a elaboração de **Projeto Básico e orçamento detalhado em planilhas** (com a composição de todos os custos) para que se proceda à licitação de obras e serviços em geral. Nota-se aqui que a lei não restringe a obrigatoriedade de projeto básico aos serviços de engenharia, mas refere-se aos serviços em geral, visto que é a única forma de se estabelecer claramente o objeto desejado aos licitantes para que se mantenha a isonomia entre os mesmos no procedimento de aquisição, especialmente, quando a complexidade do serviço for grande.
- > **Art. 7º, §9º:** reporta a elaboração de **Projeto Básico e orçamento detalhado em planilhas** também para os atos de dispensa e inexigibilidade.
- > **Art.12:** obriga que, nos **Projetos Básicos** e Executivos, sejam considerados fatores como segurança, funcionalidade, economia, fácil execução, conservação e operação, sempre com adequação ao interesse público.
- > **Art. 23, §§1º e 2º:** obriga o **parcelamento do objeto** em licitações de obras, serviços e compras nos casos em que se comprovem, cumulativamente, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade. O parcelamento será em lotes fixos e poderá se dar numa mesma licitação ou

em mais de uma. Se se trata de mais de uma licitação, deverão ser realizadas licitações de modalidade compatível ao todo do objeto, isto é, se o objeto final tem valor que requeira concorrência, cada lote, se licitado separadamente, deverá ser também por concorrência. Evita-se assim o desvio de finalidade do parcelamento e o fracionamento da despesa com fins de rebaixamento de modalidade de licitação em termos de competitividade (de Concorrência para Tomada de Preços, por exemplo), o que seria ilegal. (PEREIRA JÚNIOR, 2003. p. 250)



## ATENÇÃO!

Importante destacar que tal parcelamento do objeto não pode afetar a economia de escala, conforme dispõe o §1º do art. 23, isto é, a parcela do objeto (ou lote) deve conter um quantitativo que garanta o preço vantajoso para a administração e competitivo entre os licitantes (que possibilite a participação de interessados em contratar).

## Das compras

- > **Art. 14:** obrigatória a caracterização do **objeto** e a indicação dos **recursos orçamentários**. Neste caso, a caracterização do objeto não estará completa sem a observância do §7º do art. 15 (veremos mais adiante no tópico específico de compras), de acordo com a Súmula nº 177 do TCU.
- > **Art. 15:** sempre que possível, nas compras **dever-se-á observar:** padronização (inc. I), registro de preços (inc. II), parcelamento (lotes) visando à economicidade (inc. IV c/c art.23), balizar-se pelos preços de mercado ou no âmbito da administração pública (inc. V).
- > **Art. 23, §1º e 7º (c/c §6º art. 45):** no mesmo sentido do inc. IV do art. 15, §1º do art. 23 obriga o **parcelamento do objeto (lotes)** na mesma ou distintas licitações para o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, nos termos do §2º.

## Das dispensas de licitação e inexigibilidades

- > **Art. 7º, §9º (serviços e obras):** por analogia, exige **projetos e orçamentos detalhados** também para contratações diretas, isto é, não precedidas de licitação.
- > **Art. 26: justificativas** para o ato, isto é, a Administração deverá explicitar os motivos (de fato e de direito) que levaram a não realização de licitação. Também deverá justificar, comprovadamente, a escolha do fornecedor e o preço.

## Dos editais<sup>15</sup> de licitação

- > **Art. 40:** relaciona os elementos obrigatórios do edital, como a definição sucinta do objeto (por descrição ou

<sup>15</sup> Reparar que nas licitações de modalidade Convite, o instrumento convocatório é a Carta-Convite, não existindo a figura do Edital. Todavia, no presente trabalho o termo “edital” é utilizado de forma genérica em lugar do termo “instrumento convocatório”.



Projeto Básico, conforme o caso), os critérios de aceitabilidade de preços e critério de julgamento, dentre outros, que serão um tópico a parte no presente trabalho.

- > **Art. 40, §2º:** relaciona os anexos obrigatórios do edital, sendo: projeto básico e/ou executivo, orçamento estimado em planilhas, minuta do contrato, especificações complementares e normas de execução.
- > **Art. 43, IV e V:** obriga a verificação da conformidade das propostas das licitantes e de seu julgamento em total acordo com o Edital, com os preços de mercado ou fixados oficialmente ou por registro de preços.
- > **Art. 45:** que o julgamento das propostas seja objetivo, em conformidade com o tipo de licitação e os critérios estabelecidos no Edital.
- > **Art. 47:** em obras e serviços com regime de execução por empreitada por preço global, fornecer todas as informações e elementos aos licitantes para conhecimento perfeito do objeto para elaboração detalhada das propostas em igualdade de condições. Caso seja oferecido apenas o projeto básico (realmente obrigatório) em lugar do executivo, ainda assim, a Administração deverá complementar com outros elementos para que seja perfeitamente esclarecido o objeto.
- > **Art. 48:** desclassificação das propostas que não atendam ao Edital, e com preços manifestadamente inexequíveis ou maiores que o máximo estabelecido.
- > **Art. 23, §1º e 7º (art. 45, §6º) e Art. 15, IV:** concernente ao parcelamento do objeto, já comentado anteriormente.

## Dos contratos

- > **Art. 55:** indica as cláusulas necessárias aos contratos, como as que estabelecem o objeto e o regime de execução ou fornecimento, que devem estar de acordo com o Edital, como estabelece o art. 40.
- > **Art. 62, §2º:** o art. 62 *caput* indica os casos em que é obrigatória a formalização do Contrato, e o seu §2º indica as exceções a esta regra, isto é, os instrumentos equivalentes a contratos aos quais também se aplica o disposto no art. 55 (devem também indicar expressamente os elementos que constituem as cláusulas necessárias).

### 1.4.2. Elementos obrigatórios

Dos artigos listados no tópico anterior, extraímos elementos obrigatórios aos Editais, atos de Dispensa e de Inexigibilidade, e respectivos Contratos e Planilhas Orçamentárias, imprescindíveis aos aspectos da economicidade, que, conforme o caso, devem demonstrar:

- > Justificativa da necessidade do objeto, se possível com relação ao custo-benefício (prioridades no órgão ou setor, necessidade real, manutenção, operacionalidade e preço);
- > Justificativa da opção de aquisição (locação, compra, serviços com/sem equipamentos e materiais, necessidade, tempestividade, continuidade, periodicidade).
- > Orçamentos: maior número de cotações (para estimativa de Edital e contratações diretas). O TCE-RJ adota o

mínimo de três, salvo SRP que deve ter ampla pesquisa pela Lei nº 8666/93:

É interessante perceber que a ideia de compatibilidade da oferta com os preços de mercado foi adotada pelo legislador como essencial não só à licitação, mas a quaisquer contratações envolvendo a Administração, mesmo quando feitas sem ela.

(Grifo nosso - SUNDFELD, 1995, p. 152)

> Compatibilidade entre orçamentos:

- Quantitativos e preços unitários.
- Comparar equivalência entre especificações.
- Quantitativo: varejo e atacado.
- Outros valores: BDI, insumos, tributos, encargos, etc.

> Compatibilidade entre o Contratado e o disposto em Edital (orçamento estimado): especificações, quantidades e valores. Idem nos casos de contratações diretas.

> No caso de INEXIGIBILIDADE, a legalidade e legitimidade da contratação (objeto) são cruciais para uma conclusão acerca da economicidade.

> Os dois critérios licitatórios não devem ser confundidos, pois são distintos e independentes: critério de aceitabilidade de preços e critério de julgamento.

> O Regime de Execução do contrato.

> O Critério de Reajuste.

## 1.5. COTAÇÃO E ORÇAMENTO

A Lei nº 8.666/93 obriga que o **ORÇAMENTO** seja detalhado em **CUSTOS**:

Art.7º, § 2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: I - houver projeto básico aprovado [...];

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

[...]

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

**Cotação:** geralmente apresenta apenas o **PREÇO**, com nenhum custo ou com apenas parte destes, ou ainda, sem demonstrar o detalhamento dos custos.

**PREÇO** = Custos e Despesas (diretos e indiretos, fixos e variáveis) + despesas legais + Remuneração (ou lucro) **Ou PREÇO** = Custos Diretos + BDI <sup>16</sup>

**Orçamento:** é a estimativa do **TOTAL DE GASTOS/PREÇO** (custos e despesas), elemento obrigatório para fins de Critério de Aceitabilidade de Preços. Para elaborar o orçamento, é necessário definir:

- > O quê (definição do objeto - especificação);
- > Como (detalhamento dos serviços – inclusive quantitativos e modo de operação);
- > Onde (local de execução ou entrega); e
- > Quando (prazo de execução ou entrega).



## EXEMPLIFICANDO

Um exemplo de boas práticas na elaboração de orçamento é o CADTERC (Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo). É, portanto, uma excelente fonte de estudos sobre composição de serviços e formação de preços.

Para mais informações, acesse:

<[http://www.cadterc.sp.gov.br/BEC\\_Servicos\\_UI/cadterc/ui\\_CadTercApresen-tacao.aspx](http://www.cadterc.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/cadterc/ui_CadTercApresen-tacao.aspx)>. Acesso em: 01 jul. 2019.

**PREÇO EM COMPRAS:** = produtos + despesas de entrega = **PREÇO POSTO** (já inclui tributos, lucro e outras despesas).

**PREÇO NOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS** = somatório dos custos dos fatores de produção:

- > Mão de Obra (incluindo salários, encargos sociais, EPI, uniformes, benefícios);
- > Equipamentos / Máquinas / Ferramentas;
- > Materiais de consumo / matérias primas;
- > Veículos;
- > Outros;
- > Administração;
- > Lucro;
- > Tributos.

<sup>16</sup> Benefícios e Despesas Indiretas

## 1.5.1. Pesquisa de preços

No âmbito das aquisições públicas, a pesquisa de preço possui como principais finalidades estimar o custo do objeto para fins de análise quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação e servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas quando da aceitação das propostas.<sup>17</sup>

O Acórdão nº 2.170/2007-p<sup>18</sup> do TCU vem se apresentando como verdadeiro paradigma para pesquisa de preços para fins de contratações realizadas pelos entes da Administração Pública. Isto porque o referido acórdão traz em seu bojo, como referencial de boa prática, uma nova metodologia para a pesquisa de preços para fins de estimativa, para o momento da adjudicação do objeto do certame licitatório, para o momento da contratação e suas alterações posteriores, bem como, nos casos de contratação direta. O Acórdão nº 2.170/2007-P do TCU estabelece que a pesquisa de preços deverá ser realizada com base numa **CESTA DE PREÇOS ACEITÁVEIS**, obtida por meio de pesquisa a partir de fontes diversas, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos, 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.



### SAIBA MAIS!

Para consultar o Acórdão nº 2.170/2007-P do TCU, acesse: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2170%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=b03df010-99aa-11e9-b3b2-f13af46c177a](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2170%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=b03df010-99aa-11e9-b3b2-f13af46c177a). Acesso em: 01 jul. 2019.

Com foco na fase da estimativa para fins de licitação ou contratação direta, e na esteira do já mencionado Acórdão nº 2.170/2007-P, o Ministério da Economia do Governo Federal editou a Instrução Normativa nº 05/2014<sup>19</sup> a qual estabelece metodologia de pesquisa de preços análoga à **CESTA DE PREÇOS ACEITÁVEIS** recomendada pelo TCU, bem como uma série de outros critérios, por exemplo, a necessidade de formalização da cotação, número mínimo de cotações e defasagem máxima de tempo.

<sup>17</sup><http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/caderno/1-0-instrucao-normativa-no-05-versao-final-1-1a.pdf>

<sup>18</sup><https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=2170&noAcordao=2007>

<sup>19</sup><http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>



## SAIBA MAIS!

O Ministério da Economia editou a Instrução Normativa nº 5/14 – SLTI/MP 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.

Acesse a pasta *Texto Complementar*, no Ambiente Virtual de Aprendizagem, para consultar a Instrução Normativa nº 5/14 – SLTI/MP.

Para mais informações sobre essa Instrução Normativa, leia os seguintes textos disponíveis nessa mesma pasta:

- > **Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº 5/14 – SLTI/MP, do Ministério da Economia;**
- > **Comentários à Instrução Normativa nº 05/2014 – Ministério da Economia, de Weberson Silva.**

Ainda na linha da jurisprudência do TCU, destacamos mais alguns critérios a serem observados como boas práticas para elaboração de uma pesquisa de preços, os quais extraímos de artigo publicado na internet<sup>20</sup> muito bem fundamentado pela Dra. Ana Carolina de Sá Dantas, Procuradora Federal junto à Anatel:

### 2. COMPETÊNCIA PARA ELABORAÇÃO

De acordo com a Corte de Contas a pesquisa de preços deve ser, em regra, elaborada pela área envolvida na contratação, em decorrência do conhecimento que detém do objeto a ser licitado e das empresas que oferecem dito objeto.

Assim, a pesquisa não deve obrigatoriamente ser realizada pelo pregoeiro ou pela comissão de licitação, devendo, contudo, referir-se ao trimestre anterior ao da contratação, de modo que autoriza uma defasagem de 6 (meses) nas propostas anexadas:

[...]

### 3. METODOLOGIA A SER EMPREGADA: AMPLA PESQUISA DE PREÇOS

Sabe-se que o TCU tem **entendimento** de que a Administração deve realizar **ampla pesquisa de preços** para conferir a vantajosidade na prorrogação do ajuste. Enumera **metodologia** a ser empregada pela Administração para a realização da pesquisa de preços, recomendando que se **junte aos autos** pesquisa realizada junto ao mercado com pelo menos **3(três) empresas distintas do ramo licitado** e pesquisa em outros **órgãos públicos ou do próprio órgão**, bem como e **especialmente consulta nos sistemas de compras** (comprasnet, siasg, sinapi, etc), devendo haver justificativa caso não seja possível cumprir o requisito.

<sup>20</sup> <http://jus.com.br/artigos/23278/pesquisa-de-precos-nas-contratacoes-publicas-a-luz-da-jurisprudencia-do-tpcu>

(...)

Registre-se que o TCU já considerou irregular pesquisa realizada só no sistema compras net ou apenas com fornecedores:

(...)

#### 4. CESTA DE PREÇOS ACEITÁVEIS

De outro lado, cumpre informar que **a pesquisa realizada em outros órgãos não se confunde com a pesquisa de mercado**. Em verdade, a pesquisa em órgãos públicos tem a finalidade de **comprovar se os preços praticados no mercado pelas empresas estão condizentes com os preços efetivamente contratados pelas empresas**. Trata-se de uma **ampliação da pesquisa de mercado, não substituindo a necessidade de cotar os preços junto às empresas prestadoras de serviço**.

Conforme já asseverado, a **realização de consulta a outras fontes de pesquisa** como contratações anteriores tanto do próprio órgão quanto de outros, valores constantes no SIASG, **tem sido reiteradamente recomendada pelo TCU** aos seus órgãos fiscalizados.

Esta ampliação da pesquisa de preços tem sido reiteradamente denominada de “cesta de preços aceitáveis”:

(...)

#### 5. CONCLUSÃO

Desse modo, a pesquisa de preços, nas contratações públicas, deve em regra, ser realizada de forma ampla, consignando o máximo de preços encontrados, devendo haver, no mínimo, a juntada de 3(três) fornecedores do ramo pertinente ou justificativa para a ausência e ainda consulta a ser efetivada junto aos órgãos públicos e junto aos sistemas de compras, sendo pertinente a elaboração de despacho fundamentado analisando a pesquisa realizada a fim de estimar o valor do objeto a ser contratado.

(Grifos do original)

Um cuidado a ser observado na elaboração da pesquisa de preços para fins de estimativa que merece destaque, apresentado no texto acima, é a necessidade de despacho fundamentado e assinado pela pessoa responsável.

Como apresentado, é forçoso concluir que, ante o silêncio da legislação vigente, será na adoção das boas práticas em uso no âmbito da Administração Pública que os gestores atuais encontrarão a melhor técnica para elaboração de uma eficiente pesquisa de preços.

## Critério de aceitabilidade de preços

Nas licitações, a Lei obriga que os Editais estabeleçam o critério de aceitabilidade de preços, isto é, o preço máximo aceitável pela Administração licitante. O critério de aceitabilidade é dado pelo preço de mercado do objeto a ser contratado. Por meio do orçamento estimado, a Administração torna transparente a formação do preço adotado como limite máximo. Este critério assegura a economicidade do futuro contrato pela desclassificação da proposta desvantajosa.

Esse parâmetro deve levar em consideração todas as circunstâncias de execução do contrato (obra, serviço ou compras), isto é, adota-se, conforme o caso, a melhor opção de limite dentre o preço unitário, o global ou do lote. Em regra, os critérios de aceitabilidade mais adequados são:

- > **Menor preço unitário:** para compras em grande quantidade, não divididas em lotes (fracionamento interno);
- > **Menor preço global por lote:** para compras em que o fracionamento interno se justifica em termos de logística, nos termos da lei;
- > **Menor preço global:** para serviços;
- > **Menor preço unitário:** para obras.

Há que se observar a relativa independência entre os critérios editalícios de julgamento e de aceitabilidade de preços. Em uma determinada licitação, se o critério de julgamento é o de menor preço unitário, o critério de aceitabilidade deve ser o de menor preço unitário. Contudo, no caso de uma licitação em que o critério de julgamento for o de menor preço global, pode ser empregado o critério de aceitabilidade de preços unitários.

Falha não raro encontrada é a vinculação deste critério ao de julgamento, bem como a ausência de vinculação ao orçamento estimado que deve ser anexo ao Edital, sendo apresentado de forma subjetiva:

“[...] será declarada vencedora a proposta considerada exequível e que apresentar o menor preço global, nos termos do artigo [...]

[...] serão desclassificadas as propostas que não atenderem ao Edital, aquelas com preço excessivo ou manifestadamente inexecuível.”

## Critério de julgamento

Nas licitações, a Lei obriga que os Editais estabeleçam o critério de julgamento, isto é, o critério que decide o vencedor final do certame dentre as propostas classificadas conforme o critério de aceitabilidade de preços, bem como os critérios de avaliação técnica quando for o caso (licitações tipo Técnica e Preço ou Melhor Técnica).

Esse parâmetro também deve levar em consideração todas as circunstâncias de execução do contrato (obra, serviço ou compras), isto é, adota-se, conforme o caso a melhor opção de julgamento em função do preço unitário, global ou do lote. Em regra, os critérios de julgamento mais adequados são:

- > **Menor preço unitário:** para compras em grande quantidade, não divididas em lotes (fracionamento interno);
- > **Menor preço global por lote:** para compras em que o fracionamento interno se justifica em termos de logística, os termos da lei;
- > **Menor preço global:** para obras e serviços;
- São possíveis também outros critérios de julgamento, tais como: por desconto, por lote, maior oferta, etc.

Há que se observar a relativa independência entre os critérios editalícios de julgamento e de aceitabilidade de preços. Em uma determinada licitação, se o critério de julgamento é o de menor preço unitário, o critério de aceitabilidade deve ser o de menor preço unitário. Contudo, no caso de uma licitação em que o critério de julgamento for o de menor preço global, pode ser empregado o critério de aceitabilidade de preços unitários.



## EXEMPLIFICANDO

**Exemplo simplificado, considerando CAP UNITÁRIO + CJ GLOBAL:**

**TIPO DE LICITAÇÃO:** MENOR PREÇO (no preâmbulo)

**CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE:** Serão desclassificadas as propostas que não atendam ao Edital e que apresentarem:

- valores UNITÁRIOS superiores aos do orçamento estimado (Anexo XX) deste Edital;
- preços manifestadamente inexequíveis.

**CRITÉRIO DE JULGAMENTO:** Será declarada vencedora dentre as propostas classificadas aquela que apresentar o menor preço GLOBAL

## Escolha do executante em contratações diretas

Sobre as contratações diretas (Dispensa e Inexigibilidade), a ausência de licitação é facultada pela Lei. Todavia, não desobriga ao administrador os procedimentos que, por analogia, adotaria em licitações para obtenção da proposta mais vantajosa em cumprimento ao §9º do art.7º da Lei nº 8.666/93.

Por isso, em casos de contratações diretas por Dispensa, em que não existe a exigência formal do critério de julgamento, mas sim a exigência de apresentar a razão da escolha do executante (§2º, II, do art.7º c/c art. 26 da Lei nº 8.666/93), deve-se fazer uma análise dessas razões, por analogia, em relação ao critério de julgamento que seria adotado caso o serviço fosse contratado mediante licitação.



## Regime de execução e tipos de entrega

Em licitações para aquisição de bens (compras), deve o edital expressamente estabelecer o tipo de entrega (imediate ou parcelada, isto é, a quantidade total em uma entrega ou em várias entregas preestabelecidas, que não devem ser confundidas com o caso de registro de preços em que o período de entrega não é preestabelecido em contrato).

Em licitações para contratação de obras e serviços, deve o edital expressamente estabelecer o regime de execução dentre aqueles listados no art. 43, V, da Lei nº 8.666/93, relevante por estar vinculado à liquidação da despesa, isto é, à medição e atestação dos itens de serviço efetivamente executados para fins de pagamento. A definição do regime de execução deve levar em consideração todas as circunstâncias de execução do contrato, em especial a possibilidade de seguir ou não, estritamente, o cronograma físico dos serviços. Em regra, os mais adequados são:

- > **Empreitada por preço global:** execução da obra ou do serviço por preço certo e total, quando os serviços são agrupados e executados seguindo um cronograma físico-financeiro. Por exemplo, construção de uma edificação cuja liquidação da despesa ocorre mensalmente após a medição e confirmação com o cronograma de serviços.
- > **Empreitada por preço unitário:** execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas, quando os serviços são executados seguindo itens de serviços (unidades de serviços). Por exemplo, serviços de locação de veículo por Km-rodado cuja liquidação da despesa ocorre mensalmente após a quantificação da quilometragem rodada.
- > **Tarefa:** mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais. Por exemplo, reparo de máquina reprográfica.
- > **Empreitada integral:** empreendimento em sua integralidade, obras, serviços e instalações sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais. Por exemplo, construção de uma Usina Hidrelétrica.

## 1.6. COMPRAS

O artigo 15 da Lei nº 8.666/93, que trata exclusivamente de **COMPRAS**, é um dos artigos que mais guardam relação com o princípio da economicidade, pois expressamente determina que nas aquisições de bens, como regra, sejam utilizados o Registro de Preços (inc. II), a Padronização (inc. I) e a subdivisão ou parcelamento interno do objeto (inc. IV), isto é, o dispositivo determina que esses não são de uso facultativo e devem ser obrigatoriamente aplicados pelas administrações sempre que possível:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

- II - ser processadas através de sistema de registro de preços;
- III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;
- V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Como já vimos em tópico anterior (**1.3. O princípio da economicidade e sua relação com pregão, sistema de registro de preços (SRP) e padronização**), o **SRP** e a **PADRONIZAÇÃO** bem como a modalidade **PREGÃO** possibilitam ampliar a redução de gastos pela obtenção de melhores preços e flexibilização de oportunidades.

A seguir, outras considerações acerca do processo de compras realizadas no âmbito da administração pública.

### 1.6.1. Parcelamento interno (itens ou lotes)

O parcelamento do objeto (subdivisão em lotes ou até em itens) também propicia que a licitação ou mesmo as compras diretas sejam procedidas de forma que as peculiaridades do mercado interfiram positivamente.

As compras, sempre que possível, deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade.

(inc. IV, art. 15, Lei nº 8.666/93)

As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

(§1º, art. 23, Lei nº 8.666/93)

No mesmo sentido, temos outros dispositivos da lei nº 8.666/93 que complementam a regulamentação deste parcelamento:

- > O §7º do art. 23 (c/c o §6º do art. 45) dispõe que, em uma mesma licitação poderá o Edital estabelecer quantidade mínima de determinados itens para oferecimento de preço pelos licitantes, ampliando assim a competitividade para empresas de menor porte sem, contudo, afetar a economia de escala. Esta regra possibilita que, da licitação, resulte mais de um vencedor para itens distintos, cujas propostas apresentaram os menores preços unitários. Assim, obtém-se o menor preço possível para a integralidade do objeto (todos os itens).
- > O §1º do art. 23 regulamenta o parcelamento em lotes numa mesma ou em distintas licitações para o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade nos termos do §2º. Importante destacar que o parcelamento do objeto em lotes não pode afetar a economia de escala, isto é, o lote deve conter um quantitativo que garanta o preço vantajoso para a administração e competitivo entre os licitantes (que possibilite a participação de interessados em contratar), considerando o mercado para maiores quantidades ao consumidor final (semelhante ao atacadista).

Nos casos de divisão em lotes, em geral, inserem-se as contratações em que a aquisição envolva produtos de origens distintas, ou que a distribuição periódica em unidades administrativas distintas torne complexo ou dispendioso o controle das entregas de cada produto em separado. A administração deverá demonstrar a oportunidade ou o custo-benefício da divisão do objeto. Exemplos:

- Aquisição para distribuição de alimentos para merenda escolar de gêneros diferentes (carnes, industrializados, hortigranjeiros). Cada gênero determinaria um lote com vistas a obter melhores preços de mercados especializados ou direto do produtor.
- Aquisição de material escolar para distribuição em escolas distantes entre si. Cada região geográfica determinaria um lote com vistas a obter melhores preços de mercados próximos, redução de custos de entrega e logística.

Em ambos os casos, a partir do momento em que cada licitante poderá apresentar propostas para um ou mais itens ou lotes, na medida de suas possibilidades de fornecimento, amplia-se a competitividade numa licitação.

O fato é que a admissibilidade de obter propostas de preços parciais é determinante para a correta definição dos critérios de aceitabilidade de preços e de julgamento, que devem estar definidos no ato convocatório de modo objetivo, claro e adequado, sob pena de dar origem a discussões intermináveis (PEREIRA JUNIOR, 2003. p.256).

## 1.6.2. Critérios de seleção adequados a compras

Para compras, via de regra, o critério de seleção<sup>21</sup> da proposta contratada mais adequado é o de menor preço UNITÁRIO, em função da divisibilidade dos bens, itens e produtos adquiridos, o que possibilita selecionar as melhores propostas com foco unitário e contratar mais de uma empresa ao mesmo tempo. Se houver o parcelamento da compra em lotes, pode-se utilizar o critério de menor valor GLOBAL POR LOTE.

Entretanto, excepcionalmente, o critério **GLOBAL** poderá ser o mais adequado quando, por exemplo, a quantidade<sup>22</sup> de itens não for significativa a ponto de justificar a economicidade ou a ponto de inviabilizar a contratação com mais de uma empresa. É o caso, por exemplo, de contratações em que a logística envolva uma distribuição periódica em determinadas unidades administrativas, o que tornaria muito complexo e dispendioso o controle das entregas de cada produto em separado. Nesses casos, deve a administração demonstrar a oportunidade ou o custo-benefício da adoção da modalidade global de contratação.

<sup>21</sup> Critérios de seleção: de aceitabilidade de preços (limite para desclassificação) e de julgamento (decisão). Como foi visto no tópico 2.2, há uma relativa independência entre os critérios de seleção (de julgamento e de aceitabilidade de preços).

<sup>22</sup> Já é pacífico que a Administração deve buscar os melhores preços de mercado tendo em conta as quantidades adquiridas. “(...) ficou caracterizada a falta de empenho da administração em conseguir preços mais baixos na aquisição dos gêneros alimentícios, inclusive porque as quantidades envolvidas propiciariam a obtenção de preços bem mais favoráveis. Tal procedimento viola, de fato, um dos princípios norteadores da Administração Pública, o da economicidade.” Acórdão TCU nº 00201 – Plenário (AC-0002-01/01-P – DOU em 25/01/01).

Um exemplo simples: se, numa licitação, temos os valores do quadro abaixo, o resultado final (preço contratado) será diferente conforme os critérios de seleção adotados:

> Critério de aceitabilidade **UNITÁRIO**: nenhum valor **A** ou **B** foi desclassificado, pois não ultrapassaram os valores estimados. Todos os valores serão comparados para efeitos do critério de julgamento.

> Se o julgamento for pelo menor valor **UNITÁRIO**, atendendo ao parcelamento interno, o valor adjudicado total seria R\$ 51.045,50, sendo contratada a empresa B apenas quanto ao 1º item e a empresa A para os demais itens.

> Se o julgamento for pelo menor valor **GLOBAL**, o valor adjudicado total seria R\$ 51.878,84, referente à proposta integral.

Licitação nº 10/2005  
 Objeto: Material consumo de informática de hardware Mapa de Apuração

INFORMÁTICA									
Qtde. de Itens	Descrição do Item	Unid. Medida	Estimado Unitário	Subtotal Estimado	Empresa A	Subtotal Empresa A	Empresa B	Subtotal Empresa B	Comparativos dos Unitários
600	Cartucho de tinta colorida para impressora jato de tinta - HP 3320/3420/3425 REF: HP C5726A	Un	R\$ 71,00	R\$ 42.600,00	R\$ 69,90	R\$ 41.940,00	R\$67,23 ✓	R\$ 40.338,00	R\$ 40.338,00
300	CD Regravável CD-RW	Un	R\$ 4,80	R\$ 1.440,00	R\$ 4,20 ✓	R\$ 1.260,00	R\$ 4,50	R\$1.350,00	R\$ 1.260,00
250	CD Virgem de 700MB	Un	R\$ 2,00	R\$ 500,00	R\$ 1,35 ✓	R\$ 337,00	R\$ 1,66	R\$ 415,00	R\$ 337,00
10	Disco Rígido para computador - IDE40 GB 10MS	Un	R\$ 230,00	R\$2.300,00	R\$ 190,00 ✓	R\$ 1.900,00	R\$208,50	R\$ 2.085,00	R\$ 1.900,00
10	Drive de CD-ROM para computador gravável 52x32x52	Un	R\$ 101,50	R\$1.015,00	R\$ 99,00 ✓	R\$ 990,00	R\$101,25	R\$ 1.012,50	R\$ 990,00
5	Estabilizador de Voltagem - 1000VA	Un	R\$ 85,00	R\$ 425,00	R\$ 83,00 ✓	R\$ 415,00	R\$84,15	R\$ 420,75	R\$ 415,00
25	Mouse	Un	R\$ 12,30	R\$ 307,50	R\$ 11,00	R\$ 275,00	R\$12,00	R\$ 300,00	R\$ 275,00
12	Placa de Memória - 128MB RAM DIMM PC 133	Un	R\$ 72,00	R\$ 864,00	R\$ 70,00 ✓	R\$ 840,00	R\$71,75	R\$ 861,00	R\$ 840,00
8	Programa para computadores MS-Windows XP Upgrade	Un	R\$ 650,00	R\$5.200,00	R\$ 550,00 ✓	R\$ 4.400,00	R\$599,73	R\$ 4.797,84	R\$ 4.400,00
1	Scanner de Mesa, colorido, A\$ de 1200x1200 DPI óticos, Interface paralela	Un	R\$ 310,00	R\$ 310,00	R\$ 290,00 ✓	R\$ 290,00	R\$298,75	R\$ 298,75	R\$ 290,00
Subtotal				R\$ 54.961,00		R\$ 52.647,00		R\$ 51.878,84	R\$ 51.045,50
								A Adjudicar	<b>R\$51.045,50</b> ✓

### 1.6.3. Definição de quantidades

O artigo 15 da Lei nº 8.666/93, nos incisos II e III do seu §7º, também trata da forma como a Administração deve proceder para a definição das quantidades a serem adquiridas, dispondo que estas deverão considerar o estoque, o consumo e utilização prováveis, bem como ser calculadas por técnicas quantitativas de estimação e condições de armazenamento.

Retornamos, portanto, à relação desta Lei com o tema planejamento mencionado no tópico **1.2. Importância da economicidade para redução de gastos públicos**, essencial à atuação eficiente do Gestor Público e à redução de gastos adequada às necessidades reais e ao interesse público, o que diretamente remete ao princípio da economicidade.

Além de evitar o desperdício com aquisições em quantidades acima do consumo necessário, ou que não possam ser armazenadas adequadamente com vida útil do bem, o cálculo correto das quantidades envolve também a questão do preço em função da economia de escala, ponto também inerente à gestão eficiente e à economicidade. Conforme Bugarin (2004, 165):

“[...] ficou caracterizada a falta de empenho da administração em conseguir preços mais baixos na aquisição dos gêneros alimentícios, inclusive porque as quantidades envolvidas propiciariam a obtenção de preços bem mais favoráveis. Tal procedimento viola, de fato, um dos princípios norteadores da Administração Pública, o da economicidade.”

Acórdão TCU nº 00201 – Plenário (AC-0002-01/01-P – DOU em 25/01/01).

Em geral, as compras públicas envolvem grandes quantidades que podem comumente ser obtidas a preços mais favoráveis do que o mercado varejista, isto é, a preço para grandes quantidades mais próximo do mercado atacadista.

## 1.7. SERVIÇOS (EXCETO OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA)

O termo “serviço” é encontrado na literatura para designar vários fenômenos, cada um com diferentes significados. Muitos autores concordam que o “serviço” se refere a uma prestação que não resulta em um bem físico. Em geral, essa definição é verdadeira. Porém, não é suficiente, principalmente no âmbito do Direito Administrativo, em que a classificação de um objeto como “serviço” o sujeita à regência de institutos jurídicos específicos (hipóteses de prorrogação do contrato, exigências quanto à definição de regime de execução, de projeto básico, etc.).

Para que se tenha uma melhor compreensão do que seja “serviço”, além das definições legais aplicáveis, faz-se necessário examinar o que os diferencia dos bens físicos, como veremos no tópico a seguir.

## 1.7.1. Definições aplicáveis a serviços

### Características Gerais dos serviços

- > **INTANGIBILIDADE:** em geral, os serviços são intangíveis por natureza, ou seja, não podem ser estocados ou possuídos pelos clientes como os bens manufaturados.
- > **PRODUÇÃO SIMULTÂNEA AO ADIMPLEMENTO DA OBRIGAÇÃO:** Em geral, o cumprimento da obrigação se dá à medida que o serviço é prestado, podendo resultar ou não em um produto final. No caso do serviço de limpeza, por exemplo, a obrigação é cumprida à medida que a limpeza é realizada. No caso de serviço de lavagem e higienização de roupas, a obrigação é cumprida proporcionalmente à quantidade de roupas lavadas e higienizadas (produto final).
- > **PARTICIPAÇÃO DO CLIENTE:** Em muitos casos, o cliente participa ativamente do processo de produção, quer especificando o serviço de acordo com suas necessidades próprias, quer alocando o serviço contratado dentro de uma cadeia produtiva maior. Exemplo: serviço de reprografia terceirizado para apoio à prestação de serviço público, por autarquia.
- > **CUSTOMIZAÇÃO:** Em geral, os serviços são adaptados às necessidades do contratante. Há casos em que o serviço demandado, apesar de resultar numa produção física, não é previamente ofertado no mercado nas quantidades e características determinadas pelo contratante. Exemplo: serviço de fornecimento de alimentação preparada (hospitalar, prisional, para funcionários) nas instalações da contratante.

### Classificações Legais de serviços

Para fins de aplicação às normas de direito administrativo, os serviços podem ser classificados da seguinte forma:

#### Quanto à padronização:

- > **SERVIÇO COMUM:** é aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (definição legal disposta no art. 1º da Lei nº 10.520/2002);
- > **SERVIÇO NÃO-COMUM:** é aquele cujos padrões de desempenho e qualidade não possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

#### Quanto à especialização:

- > **SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO:** é aquele são atividades essencialmente intelectuais, taxativamente elencadas no art. 13 da Lei nº 8.666/93, a saber: I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; II - pareceres, perícias e avaliações em geral; III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

## Quanto à singularidade:

> **SERVIÇO SINGULAR:** aquele cuja licitação é inviável, por ausência de competição.

> **SERVIÇO NÃO-SINGULAR:** aquele que, em regra, se sujeita à competição e, portanto, à licitação.

As classificações apresentadas no geral são cumulativas entre si. Dessa forma, um Serviço Técnico Especializado, mesmo que não comum, somente será objeto de inexigibilidade de licitação se o mesmo for singular (conf. Inc. II, art. 25 da Lei nº 8.666/93). Exemplo: Avaliação de Imóvel Tombado para fins de contabilização patrimonial, por profissional com notória especialização.

Por outro lado, um Serviço Técnico Especializado pode ser considerado comum e, portanto, ser sujeito à regra da licitação (inclusive na modalidade pregão). Exemplo: Avaliação de Imóveis Urbanos para fins de desapropriação, remunerada por laudo (laudo de imóvel até 100m<sup>2</sup>, laudo de imóvel até 200m<sup>2</sup>... etc.).

Um serviço não comum, apesar de não empregar especificações usuais no mercado, pode ser considerado não singular e também não estar inserido no rol taxativo dos serviços técnicos especializados. Exemplo: Adaptação de Veículos para uso do Corpo de Bombeiros ou como ambulância, remunerado por empreitada global, conforme projeto de adaptação do contratante. Há que se registrar a impossibilidade jurídica de se ter um serviço comum singular, por definição.

## 1.7.2. Composição dos serviços e formação do preço

A composição usualmente adotada pelas empresas para formação dos preços de serviços terceirizados compreende um ou mais dos seguintes fatores de produção:

- Mão de Obra (incluindo salários, encargos sociais, EPI, uniformes, benefícios);
- Equipamentos / Máquinas / Ferramentas;
- Materiais de consumo / matérias primas;
- Veículos;
- Outros;
- Administração;
- Lucro;
- Tributos.

Os custos desses fatores de produção podem ser apropriados proporcionalmente para formar o preço de cada ITEM DE SERVIÇO prestado (unidades de serviços prestados/produzidos ou postos à disposição). Um serviço pode conter um ou mais itens de serviço.

Os serviços comuns, como regra, são precificados com base em itens de serviço, prestados/produzidos ou postos à disposição, com unidades de medida usuais de mercado, conforme exemplos:

SERVIÇO <sup>1</sup>	PRESTADO/PRODUZIDO OU POSTO À DISPOSIÇÃO?	ITEM DE SERVIÇO	UNIDADE DE MEDIDA
Lavagem e Higienização de Roupas Hospitalares	Prestado/produzido	Roupa Lavada/Higienizada (retirada e entregue na unidade hospitalar)	Kg
Vigilância e Segurança	Posto à disposição	Posto de vigilância, envolvendo 2 vigilantes, 12x36hs diurno	Posto
	Posto à disposição	Posto de vigilância, envolvendo 1 vigilante, 5x2	Posto
Alimentação Preparada	Prestado/produzido	Refeição	Unid.
Locação de Veículo	Posto à disposição + Prestado/produzido	Veículo 1.0, 4p, Ar Condicionado, com motorista	Por período (dia, semana, mês, etc.) + Km rodado
Limpeza convencional	Posto à disposição	Posto de limpeza, 44hs p/ semana	M <sup>2</sup>
		Servente, 44hs p/ semana	M <sup>2</sup>
Cursos e Treinamentos	Posto à disposição	Turma de 20 alunos, carga horária de 60hs, para curso do FAT	Hora-aula / aluno
Fornecimento de cartão de refeição (eletrônico)	Posto à disposição	Gerenciamento eletrônico de crédito por cartão	% sobre o valor do crédito
Serviços Médicos	Prestado/produzido	Exame Laboratorial	Exame

(...)

<sup>1</sup> Quando for classificado como serviço comum.



### 1.7.3. Critérios de seleção adequados a serviços

Para serviços, via de regra, o critério de seleção<sup>23</sup> da proposta contratada mais adequado é o de menor preço **GLOBAL**, em função da correlação dos **ITENS DE SERVIÇO**, o que impossibilita contratar mais de uma empresa ao mesmo tempo, ao contrário do que é comum nas compras.

O mesmo entendimento serve para os serviços essencialmente compostos por mão de obra terceirizada, em função da correlação das atividades desempenhadas individualmente por cada tipo de profissional.

Se houver o parcelamento dos serviços ou da mão de obra em lotes, com base no art.23, §1º da Lei nº 8.666/93, pode-se utilizar o critério de menor valor **GLOBAL POR LOTE**.

## 1.8. SERVIÇOS TERCEIRIZADOS (COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA)

Frequentemente os órgãos públicos contratam serviços que se compõem basicamente de mão de obra, podendo ou não incluir alguns itens de materiais de consumo cujo custo é apropriado (distribuído) no custo de cada profissional, como no caso de contratos de serviços de limpeza e conservação, vigilância e motoristas.

Esta mão de obra é chamada de terceirizada, em face de realizar a prestação de serviço continuado a ser contratado pela Administração para apoio na realização de atividades essenciais. Ao contrário da mão de obra atuante na atividade-fim do órgão, que deve ser obtida mediante Concurso Público, essas contratações não geram vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração Pública.

Nesses contratos, o **ITEM DE SERVIÇO** é representado pelo profissional que diretamente executará os serviços, bem como pelo período como este ficará disponível para o contrato (mensalista, posto).

Assim, antes de passarmos à composição usualmente adotada pelas empresas para formação dos preços de mão de obra terceirizada, apresentamos alguns aspectos que a definem: tipo, escala, carga horária, qualificação e regime de remuneração.

### 1.8.1. Tipo da mão de obra (homem por posto)

Alguns tipos de mão de obra têm seu custo estipulado “por posto” (diferente do custo por profissional), como por exemplo em vigilância e limpeza predial. Deve haver a descrição completa do tipo de posto, por exemplo: armado ou desarmado, convencional ou hospitalar (com insalubridade), turno (diurno ou noturno), escala (12x36), carga horária (44hs), etc. No cálculo do custo “por posto”, algumas metodologias apropriam o custo de

<sup>23</sup> Critérios de seleção: de aceitabilidade de preços (limite para desclassificação) e de julgamento (decisão). Como foi visto no tópico 2.2, há uma relativa independência entre os critérios de seleção (de julgamento e de aceitabilidade de preços).

supervisores ou encarregados proporcionalmente ao número de profissionais subordinados (Exemplo: se para cada 40 serventes há um encarregado, logo será adicionado o custo de 1/40 de encarregado por posto).

Atentar que o posto com escala 12x36 custeia dois “homens por turno de 12hs” que se intercalam no mesmo posto. O cálculo do posto pode ainda considerar o custo de materiais e equipamentos compartilhados (Exemplo: a arma do vigilante é compartilhada pelos homens que se intercalam no serviço).

## 1.8.2. Qualificação da mão de obra

Alguns tipos de mão de obra envolvem profissionais com diferentes níveis de qualificação/especialização (por ex. Coordenador, Analistas-programadores Sênior, Máster, etc). Tal diferenciação resulta em diferentes patamares de salários (salário-base) para uma mesma profissão/atividade.

## 1.8.3. Produtividade e quantidade de mão de obra

A definição da quantidade de mão de obra necessária (número de profissionais executores, coordenadores, supervisores, etc.) está ligada à produtividade possível para as atividades nas condições estabelecidas no contrato, que devem ser compatíveis com a realidade do local onde serão desempenhadas. Por exemplo, a produtividade em serviços de limpeza (por m<sup>2</sup>) varia entre áreas internas e externas, com alto ou baixo tráfego de pessoas, áreas hospitalares etc. Assim, a quantidade de serventes para ambientes escolares ou hospitalares, por exemplo, será proporcionalmente maior do que para órgãos com atividade meramente administrativa e onde não haja atendimento ao público.

De certo, a Administração contratante deverá estimar a quantidade, de forma a atender a Lei de Licitações. Por isso, a produtividade deve ser conhecida ao máximo, mediante o histórico do próprio órgão, estudos publicados ou experiências de órgãos semelhantes. As quantidades devem fazer parte do Termo de Referência ou Projeto Básico que são elementos obrigatórios nas licitações e dispensas nos termos do art. 7º desse diploma legal, e devem ser estabelecidas, em atenção aos princípios da eficiência e economicidade, durante os Estudos Preliminares (fase de planejamento que antecede a contratação).



### SAIBA MAIS!

O Governo Federal por meio do Ministério da Economia publica Instruções Normativas aos seus órgãos subordinados pelas quais se obtém diversos índices de produtividade de mão de obra de limpeza e conservação, conforme os diferentes tipos de área, localização e material. Estas orientações, contidas no Anexo VI-B da IN 05/2017, servem aos órgãos dos demais Poderes e esferas de governo e podem ser obtidas no endereço:  
<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/ANEXO-IN-N-05.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2019.

## 1.8.4. Formação do preço de mão de obra

A composição usualmente adotada pelas empresas para formação dos preços de mão de obra terceirizada divide-se em **Grupos e subgrupos (atualmente Módulos e Submódulos, conforme IN nº 05/17 do Ministério da Economia)** de custos incidentes sobre o salário-base que, somados, perfazem o total a ser pago por profissional.

Tais grupos e subgrupos, determinados de acordo com normas específicas, legislações trabalhistas e tributárias, etc., servem para detalhar, geralmente, os itens relativos a remuneração, encargos sociais, insumos, tributos, despesas operacionais e administrativas e lucro que ficam **distribuídos equilibradamente** por cada profissional envolvido no contrato e, assim, a soma do valor global de todas as planilhas representará o valor total contratado em função da quantidade de profissionais / mão de obra.



### ATENÇÃO!

Importa destacar que não raro são efetuadas alterações nas leis, que podem afetar a composição da planilha, retirando ou incluindo algum grupo, subgrupo ou item deste, além de alterações nos percentuais de incidência.

A despeito de haver grande consenso quanto à composição dos grupos e subgrupos, ainda existem algumas divergências de entendimentos, levantadas por técnicos, orçamentistas e, até mesmo, por órgãos de fiscalização, o que nos limita a apresentar neste curso apenas os pontos menos ou não controversos, extraídos da legislação em vigor e da bibliografia especializada.



### SAIBA MAIS!

Na pasta *Texto Complementar*, no Ambiente Virtual de Aprendizagem, disponibilizamos um modelo editável de planilha de mão de obra com fórmulas.



## SAIBA MAIS!

Para complementar o tema economicidade para contratações específicas, disponibilizamos alguns materiais extracursos na *Midioteca*, no Ambiente Virtual de Aprendizagem:

### Compra de Medicamentos

*Tabela de compra de Medicamentos da CMED ANVISA* (Regulação de preços de medicamentos)

### Serviços de Publicidade

*Lei nº 12.232/10* (com destaque de trechos que se referem à economicidade para contratação de serviços de publicidade)

*Normas-Padrão da Atividade Publicitária*, Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP)

## RECAPITULANDO

No módulo 1, estudamos o conceito de economicidade. Vimos que esse termo foi inserido como um princípio jurídico no artigo 70 da nossa Constituição Federal. Estudamos também a relação do princípio da economicidade com outros princípios jurídicos correlatos. Conhecemos alguns artigos da Lei nº 8.666/93 que se referem, direta ou indiretamente, ao princípio da economicidade. Quanto ao aspecto da economicidade, apresentamos elementos essenciais a licitações de compras e serviços ou a atos de Dispensa e de Inexigibilidade. Dessa maneira, vimos que devem constar, nos editais, no que couber, critério de aceitabilidade de preços, critério de julgamento, escolha do executante em contratações diretas, regime de execução e tipos de entrega, Planilha Orçamentária e outros. Estudamos também aspectos relacionados à cotação, ao orçamento e à pesquisa de preço em licitações.



# MÓDULO 02

A economicidade e as alterações contratuais

# ÍNDICE DO MÓDULO 2

## A economicidade e as alterações contratuais

2.1.	Revisão do valor do contrato .....	56
2.1.1.	<b>Equilíbrio econômico-financeiro .....</b>	<b>56</b>
2.1.2.	<b>Reajuste dos preços .....</b>	<b>59</b>
2.1.3.	<b>Repactuação .....</b>	<b>64</b>
2.2.	Prorrogação de contratos de serviços .....	67
2.2.1.	<b>Vantajosidade na prorrogação.....</b>	<b>68</b>
2.2.2.	<b>Revisão da planilha na prorrogação .....</b>	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO DO MÓDULO 2

No módulo 2, estudaremos, com vistas à economicidade, as alterações contratuais.



## 2.1. REVISÃO DO VALOR DO CONTRATO

A Revisão do valor de um contrato visa a manter adequada a equação econômico-financeira inicial e, basicamente, pode ocorrer com base em dois eventos distintos:

- > por **readequação do equilíbrio econômico-financeiro**;
- > por **reajuste de preços**;
- > por **repactuação**;

Quanto a esse tema, em geral, as dúvidas recaem principalmente na ausência de disposição expressa na Legislação de Licitações e Contratos Públicos, cujos índices seriam aplicáveis quando da alteração de valores em contratos, bem como sobre qual data-base usar.



### ATENÇÃO!

Ressaltamos que não existe dispositivo legal que estabeleça de forma pormenorizada índices aplicáveis a contratos (de obras ou quaisquer outros), sendo necessária uma avaliação caso a caso, tanto para as situações de reajuste, quanto de desequilíbrio contratual.

### 2.1.1. Equilíbrio econômico-financeiro

A revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato tem por objetivo garantir ao fornecedor de bens e serviços a manutenção das condições efetivas da proposta inicial e pode ocorrer em duas situações distintas:

- > Quando há modificação do objeto<sup>24</sup> que acarreta a necessidade de revisão de valores. Nesses casos a **REVISÃO** visa a **MANTER** o equilíbrio.
- > Desequilíbrio econômico-financeiro do contrato pela ocorrência de fato superveniente<sup>25</sup>, o que pode afetar a execução do contrato. Nesses casos, a **REVISÃO** é a posteriori e visa ao **REEQUILÍBRIO** (“RE” de restabelecer o equilíbrio).

Assim, diz-se que esses tipos de **REVISÃO** configuram álea (risco) econômica extraordinária e extracontratual.

<sup>24</sup> Alteração unilateral do objeto, que atenda ao interesse público com base no art.58, inc.I, da Lei nº 8.666/93, desde que mantidas as características iniciais globais do objeto.

<sup>25</sup> Fato superveniente imprevisível ou, se previsível, de consequências incalculáveis, na forma do inc. II, d, do art. 65 da Lei nº 8.666/93.



## Manutenção do equilíbrio pela alteração do objeto

Lei confere ao Administrador a prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato em prol do interesse público, mas com a condição de respeitar os direitos do contratado. Assim, as cláusulas econômico-financeiras e monetárias do contrato não poderão ser alteradas sem a anuência do contratado e, nesta hipótese, as mesmas serão revistas mantendo-se o equilíbrio contratual, de forma que não se modifiquem substancialmente as obrigações do contratado nem lhe causem prejuízos.

Na realidade, nesse caso, o valor global será modificado em função da repactuação do objeto, em relação à parte modificada, que implique em acréscimos e supressões (de quantidades) que, naturalmente, se refletirão na planilha de itens orçamentários.

Assim, a alteração na planilha deve ocorrer de forma que sejam mantidos os valores unitários já existentes na proposta inicial, adequando-se tão somente os novos quantitativos dos itens que permanecerem (acrescidos ou subtraídos). Caso haja a inclusão de novos itens, há duas formas de orçá-los: adicionar os respectivos valores do mercado que vigorava na ocasião da proposta original (usando um Sistema de Custos) ou, se não for possível, os valores de mercado referentes à data da inclusão desses itens.

## Restabelecimento do equilíbrio por fato superveniente

A necessidade de restabelecer a relação que as partes pactuaram surge com o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato causado pela ocorrência de fatos supervenientes que modifiquem substancialmente as obrigações do contratado.

Da leitura do dispositivo legal extrai-se que tais fatos seriam aqueles imprevisíveis, ou mesmo previsíveis, mas de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do contrato, ou ainda casos de força maior, fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, quando a relação deve ser restabelecida com o fim de se manter a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento naquelas hipóteses.

Nesse caso, a repactuação dos preços presta-se a recompor a alteração dos custos dos insumos relacionados ao objeto contratado e é indispensável demonstrar a variação dos custos dos insumos.

Ressalte-se a diferença entre esta possibilidade e a descrita no tópico anterior (Manutenção do equilíbrio pela alteração do objeto): a manutenção do equilíbrio é por modificação unilateral do objeto que leva à revisão geral antecipada dos valores; o restabelecimento do equilíbrio é por fato superveniente que em si já é modificativo de um ou mais valores unitários que serão posteriormente reequilibrados.

Dentre situações de fatos supervenientes temos:

- > Variações cambiais bruscas;
- > Longa duração do contrato que sofre consequências inflacionárias não compensadas somente pelo reajustamento dos preços;

> Alteração da carga tributária onerando excessivamente o contrato.

Nota-se que cada caso terá sua singularidade no cálculo de recomposição dos custos para retornar a uma justa remuneração, pois deverá ser utilizado o mesmo valor percentual que gerou o desequilíbrio apenas para os itens da planilha que forem afetados. Podemos então usar como exemplos deste percentual os citados a seguir:

- **Majoração da alíquota do PIS** (contribuição para o Programa de Integração Social):

Como ocorreu no ano de 2003, quando o tributo foi alterado de 0,65% para 1,65%.

A contribuição para o PIS/PASEP tem como fato gerador o faturamento mensal, assim entendido o total das receitas auferidas pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil.

Assim, dependendo do tipo de receita da empresa que, no caso, guarde relação com os itens orçamentários do contrato, sobre a qual incida tal alíquota, aquele 1% a mais acarretaria o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que somente poderia ser revertido com o repasse dessa diferença para o valor pactuado, hipótese também caracterizada pela alínea “d”, inciso II do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93.

Entretanto, para o exemplo em questão, há que se lembrar da Lei Federal nº 10.637/02 que estabelece descontos do PIS/PASEP sobre uma diversidade de bases de cálculo, tornando praticamente impossível o recolhimento do percentual cheio (1,65%) em várias circunstâncias, para as quais não se poderá alegar desequilíbrio nos termos da alínea “d” do citado art. 65.

- Analogamente ao PIS, podemos citar a **COFINS** (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), cuja incidência não cumulativa também tem como fato gerador o faturamento mensal, assim entendido o total das receitas auferidas pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil, havendo descontos conforme disposto na Lei Federal nº 10.833/03.

## Equilíbrio Econômico-Financeiro em Compras

Os contratos de compras, como regra, não admitem prorrogação por não caracterizarem prestação de serviços de natureza continuada nos termos do inciso II do art.57 da Lei nº 8.666/93.<sup>26</sup> Com isso, não ultrapassando o período de 12 meses dos créditos orçamentários, os contratos de compras também não podem sofrer reajuste de valor.

<sup>26</sup> Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...) II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)”

Entretanto, excepcionalmente, conforme dispõem os incisos II a IV do §1º do mesmo artigo<sup>27</sup>, os contratos de compras poderão ter seus **prazos de entrega** modificados e seus valores podem sofrer revisão para adequação do equilíbrio econômico-financeiro, nas seguintes situações (que deve ser consignadas no processo administrativo):

- superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
- interrupção da execução do contrato por ordem e no interesse da Administração; aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei; pedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
- omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

## 2.1.2. Reajuste dos preços

O reajuste de preços visa exclusivamente à compensação dos efeitos inflacionários durante a execução do contrato, como variação efetiva do custo de produção. Assim, diz-se que o reajuste se refere à álea (risco) ordinária.

É aplicável apenas aos contratos com duração igual ou superior a um ano, por força da Lei Federal nº 9.069/95, sendo que esta periodicidade anual deve ser contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir (Lei Federal nº 10.192/01, art. 2º e art.3º, §1º), e deve decorrer de previsão nos Editais e cláusula contratual nos termos do inc. XI do art. 40 e inc. III do art. 55, da Lei nº 8.666/93:

Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

§ 2º Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

(Lei Federal nº 10.192/01, art. 2º e art.3º, §1º)

<sup>27</sup> § 1º - Os **prazos** de início de etapas de execução, de conclusão e de **entrega** admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, **devidamente autuados em processo**.

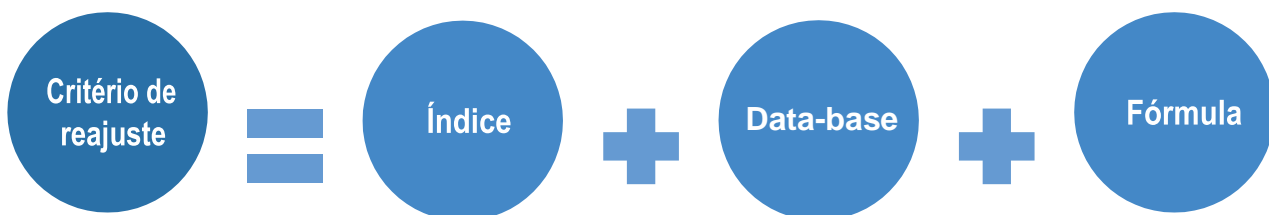
Art. 40: O edital conterà no preâmbulo o número de ordem [...] e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

(Lei nº 8.666/93, art. 40, inc. XI)

## Critério de reajuste

O critério de reajuste é elemento obrigatório nos Editais e contratos, na forma do inc. XI do art. 40 e inc. III do art. 55, da Lei nº 8.666/93. Sempre que houver a possibilidade de prorrogação prevista em cláusula contratual que acarrete a periodicidade anual, será obrigatória a cláusula do critério de reajuste. Não se pode conceber o reequilíbrio econômico- financeiro para substituir reajuste não previsto em contrato.

O critério de reajuste se resume nas seguintes informações:



Por consequência do art. 3º, §1º da Lei nº 10.192/01, o reajuste do valor contratado independe da data da assinatura do contrato, isto é, não é necessário aguardar o primeiro ano de vigência, pois pode incidir 12 meses a contar da data-base do orçamento ou da proposta.

Assim, a DATA-BASE define o reajuste tanto para efeitos de cálculo quanto para o momento de o contratado fazer jus, isto é, a partir de quando terá direito de requerer o reajuste.

## Índices de reajuste

Não existe dispositivo legal que expresse algum índice econômico aplicável a contratos, sendo necessária uma análise caso a caso para se estabelecer o índice mais adequado ao contrato que será firmado.

De acordo com as já citadas Leis, o índice de preços para o reajuste pode ser geral, específico ou setorial ou que reflita a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados no contrato. Assim, a escolha do índice depende dos itens que compõem o objeto contratado.

A seguir, alguns exemplos de índices setoriais:

TIPO DE CONTRATO	EXEMPLOS DE ÍNDICES SETORIAIS
<p><b>Obras e serviços de engenharia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Índices divulgados pela Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (<b>EMOP</b>).</li> <li>&gt; Índice Nacional da Construção Civil (<b>INCC</b>).</li> <li>&gt; Ambos os índices publicados pela Fundação Getúlio Vargas (<b>FGV</b>).</li> </ul>
<p><b>Obras ou não</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (<b>IPCA-E</b>), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<b>IBGE</b>).</li> <li>&gt; Índice Geral de Preços de Mercado (<b>IGPM</b>), publicado pela Fundação Getúlio Vargas (<b>FGV</b>).</li> </ul>
<p><b>Outros específicos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Índice da Indústria de Transformação Química (<b>ITQ</b>), publicado pela Revista Conjuntura Econômica.</li> <li>&gt; Índice de Máquinas, Veículos, Equipamentos (<b>IMVE</b>), publicado pela Revista Conjuntura Econômica.</li> <li>&gt; Índice de Juros e Aplicações ao Financiamento Nacional e Internacional, publicado no site do <b>BNDES</b>.</li> </ul>

Em certos casos, mais de um índice pode ser utilizado nos cálculos de reajustamento, incidindo de forma ponderada em cada grupo de itens do orçamento, criando-se, para isso, uma fórmula de reajuste que deverá constar também em Edital e cláusula contratual.

Destarte, pode ser estabelecida uma fórmula em que as ponderações utilizadas reflitam de maneira adequada à variação do custo do objeto contratado, atribuindo separadamente pesos aos índices de, por exemplo, mão de obra, gastos com energia elétrica e combustível, máquinas e equipamentos, materiais, dentre outros, que estejam embutidos num mesmo objeto contratado.

## Cálculo de Reajuste

Segundo o inciso XI do art. 40 da Lei Federal nº 8.666/93, para fins de reajuste, o índice escolhido incidirá desde a data-base (data da apresentação da proposta pelo contratado ou do orçamento a que esta proposta se referir, que poderá ser o orçamento estimado) até a data do adimplemento de cada parcela.

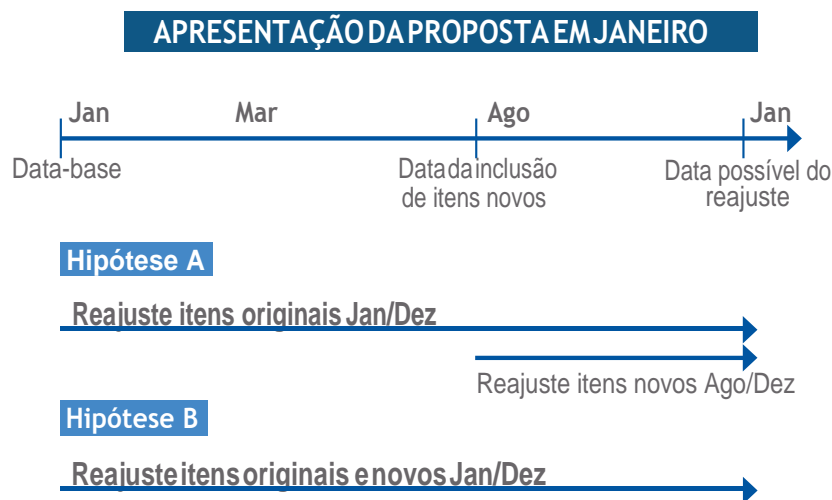
Quer dizer, a data-base para reajuste deverá ser indicada no Edital e no Contrato, e tal reajuste recairá somente sobre as parcelas ainda não pagas (itens não pagos).

No caso de itens novos (incluídos na planilha contratada por força de alteração do objeto), há duas hipóteses de reajuste:

**Hipótese A**- se os itens forem cotados pela data de sua inclusão no orçamento (por exemplo, cotação no mercado): o índice incidirá sobre o período compreendido entre a data da inclusão e a data do reajuste. Obviamente, esse período será menor que 12 meses, mas somente ocorrerá juntamente com o reajuste geral do contrato após os 12 meses que a lei permite. Nesse caso, haverá dois cálculos num mesmo reajuste, considerando diferentes períodos: um sobre os valores inicialmente contratados e outro sobre os itens novos.

**Hipótese B**- se os itens forem cotados pela data-base do orçamento inicial (por exemplo, utilizando-se o Sistema de custos EMOP): o índice incidirá sobre todo o período compreendido entre aquela data-base e a data do reajuste, isto é, todos os itens a serem reajustados (novos e iniciais) sofrerão incidência sobre o mesmo período, sendo efetuado apenas um cálculo.

O esquema a seguir auxilia a compreensão das duas hipóteses.



### Exemplo de Cálculo:

Índice: IGP-M (fonte FGV)  
 Mês-base: jan/06  
 Contrato: mar/06 a fev/07

1. Possível ocorrência de reajuste: a partir de jan/07
2. Incidência
  - > Hipótese B: jan/06 a dez/06 (itens novos e antigos)
  - > Hipótese A: jan/06 (itens iniciais) e ago/06 a dez/06 (itens novos).
3. Cálculo da variação na hipótese B

$$I_i = 12/2006 = 347,842$$

$$I_0 = 12/2005 = 335,006$$

$$\text{Variação} = \frac{I_f}{I_0} = 1,0383$$

(Inflação acumulada no período = 3,83%)

**CUIDADO!**  $I_0$  é o índice anterior ao mês-base.

DATA	ÍNDICE
11/2005	335.033
12/2005	335.006
01/2006	338.083
02/2006	338.128
03/2006	337.339
04/2006	335.921
05/2006	337.185
06/2006	339.712
07/2006	340.312
08/2006	341.574
09/2006	342.561
10/2006	344.155
11/2006	346.746
12/2006	347.842
01/2007	349.593



## ATENÇÃO!

Concomitantemente ao reequilíbrio do contrato, podem-se aplicar índices de reajustamento (nos moldes do tópico retro) se decorrida a periodicidade anual na forma da Lei, o que ocorrerá também com os itens novos que foram orçados com base na data da proposta original.

### 2.1.3. Repactuação

Por conta da implantação do Plano Real, quando o processo inflacionário de insumos e produtos foi contido, com a publicação da Lei nº 10.192/01 relativamente às novas regras para aplicação de reajustes contratuais (em especial, quanto à periodicidade mínima de um ano a partir da data da proposta ou do orçamento a que esta se refira), surgiram questões específicas acerca de contratos em que parte do valor era majoritariamente relativa à mão de obra.

Isso porque, a remuneração dos profissionais continuava a ser regulada e “reajustada” por normas das categorias profissionais com força de lei (Convenções, Acordos e Dissídios), afetando o equilíbrio econômico financeiro do contrato quando os aumentos salariais ocorriam durante a vigência do contrato, mas, antes do período mínimo de um ano para o reajuste definido pela Lei nº 10.192/01.

Por conseguinte, por alguns anos, considerou-se que a revisão do valor da mão de obra destes contratos poderia ser feita com base no art. 65, II, ‘d’, da Lei Federal nº 8.666/93, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, entendidos os dissídios como fato previsível, mas de consequências incalculáveis e impeditivas da execução do contrato, pois, quando da elaboração da Planilha é sabida, a possibilidade do dissídio futuro, mas não do índice de reajuste salarial que será aplicado.

Tal entendimento foi acatado por diversos órgãos e Tribunais de Contas, pois, num primeiro momento, dentre os dispositivos da Lei de Licitações, o artigo 65 parecia o mais adequado, visto que o aumento salarial devido, por uma questão de nova periodicidade legal, não mais se enquadrava como “reajuste”.

Com o passar do tempo, surgiu nova interpretação acerca da correta fundamentação legal desta revisão, finalmente consolidadas na Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 2010, a partir da “Repactuação” referida no art. 5º do Decreto Federal nº 2.271/97.

Na prática, a nova interpretação **não afetou** os cálculos, mas sim a sua **formalização**, pois surgiu a obrigatoriedade de ser estipulada em cláusula contratual como estabelecem os outros dispositivos normativos, a saber:

- > **Legislação Geral:** Jurisprudência do STJ; Lei Federal nº 8.666/93, artigos 40, inc. XI, 55, inc. III, e 57, inc. II e IV.
- > **Esfera Federal:** art. 5º, do Decreto Federal nº 2.271/97; Instrução Normativa nº 02/SLTI-MP/2008; Orientações Normativas n.º 25 e 26 da AGU, alteradas pela Portaria AGU 572 de 13/12/11.
- > **No Estado do RJ:** Enunciado 14 – PGE-RJ.



## CONHECENDO A LEI

Para aprofundamento do estudo sobre repactuação, recomendamos as seguintes leituras disponíveis na pasta *Texto Complementar*, no Ambiente Virtual de Aprendizagem:

- > *Jurisprudência AgRg no REsp 957999/PE, do STJ;*
- > *Orientação Normativa nº 25, da AGU;*
- Orientação Normativa nº 26, da AGU.*

Assim, como formas possíveis de Revisão de preços dos contratos, além do Reajuste e do Equilíbrio Econômico-financeiro, surge a “Repactuação da Mão de Obra”, sob as seguintes condições que explicaremos a seguir.

## Regras para a Repactuação

A Repactuação somente é aplicável a contratos de prestação de serviços de natureza **continuada** com dedicação **exclusiva** de mão de obra, observado o interregno de **um ano** contado da data do **orçamento** a que a proposta se referir, **que passa a ser entendido** como o Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho. O interregno anual das repactuações subsequentes passa a ser contado a partir da data dos efeitos financeiros da última repactuação.

Outra condição é que a REPACTUAÇÃO deve incidir apenas sobre os custos decorrentes da mão de obra. Diferentemente, sobre os preços dos insumos, se houver no contrato, incide o REAJUSTE (conferir tópico Índices de reajuste desta apostila).

Outrossim, como já foi dito, a Repactuação deve estar, obrigatoriamente, prevista em cláusula contratual, por ser entendida como uma espécie de reajuste:

“Assim, a repactuação, entendida como espécie de reajustamento, mantém fundamento, também, nos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III da Lei nº 8.666/93.”<sup>28</sup>

<sup>28</sup> HOLANDA, João Henrique Soares de. **Equilíbrio-financeiro do contrato administrativo: repactuação da mão de obra**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29373/equilibrio-economico-financeiro-do-contrato-administrativo-repactuacao-da-mao-de-obra>>. Acesso em: 16 ago. 2016.



## SAIBA MAIS!

Para saber mais sobre Repactuação, sugerimos a seguinte leitura:

HOLANDA, João Henrique Soares de. **Equilíbrio econômico financeiro do contrato administrativo: repactuação da mão de obra.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29373/equilibrio-economico-financeiro-do-contrato-administrativo-repactuacao-da-mao-de-obra>> Acesso em: 01 Jul. 2019.

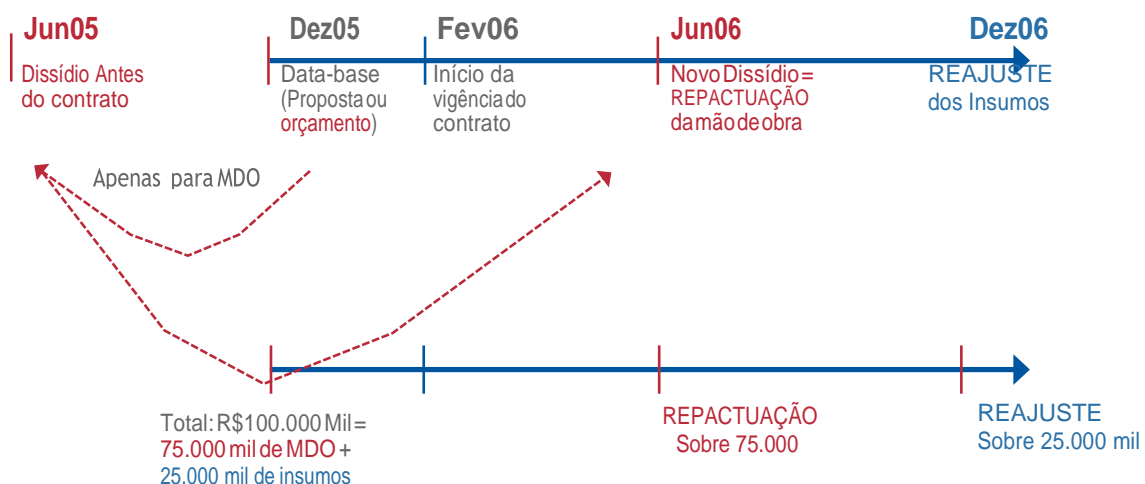
## Cálculo de Repactuação

Quando o piso salarial de certa categoria profissional sofrer um aumento de  $x\%$ , resultante de Convenções, Acordos e Dissídios Coletivos, a incidência desse aumento salarial nos custos finais, ofertados à época da elaboração da Planilha de Preços, altera a relação receita-despesa originalmente projetada para a execução dos serviços contratados, especialmente quando grande parte da despesa corresponder à mão de obra especializada formadora da categoria que obteve o aumento salarial.

O jurisdicionado poderá realizar a revisão dos valores referentes à mão de obra pela REPACTUAÇÃO na data do Acordo Coletivo ou aguardar o REAJUSTE global do contrato, retroagindo a revisão à data do respectivo Acordo. Nas duas opções, “desloca-se” o orçamento para fins de data-base (ou mês-base) relativa à parcela da mão de obra para a data ou mês-base do Acordo, convenção ou dissídio. Relativamente aos insumos, permanece a data-base original do contrato (apresentação da proposta).

Dentre as duas formas, a opção deverá ser obrigatoriamente estabelecida na cláusula do contrato. Alerta-se ainda que, dever-se-á fazer incidir os tais  $x\%$  somente sobre a parte da Planilha de Custos inerente àquela mão-de-obra, e não sobre o total da Planilha.

Acompanhe o esquema a seguir.



## 2.2. PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS

Os contratos de serviços, em regra, admitem prorrogação quando caracterizarem prestação de serviços de natureza continuada (os chamados **SERVIÇOS CONTÍNUOS**) nos termos do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: [...] II - à prestação de **serviços** a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de **preços e condições mais vantajosas** para a administração, limitada a **sessenta** meses.

(Grifo nosso)



### SAIBA MAIS!

Como complemento dos estudos sobre serviços contínuos, recomendamos leitura do texto *Serviços contínuos: caracterização*, de Erica Requi, disponível na pasta *Texto Complementar*, no Ambiente Virtual de Aprendizagem.

Com isso, os contratos podem sofrer REVISÃO do valor por reajuste (pré-estabelecido no contrato) e ou por readequação do equilíbrio econômico-financeiro, temas abordados em tópicos específicos deste trabalho.

Entretanto, para que a prorrogação seja de fato legalmente possível, além da execução continuada, o citado artigo expressamente estabelece outros requisitos:

- > Prorrogação por iguais e sucessivos períodos à vigência inicial;
- > Limite de sessenta meses para a soma das prorrogações;
- > Obtenção de preços e condições mais vantajosas (a chamada vantajosidade).

Essa possibilidade, em face dos critérios, tem suscitado questões as mais variadas. Podem-se elencar algumas, como se segue:

- > O serviço é de fato “contínuo”?
- > O serviço ainda é prorrogável (no caso de já ter ocorrido prorrogações anteriores)?
- > Foi atingida a “vantajosidade” na celebração do aditamento?
- > A realização de uma nova licitação não seria uma melhor opção?

Como se pode perceber da relação citada, podem ser elaborados questionamentos cujas respostas dependem de fatores objetivos que deverão ser apresentados nos autos.

## 2.2.1. Vantajosidade na prorrogação

O conteúdo da norma que alberga os termos “preços e condições mais vantajosas para a Administração” é denominado por muitos doutrinadores como “vantajosidade”.

Assim, nos termos da Lei, a obtenção de “vantajosidade” é uma condição para se excepcionar a regra geral quanto à duração do contrato administrativo e, portanto, admitir prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos.

Das citadas questões, a de maior complexidade diz respeito à “vantajosidade” na celebração do aditamento. A resposta a esta questão depende, também, do estabelecimento de princípios, hipóteses e até mesmo apuração de dados não apresentados nos autos (como, por exemplo, dados econômicos).

Ocorre que a lei de licitação não estabelece, exatamente, como pode se dar a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração. Diante dessa lacuna, os doutrinadores têm procurado interpretar a norma, a fim de instruir o seu emprego.

Majoritariamente, a “vantajosidade” tem sido entendida comparativamente ao hipotético resultado de uma nova licitação para a prestação do mesmo objeto. Para chegar a esse entendimento, a maioria dos doutrinadores entende que a norma traria implícito esse conceito de obtenção de preços e condições mais vantajosas (**do que as obtidas pela realização de um novo certame**) para a administração.

Esse raciocínio se fundamenta em um dos objetivos da licitação, que é “a seleção da proposta mais vantajosa para a administração” (art. 3º, Lei nº 8.666/93). Assim, se a licitação se destina à seleção da proposta mais vantajosa, a renovação de um contrato só poderia ocorrer se não houvesse melhor proposta no mercado.

Esse tipo de interpretação da norma determinaria o conhecimento dos possíveis resultados de uma nova licitação, o que nem sempre é possível.

Em uma primeira tentativa, o administrador poderia apresentar cotações de prestadores de serviços e compará-las com os preços praticados no contrato que se pretende prorrogar. Ocorre que, a comparação não pode se resumir aos preços, uma vez que a licitação visa à seleção da **proposta mais vantajosa**, que além do menor preço (ou melhor técnica ou melhor técnica e preço, conforme o caso), também visa à contratação de empresa **habilitada** (art. 28), **regular** (art. 29) e **qualificada** (arts. 30 e 31), nos termos da Lei.

Não faria sentido, nos termos dessa interpretação majoritária, comparar os preços contratados com os ofertados por quaisquer empresas, pois estas podem não se encontrar aptas a contratar com a administração pública.

Assim, para se conhecer quais empresas consultadas para fins de obtenção de cotações estariam **habilitadas**, **regulares** e **qualificadas**, necessário se faria a análise de toda a documentação exigida pela Lei (arts. 27 a 32), o que seria quase que equivalente à realização de uma nova licitação.

Nesses casos, ao se apegar incondicionalmente a essa interpretação majoritária da “vantajosidade”, estaria-se retirando a própria eficácia da norma (ou seja, da exceção à regra de duração dos contratos), uma vez que a admissão da prorrogação de um contrato, ou seja, a não realização de uma nova licitação, dependeria de um procedimento quase tão trabalhoso quanto a realização de um novo certame.

No entanto, algumas administrações dispõem de sistemas administrativos que facilitam esse processo, como o Cadastro de Serviços Terceirizados do Governo do Estado de São Paulo (CADTERC), que dispõe de um amplo banco de preços referenciais de prestação de serviços. A administração do Governo do Estado de São Paulo apresenta interpretação alternativa quanto à “vantajosidade” quando a entende em um sentido econômico, nos seguintes termos:

a prorrogação dos contratos em andamento somente será possível, desde que, demonstrado ser vantajoso **economicamente** para a Administração. Essa análise deverá ser efetuada levando-se em consideração, principalmente, o comparativo com os preços contratados, em conformidade com o enquadramento dos itens com a nova tabela de preços referenciais.<sup>19</sup>

(Grifo nosso).

Dessa forma, entende o CADTERC que o seu banco de preços apresenta valores possíveis de serem obtidos pela Administração Pública por meio de licitações (por preceder de ampla pesquisa de mercado) e os compara com os preços praticados no contrato, para avaliar quanto a uma possível prorrogação. Trata-se de um caso de sistema administrativo que, apesar de exemplar, ainda é uma exceção no âmbito das administrações públicas.

Minoritariamente, outros doutrinadores procuram também interpretar a norma. Por exemplo, Diógenes Gasparini em seu trabalho “Prazo e prorrogação do contrato de serviço continuado, Revista Diálogo Jurídico, n.º 14, 2002”<sup>20</sup>, entende o núcleo “vantajosidade” como a “obtenção de preços e condições (**de pagamento**) mais vantajosas”. Entende ainda que esse núcleo deve ser avaliado sob a ótica da eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Ainda que não se pretenda esgotar o tratamento doutrinário sobre o tema, pode-se, com base nos exemplos elencados, determinar que cada interpretação apresentada traga oportunidades e desafios. Portanto, não devem ser encaradas, em separado, como soluções únicas para o entendimento da norma em exame.

Cada interpretação tem sua validade em determinado contexto, e deve, portanto, ser empregada conforme o caso específico apresentado. Diante dessa visão, cabe ao administrador apresentar como foi obtida a “vantajosidade” na prorrogação de determinado contrato de prestação de serviço contínuo, ou seja, apresentar a motivação para a prática do ato. Trata-se de requisito necessário (motivação) por se tratar de exceção à regra geral quanto à duração do contrato administrativo.

**Resumindo: o que seria melhor para a Administração, prorrogar o contrato atual ou realizar um novo pregão?**



## SAIBA MAIS!

Para aprofundamento do estudo deste tópico, recomendamos leitura do texto *Vantajosidade na prorrogação de contratos administrativos* de Luciana Barboza dos Santos, disponível na pasta *Texto Complementar* no Ambiente Virtual de Aprendizagem.

### 2.2.2. Revisão da planilha na prorrogação

Alguns serviços trazem em seu orçamento inicial custos relativos à chamada “fase de implantação”, isto é, custos inerentes à execução de itens e atividades de caráter temporário, prestados por um determinado período inicial como meio de dar início ao serviço efetivamente pactuado (objeto do contrato).

Tais custos, uma vez que são inerentes a itens de serviço não contínuos, deverão ser suprimidos da planilha orçamentária vinculada à prorrogação. Por exemplo, instalação de equipamentos e criação, implantação e treinamento relativo a *softwares* em contrato de Integração de Sistemas.

No mesmo sentido, atuou o Governo Federal por meio do Ministério da Economia, ao publicar Instruções Normativas aos seus órgãos subordinados. A IN nº 05/17, traz no ANEXO IX - DA VIGÊNCIA E DA PRORROGAÇÃO a seguinte obrigação:

<sup>9</sup>. A Administração deverá realizar negociação contratual para a redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação.



## SAIBA MAIS!

As orientações, contidas na IN nº 05/17, servem aos órgãos dos demais Poderes e esferas de governo e podem ser consultadas *on-line*.

Disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf> > Acesso em: 01 jul. 2019

## RECAPITULANDO

No módulo 2, abordamos a legislação adequada para revisão de valor contratual (reajuste de preço, reequilíbrio econômico-financeiro e repactuação) e prorrogação de contratos de serviços contínuos sob a ótica da economicidade.

## ENCERRAMENTO

### Chegamos ao final do curso **Economicidade em Licitações e Contratos Administrativos – Compras e Serviços**.

Ao longo da Apostila, apresentamos conceitos, exemplos, bem como dispositivos legais relacionados ao tema do curso. Compreendemos o conceito de economicidade e sua relação com outros princípios. Identificamos elementos essenciais a licitações de compras e serviços ou a atos de Dispensa e de Inexigibilidade. Estudamos aspectos relacionados à cotação, ao orçamento e à pesquisa de preço em licitações. Vimos como se procede o orçamento e a formação de preço, sobretudo para a contratação de mão de obra.

Esperamos que você se sinta mais capacitado e tenha compreendido as boas práticas que dão suporte para a correta elaboração de editais e contratos de compras e serviços.

Consulte nossa bibliografia e nossa Mideoteca a fim de buscar referências para complementar o seu estudo.

Continue sempre em busca de conhecimento e do seu aperfeiçoamento profissional. Esse é o melhor caminho para alcançar o sucesso!



**"O homem não é nada além  
daquilo que a  
educação faz dele."**

**Immanuel Kant**

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_ Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

\_\_\_\_ Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e atualizações. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

\_\_\_\_ Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. *Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art.37, inc. XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.*

\_\_\_\_ Lei n.º 10.192, de 14 de fevereiro de 2001. *Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências.*

\_\_\_\_ Instrução Normativa n.º 02, de 30 de abril de 2008, e alterações posteriores, do Ministério da Economia. *Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.*

\_\_\_\_ Instrução Normativa n.º 05, de 25 de maio de 2017, e alterações posteriores, do Ministério da Economia. *Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.*

\_\_\_\_ Instrução Normativa n.º 05, de 26 de maio de 2017, e alterações posteriores, do Ministério da Economia. *Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.* Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>.> Acesso em: 01 jul. 2019.

\_\_\_\_ Instrução Normativa n.º 05, de 27 de junho de 2014, e alterações posteriores, do Ministério da Economia. *Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.*

\_\_\_\_ CLT. Consolidação das Leis Trabalhistas, criada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. *Estatui as normas que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho, nela previstas.*

BARROS, Márcio dos Santos. **502 Comentários sobre Licitações e Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Ed.NDJ, 2005.

BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1997.  
\_\_\_\_\_. O Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DANTAS, Ana Carolina de Sá. **Pesquisa de preços nas contratações públicas à luz da jurisprudência do TCU**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23278/pesquisa-de-precos-nas-contratacoes-publicas-a-luz-da-juris-prudencia--do-tcu>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2ed, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 11 ed. Ver. Atual, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 475-475.

GUIMARÃES, Eduardo, NOVO, Jean, FERREIRA, Márcio, ALMEIDA, Silvia, AZEVEDO, Walter, NUNES, Wanda. **O Controle de Contratações Públicas sob a Perspectiva da Economicidade: Alguns Conceitos e Procedimentos**. Revista Síntese. Rio de Janeiro: TCE-RJ, jan/jun, 2007, v.2, p. 86-105.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda. Bolsa Eletrônica de Compras/SP. **Estudos técnicos de serviços terceirizados**. Disponível em: <[http://www.bec.sp.gov.br/FAQ\\_UI/UI\\_FAQ.aspx?chave=&PROJ\\_ID=11&ASSUNTO\\_ID=82&PERGUNTA\\_ID=0](http://www.bec.sp.gov.br/FAQ_UI/UI_FAQ.aspx?chave=&PROJ_ID=11&ASSUNTO_ID=82&PERGUNTA_ID=0)>. Acesso em: 16 ago. 2016.

GASPARINI, Diógenes. **Prazo e prorrogação do contrato de serviço continuado**, Revista Dialogo Jurídico, n.º 14, 2002. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-A-GOSTO-2002-DIOGENES-GASPARINI.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-A-GOSTO-2002-DIOGENES-GASPARINI.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2016.

HOLANDA, João Henrique Soares de. **Equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo: repactuação da mão de obra**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29373/equilibrio-economico-financeiro-do-contrato-administrativo-repactuacao-da-mao-de-obra>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Código de Ética e Normas de Auditoria**. 2005. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br/4-congresso/codigo.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2007.

JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro. **Licitação: doutrina, perguntas e respostas, jurisprudência**. Rio de Janeiro: Ed.Thex. CEPAD.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11 ed. São Paulo: Ed. Dialética, 2005.

LEÃO, Nildo Silva. **Formação de Preços de Serviços e Produtos**. São Paulo: Nobel, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- NOVO, Jean Marcel de Faria. **Salário de Horista x Salário de Mensalista**. TCERJ/SGE/CEA. Agosto, 2008.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das licitações e Contratações da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2003.
- RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2.ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e contrato administrativo: de acordo com as leis 8.666/93 e 8.883/94**. São Paulo: Ed. Malheiros, 1995.
- TCE-RJ – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Manual de Auditoria Governamental do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - MAG/TCE-RJ.1** ed. Rio de Janeiro, 2010.
- TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria de natureza operacional**. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 01 jul. 2019.
- TORRES, Ricardo Lobo. **O Orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- VIEIRA, Antonieta Pereira, FURTADO, Madeline Rocha. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública, Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

## BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

LEÃO, Nildo Silva. **Formação de Preços de Serviços e Produtos**. São Paulo: Nobel, 2008.

VIEIRA, Antonieta Pereira, FURTADO, Madeline Rocha. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública, Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

## ANEXOS

A planilha a seguir é meramente exemplificativa e pode sofrer alterações na sua estrutura e composição conforme normas do Ministério da Economia.

## PLANILHA DE MÃO-DE-OBRA (Lucro Real)

Categoria profissional:			
Discriminação dos Serviços			
A	Data de apresentação da proposta	01/01/2013	
B	Município	Belo Horizonte	
C	Ano do Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo	2013	
D	Nº de meses de execução contratual	12	
Identificação do Serviço			
Tipo de Serviço	Unidade de Medida	Quantidade total a contratar (em função da unidade de medida)	
Limpeza	Área (m2)	10650	
Dados para composição dos custos referentes à mão-de-obra			
1	Tipo de serviço (mesmo serviço com características distintas)	Limpeza	
2	Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)		
3	Salário Nominativo da Categoria Profissional	R\$ 737,88	
4	Categoria profissional (vinculada à execução contratual)	Servente	
5	Data base da categoria (dia/mês/ano)	01/03/2013	
MÓDULO 1 - COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO			
1	COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO	%	VALOR (R\$)
A	Salário Base		737,88
B	Adicional Periculosidade		0,00
C	Adicional Insalubridade		0,00
D	Adicional Noturno		0,00
E	Adicional de Hora Noturna Reduzida		0,00
F	Adicional de Hora Extra no Feriado Trabalhado		0,00
G	Outros (especificar)		0,00
<b>TOTAL DO MÓDULO 1</b>			<b>737,88</b>
MÓDULO 2 - ENCARGOS E BENEFÍCIOS ANUAIS, MENSIS E DIÁRIOS			
Submódulo 2.1 - 13º Salário, Férias e Adicional de Férias		%	VALOR (R\$)
A	13 (Décimo-terceiro) salário	8,33%	61,47
B	Férias e Adicional de Férias	2,78%	20,51
<b>TOTAL SUBMÓDULO 2.1</b>		<b>11,11%</b>	<b>81,97</b>
Submódulo 2.2 - GPS, FGTS e Outras Contribuições		%	VALOR (R\$)
A	INSS	20,00%	179,22
B	Salário Educação	2,50%	22,40
C	SAT (Seguro Acidente de Trabalho)	1,686%	15,11
D	SESC ou SESI	1,50%	13,44
E	SENAI - SENAC	1,00%	8,96
F	SEBRAE	0,60%	5,38
G	IN CRA	0,20%	1,79
H	FGTS	8,00%	71,69
<b>TOTAL SUBMÓDULO 2.2</b>		<b>35,49%</b>	<b>317,99</b>
Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários			VALOR (R\$)
A	Transporte (Cláusula 12 da CCT)	-	81,73
B	Auxílio-Refeição/Alimentação (Cláusula 11 da CCT)	-	164,64
C	Assistência Médica e Familiar (PAF Cláusula 13 da CCT)	-	27,50
D	Outros (especificar) PQM (Cláusula 28 da CCT)	-	6,50
<b>TOTAL SUBMÓDULO 2.3</b>			<b>280,36</b>
QUADRO-RESUMO DO MÓDULO 2 - ENCARGOS, BENEFÍCIOS ANUAIS, MENSIS E DIÁRIOS			
Módulo 2 - Encargos, Benefícios Anuais, Mensais e Diários			VALOR (R\$)
2.1	13º Salário, Férias e Adicional de Férias		81,97
2.2	GPS, FGTS e Outras Contribuições		317,99
2.3	Benefícios Mensais e Diários		280,36
<b>TOTAL DO MÓDULO 2</b>			<b>680,32</b>

<b>MÓDULO 3 – PROVISÃO PARA RESCISÃO</b>			
<b>3</b>	<b>PROVISÃO PARA RESCISÃO</b>	<b>%</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
A	Aviso Prévio Indenizado	0,42%	3,10
B	Incidência do FGTS sobre Aviso Prévio Indenizado	0,0336%	0,25
C	Multa do FGTS e Contribuição Social sobre o Aviso Prévio Indenizado	0,017%	0,12
D	Aviso Prévio Trabalhado	0,04%	0,30
E	Incidência dos encargos do submódulo 2.2 sobre Aviso Prévio Trabalhado	0,01%	0,10
F	Multa do FGTS e Contribuição Social sobre o Aviso Prévio Trabalhado.	0,002%	0,01
<b>TOTAL DO MÓDULO 3</b>		<b>0,52%</b>	<b>3,88</b>
<b>MÓDULO 4 – CUSTO DE REPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE</b>			
<b>Submódulo 4.1 - Ausências Legais</b>		<b>%</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
A	Férias	8,33%	61,47
B	Ausências Legais	0,82%	6,05
C	Licença Paternidade	0,02%	0,15
D	Ausência por Acidente de Trabalho	0,03%	0,22
E	Afastamento Maternidade	0,61%	4,50
F	Outros (especificar)	0,00%	0,00
<b>TOTAL SUBMÓDULO 4.1</b>		<b>9,81%</b>	<b>72,38</b>
<b>Submódulo 4.2 - Intra jornada</b>		<b>%</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
A	Intervalo para Repouso ou Alimentação	0,00%	0,00
<b>TOTAL SUBMÓDULO 4.2</b>		<b>0,00%</b>	<b>0,00</b>
<b>QUADRO-RESUMO DO MÓDULO 4 - CUSTO DE REPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE</b>			
<b>Módulo 4 - Custo de Reposição do Profissional Ausente</b>			<b>VALOR (R\$)</b>
4.1	Ausências Legais		72,38
4.2	Intra jornada		0,00
<b>TOTAL DO MÓDULO 4</b>			<b>72,38</b>
<b>MÓDULO 5 – INSUMOS DIVERSOS</b>			
<b>5</b>	<b>INSUMOS DIVERSOS</b>		<b>VALOR (R\$)</b>
A	Uniformes	-	45,83
B	Materiais	-	151,37
C	Equipamentos	-	18,33
D	Outros (especificar)	-	0,00
<b>TOTAL DO MÓDULO 5</b>		-	<b>215,53</b>
<b>MÓDULO 6 – CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO</b>			
<b>6</b>	<b>CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO</b>	<b>%</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
A	Custos Indiretos	3%	51,29
B	Lucro	6,79%	119,59
<b>TRIBUTOS</b>			
C.1	PIS	1,65%	36,19
C.2	COFINS	7,6%	166,70
C.3	ISS	5%	109,67
<b>TOTAL DO MÓDULO 6</b>		<b>24,04%</b>	<b>483,44</b>
a)	<b>Tributos % = To = .....</b>	<b>14,25%</b>	
	<b>100</b>		
b)	<b>(Total dos Módulos 1, 2, 3, 4 e 5+ Custos indiretos + lucro)= Po = .....</b>		<b>1880,87</b>
c)	<b>Po / (1 - To) = P1 = .....</b>		<b>2193,43</b>
	<b>Valor dos Tributos = P1 - Po</b>		<b>312,56</b>
<b>QUADRO RESUMO DO CUSTO POR EMPREGADO</b>			
<b>Mão-de-Obra vinculada à execução contratual (valor por empregado)</b>			<b>VALOR (R\$)</b>
A	MÓDULO 1 - COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO		737,88
B	MÓDULO 2 – ENCARGOS E BENEFÍCIOS ANUAIS, MENSAIS E DIÁRIOS		680,32
C	MÓDULO 3 – PROVISÃO PARA RESCISÃO		3,88
D	MÓDULO 4 – CUSTO DE REPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE		72,38
E	MÓDULO 5 – INSUMOS DIVERSOS		215,53
<b>Subtotal (A + B + C + D + E)</b>			<b>1709,99</b>
F	MÓDULO 6 – CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO		483,44
<b>PREÇO TOTAL POR EMPREGADO</b>			<b>2193,43</b>
FATOR K	2,972611		
PREÇO MENSAL	R\$	32.901,45	
PREÇO GLOBAL	R\$	394.817,40	

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AGU</b>	Advocacia-Geral da União
<b>AgRg no REsp</b>	Agravo Regimental no Recurso Especial
<b>Art./Arts.</b>	Artigo/Artigos
<b>BDI</b>	Benefícios e Despesas Indiretas
<b>c/c</b>	combinado com
<b>IN</b>	Instrução Normativa
<b>inc.</b>	inciso
<b>PGE-RJ</b>	Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
<b>SLTI</b>	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TCE-RJ</b>	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TRF</b>	Tribunal Regional Federal
<b>TST</b>	Tribunal Superior do Trabalho

