



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS  
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

**O IMPACTO DA PESQUISA DE PREÇOS E DO VALOR DE REFERÊNCIA  
NA EFICÁCIA DAS LICITAÇÕES – CASO SECRETARIA MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO SME/RJ**

Zelia Fernanda Domingos da Silva

RIO DE JANEIRO/RJ

2024

Zelia Fernanda Domingos da Silva

**O IMPACTO DA PESQUISA DE PREÇOS E DO VALOR DE REFERÊNCIA  
NA EFICÁCIA DAS LICITAÇÕES – CASO SECRETARIA MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO SME/RJ**

Trabalho de Conclusão de Curso - TCC apresentado ao curso de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor  
Doutor Emerson  
Affonso da Costa  
Moura

RIO DE JANEIRO/RJ

2024

## CATALOGAÇÃO PELO AUTOR

Zelia Fernanda Domingos da Silva

**O IMPACTO DA PESQUISA DE PREÇOS E DO VALOR DE REFERÊNCIA  
NA EFICÁCIA DAS LICITAÇÕES – CASO SECRETARIA MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO SME/RJ**

Trabalho de Conclusão de Curso - TCC apresentado ao curso de  
Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

**Aprovada em: 09 de setembro de 2024.**

**BANCA EXAMINADORA:**

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura



Documento assinado digitalmente  
**EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA**  
Data: 09/09/2024 22:20:59-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. José Carlos Buzanello



Documento assinado digitalmente  
**Jose Carlos Buzanello**  
Data: 09/09/2024 22:23:47-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

\_\_\_\_\_  
Prof. Gustavo Tergolino



Documento assinado digitalmente  
**GUSTAVO RIBEIRO TERGOLINO**  
Data: 09/09/2024 22:35:43-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

## **Dedicatória**

Aos meus amados pais Alzira Domingos e Fernando da Silva  
(in memoriam).

## **Agradecimentos**

A Deus, por guiar meus projetos e possibilitar a realização de mais um dos meus sonhos infinitos.

À minha mãe, Alzira, minha maior fonte de inspiração e exemplo de comprometimento.

Ao meu pai, Fernando, pelo seu exemplo de profissionalismo e por sempre acreditar em minha capacidade.

À minha tia Ângela, por ser uma segunda mãe tão amorosa quanto a primeira.

Aos meus irmãos, Rômulo e Lucas, por serem os melhores companheiros de vida.

À minha afilhada, Eduarda, por me motivar a continuar progredindo.

Aos professores do CCJP, por todas as aulas, paciência, dedicação e parceria.

Ao meu orientador, Dr. Emerson, por me apoiar e incentivar sempre que necessário.

## **Resumo:**

O objetivo principal deste trabalho é relacionar o impacto da pesquisa de preço e o valor de referência na eficácia das licitações através do estudo de caso do processo licitatório realizado pela Secretaria Municipal de Educação da prefeitura do Rio de Janeiro – SME/RJ, que teve como objeto a Contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços referentes: à regularização documental (passaporte, visto estadunidense e autorizações de viagem para menores de idade nos termos da legislação vigente); oferta de pacotes de viagem para visitação e participação de estudantes devidamente matriculados na Rede Municipal de Ensino e respectivos acompanhantes, sendo esses servidores do quadro da SME, no Programa Disney & NASA; e oferta de cartão pré-pago viagem com o valor de US\$ 150 (cento e cinquenta dólares americanos) cada, na modalidade débito, para cada estudante participante da viagem para gastos que se façam necessários para a participação no Programa Disney & NASA,

Para tanto, será feito uma fundamentação de alguns aspectos acerca da pesquisa de preço no âmbito teórico e prático na esfera federal e municipal, com foco específico na Prefeitura do Rio de Janeiro, com revisão legislativa, doutrinária, jurisprudencial e apresentando algumas provocações e reflexões referente a elaboração e erros comuns das pesquisas de preço numa perspectiva metodológica de estudo de caso.

**Palavras - chaves:** Pesquisa de preço; Valor de Referência; Estimativa de Custo, Licitação, Administração Pública; Administração Pública Municipal; Direito Administrativo.

## **ABSTRACT**

The main objective of this work is to relate the impact of price research and the reference value on the effectiveness of bidding processes through a case study of the bidding process conducted by the Municipal Education Secretariat of the City Hall of Rio de Janeiro – SME/RJ, which aimed at contracting specialized company(ies) to provide services related to: documentation regularization (passport, U.S. visa, and travel authorizations for minors in accordance with current legislation); offering travel packages for visitation and participation of students duly enrolled in the Municipal Education Network and their respective companions, who are employees of SME, in the Disney & NASA Program; and offering a prepaid travel card with a value of US\$ 150 (one hundred and fifty U.S. dollars) each, in debit mode, for each student participating in the trip for necessary expenses related to participation in the Disney & NASA Program.

To this end, a foundation will be laid on some aspects of price research in both theoretical and practical contexts at the federal and municipal levels, including a review of legislation, doctrine, jurisprudence, and presenting some provocations and reflections regarding the preparation and common mistakes in price research from a methodological case study perspective.

**Keywords:** Price Research; Reference Value; Cost Estimate; Bidding; Public Administration; Municipal Public Administration; Administrative Law.



## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b>	09
<b>CAPÍTULO 1 – Conceitos preliminares</b>	10
1.1- Estimativa de preços na Administração pública	10
1.2- Estimativa de preços na prática administrativa	14
1.3- Revisão da Legislação, jurisprudência e doutrina	16
1.4- Elaboração e erros comuns das pesquisas de preço	24
<b>CAPÍTULO 2 – Caso concreto</b>	27
2.1- Breve relato da fase de lances e habilitação	28
2.2- Breve relato da fase de recurso	30
<b>CAPÍTULO 3 – Conclusão</b>	57
3.1- Os contratos e suas implicações	57
3.2- Considerações Finais	59
<b>NORMAS E PUBLICAÇÕES CONSULTADAS</b>	61
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	62
<b>APÊNDICE A e B</b>	63
<b>ANEXOS</b>	63

## INTRODUÇÃO

A pesquisa de preços e a estimativa de custos são etapas fundamentais para garantir transparência, eficiência e economia nos processos de compras governamentais. No entanto, é comum que essas etapas sejam conduzidas de maneira simplista e burocrática, o que pode suscitar resultados imprecisos, aquisições e serviços inadequados.

Uma das razões para essa dificuldade reside na complexidade do ambiente de compras públicas, que envolve uma variedade de fatores, como flutuações de mercado, tecnologias emergentes e mudanças nas regulamentações. Além disso, a falta de capacitação adequada dos agentes públicos responsáveis pela estimativa de custos pode contribuir para a adoção de métodos pouco flexíveis e desatualizados.

Outra consideração importante é a transparência e a prestação de contas no processo de pesquisa de preços e estimativa de custos. Garantir que os procedimentos sejam claros e bem documentados pode ajudar a mitigar o risco de erros ou irregularidades e promover a confiança tanto dos fornecedores, cidadãos e da administração pública.

Além disso, é fundamental promover uma maior comunicação e colaboração entre os órgãos de normatização, controle e os responsáveis pela condução dos processos de contratação pública. Isso pode auxiliar a garantir que as políticas e diretrizes sejam adequadas à realidade do mercado e que haja uma compreensão mútua dos desafios envolvidos na estimativa de preços em contextos dinâmicos.

Em suma, é essencial que o processo de pesquisa de preços e estimativa de custos nas contratações públicas brasileiras seja revisto e aprimorado continuamente, levando em consideração as melhores práticas e as necessidades específicas do contexto local. Isso pode ajudar a garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e transparente.

Este trabalho de conclusão de curso busca trazer algumas provocações e reflexões sobre o tema através de estudo de caso do processo licitatório da Secretaria Municipal de Educação da prefeitura do Rio de Janeiro – SME/RJ, que teve como objeto a contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços referentes: à regularização documental (passaporte, visto estadunidense e autorizações de viagem para menores de idade nos termos da legislação vigente); oferta de pacotes de viagem para visitação e participação de estudantes devidamente matriculados na Rede Municipal de Ensino e respectivos acompanhantes, sendo esses servidores do quadro da SME, no Programa Disney & NASA; e oferta de cartão pré-pago viagem com o valor de US\$ 150 (cento e cinquenta dólares americanos) cada, na

modalidade débito, para cada estudante participante da viagem para gastos que se façam necessários para a participação no Programa Disney & NASA.

## **CAPÍTULO 1: Conceitos Preliminares**

### **1.1. ESTIMATIVA DE PREÇOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

A fundamentação lógica e econômica para a obrigatoriedade das pesquisas de preços nas licitações é reduzir a disparidade de informação entre o agente público responsável pela contratação e o ente público que representa. Essa assimetria de informação pode levar a decisões inadequadas ou aquisições por preços não competitivos, prejudicando a eficiência e a transparência dos processos de contratação pública

Ao realizar uma pesquisa de preços abrangente e bem elaborada, o agente público obtém uma amostra mercadológica, que permite estabelecer referencial para os preços praticados, crucial para garantir que o valor pago pelo órgão público seja justo e competitivo. Além disso, ao demonstrar que a contratação foi baseada em uma análise sólida e transparente, a pesquisa de preços também contribui para a legitimidade e a confiança no processo de contratação pública.

Portanto, a pesquisa de preços desempenha um papel essencial na promoção da concorrência, na redução de custos e na garantia da eficiência e integridade dos processos de contratação pública. Ao seguir esse princípio, os órgãos públicos podem tomar decisões mais fundamentadas e responsáveis, beneficiando tanto o interesse público quanto os potenciais fornecedores.

Vale destacar que como o processo de contratação passará pela verificação de órgãos de controle, a pesquisa também servirá de sinalização de bom comportamento do agente público responsável.

A Lei Federal nº 14.133/21, também conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, faz remissões explícitas e implícitas que evidenciam a importância e necessidade da estimativa de custos nas licitações e na gestão contratual. Esta legislação trouxe atualizações e modernizações significativas em relação à anterior, visando aprimorar os processos de contratação pública. Entre as principais inovações estão:

A lei inclui os princípios da eficiência, economicidade e obtenção da melhor relação custo-benefício. Esses princípios ressaltam a importância de uma estimativa precisa dos custos envolvidos nas contratações públicas.

Foi estabelecido que os projetos básicos e executivos devem conter uma estimativa de custos da contratação. Essa estimativa deve abranger custos diretos e indiretos, encargos sociais e trabalhistas, tributos incidentes, despesas com transporte e lucro. Essa exigência reforça a necessidade de uma estimativa detalhada e abrangente dos custos para subsidiar a elaboração dos projetos técnicos e a definição dos preços de referência.

A lei determina que o instrumento convocatório deve incluir o valor estimado para a contratação, que servirá como referência para a formulação das propostas pelos licitantes. Essa estimativa de valor é crucial para orientar os licitantes sobre os limites aceitáveis de preço e garantir a transparência e a competitividade do processo licitatório.

Foram estabelecidos critérios para o julgamento das propostas, que incluem a aceitabilidade dos preços unitários e globais. A aceitabilidade dos preços deve ser avaliada com base nos preços praticados no mercado e na compatibilidade com os preços de referência estabelecidos pela Administração. Isso destaca a importância de uma análise comparativa dos preços propostos, fundamentada em uma estimativa de custos sólida e confiável.

Essas mudanças visam garantir uma gestão mais eficiente e transparente dos contratos públicos, assegurando que as contratações sejam realizadas com base em uma análise precisa e bem fundamentada dos custos envolvidos.

Certamente, a estimativa de custos é um componente crucial em diversas fases do processo de licitação e execução contratual. Ela não apenas fundamenta a definição dos preços e recursos necessários, mas também assegura a conformidade com a legislação e promove a eficiência na gestão pública.

### **1.1.1. Estimativa de Custos e Recursos Orçamentários:**

O planejamento orçamentário é crucial, pois a estimativa de custos é essencial para definir os recursos orçamentários necessários à licitação. Ela assegura que os valores previstos na proposta estejam alinhados com as condições de mercado e com os recursos disponíveis. Além disso, a correta estimativa permite que o orçamento destinado à licitação seja ajustado conforme as necessidades reais e as expectativas do mercado, evitando surpresas financeiras e garantindo que a administração disponha dos recursos adequados para cumprir suas obrigações contratuais.

### **1.1.2. Aspectos Importantes:**

Uma estimativa precisa, ajuda a prevenir a superavaliação ou subavaliação do orçamento, o que pode causar problemas financeiros durante a execução do contrato. Além disso, em caso de mudanças nas condições de mercado ou nos requisitos do projeto, pode ser necessário revisar a estimativa de custos para refletir essas novas realidades, assegurando que o orçamento continue adequado.

### **1.1.3. Pesquisa de Preços e Justificativa de Preços:**

A pesquisa de preços é essencial para fundamentar as propostas, pois fornece a base para a estimativa de custos e justifica os valores propostos na licitação, devendo refletir preços de mercado realistas e competitivos. Mesmo em casos de contratação direta, como dispensa ou inexigibilidade, a legislação exige a apresentação de uma justificativa de preços. A pesquisa de preços é frequentemente utilizada para atender a essa exigência, demonstrando que o valor proposto está alinhado com o mercado. Além disso, a justificativa deve incluir documentação detalhada da pesquisa de preços, evidenciando que os valores foram obtidos de forma transparente e fundamentada. A análise crítica dos preços coletados é crucial para garantir que a justificativa não apenas atenda aos requisitos legais, mas também reflita a realidade do mercado.

### **1.1.4. Estimativa de Custos na Execução Contratual:**

Durante a execução do contrato, a estimativa de custos funciona como uma referência para monitorar e controlar os gastos, ajudando a verificar se os custos estão dentro do previsto e a identificar quaisquer desvios. Caso ocorram variações significativas nos custos devido a mudanças nas condições do mercado ou no escopo do contrato, a estimativa pode servir como base para reajustes contratuais, garantindo que as alterações sejam justas e razoáveis.

### **1.1.5. Aspectos a Considerar:**

Manter a estimativa de custos atualizada é crucial para garantir que ela continue a refletir as condições do mercado e os custos reais ao longo da execução do contrato. Além disso, uma estimativa de custos bem fundamentada ajuda a prevenir disputas e conflitos durante a execução contratual, fornecendo uma base clara para a negociação de ajustes ou revisões.

## **1.1.6. Boas Práticas na Estimativa de Custos e Pesquisa de Preços:**

### **1.1.6.1. Metodologia e Documentação:**

Utilizar uma variedade de fontes e fornecedores é fundamental para garantir a representatividade e credibilidade dos preços coletados. Além disso, é essencial documentar todas as etapas da pesquisa de preços e da estimativa de custos, incluindo as metodologias utilizadas e as justificativas para as escolhas feitas.

### **1.1.6.2. Transparência e Conformidade:**

Elaborar relatórios detalhados que expliquem claramente as decisões tomadas e as justificativas para os valores estimados e os preços coletados é essencial. Além disso, é importante garantir que todos os procedimentos estejam em conformidade com a legislação e as diretrizes estabelecidas, evitando problemas legais e promovendo a integridade do processo.

A estimativa de custos e a pesquisa de preços são elementos fundamentais para o planejamento e a execução de contratações públicas. elas garantem que os valores contratados estejam alinhados com o mercado e que os recursos orçamentários sejam utilizados de forma eficiente e responsável. em cada etapa do processo, desde a delimitação dos recursos orçamentários até a execução contratual, é crucial adotar boas práticas de pesquisa e estimativa para assegurar a transparência, a conformidade legal e a eficácia na gestão pública. em suma, a pesquisa de preço, pode e deve: auxiliar à justificativa de preços na contratação direta; definir de competências sobre a contratação, quando o valor influencie a mesma; definir do patamar para percepção de sobrepreços; identificar de sobrepreços em itens de planilhas de custos; identificar de proposta possivelmente inexequível; identificar a possibilidade de inexequibilidade em itens das planilhas de custos; auxiliar na identificação de vantagem econômica na renovação (prorrogação) contratual; auxiliar na identificação de vantagem econômica na adesão a uma ata de registro de preços; auxiliar o gestor na identificação da necessidade de negociação com fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica; estabelecimento de parâmetro para eventuais alterações contratuais.

Outrossim, muitas vezes, a atuação dos órgãos de controle, para análise de eventual existência de sobrepreço nas contratações, adota também, de certa maneira, algum modelo de pesquisa de preços ou estimativa de custos.

De qualquer forma, é fato que, nas contratações públicas brasileiras, a realização da estimativa de custos tem se tornado um gargalo burocrático; seja pelo custo de sua realização, seja pela imprecisão do resultado alcançado.

Por um lado, ela não é precisa na representação do real valor médio de mercado. É relativamente comum que o resultado de uma licitação através da modalidade pregão eletrônico alcance significativos “deságios”, com impactantes diferenças entre o valor estimado e o alcançado no resultado da licitação. Como ilustração, vale indicar licitação realizada por órgão federal, para Álcool em gel, com teor alcóolico 70%, que teve valor máximo aceitável de R\$ 16,58, decorrente de pesquisa de preços, mas alcançou um preço final (melhor lance) de R\$ 8,52

Diante de alto percentual de deságio, é acentuado o risco de que o preço alcançado seja inexequível ou de que a estimativa de custos não tenha representado com fidedignidade o “preço de mercado”.

Além disso, convém observar que os formatos de realização dessas pesquisas de preços geram ampliação de custos transacionais do processo. Para tanto, vale sucintamente descrever as rotinas utilizadas para esta finalidade.

## **1.2. A ESTIMATIVA DE PREÇOS NA PRÁTICA ADMINISTRATIVA**

### **1.2.1. Âmbito Federal:**

de acordo com a instrução normativa nº in nº 65, de 2021, com pertinentes alterações da in 03/2017, o procedimento administrativo da pesquisa de preço poderá ser elaborado diretamente no sistema de pesquisa de preços do [compras.gov.br](http://compras.gov.br) e formalizado em um documento com as informações mínimas definidas no art. 3º da in nº 65, de 2021: descrição do objeto a ser contratado; identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso iv do art. 5º.

A indicação desses parâmetros, de certa forma, derivou da percepção de que a pesquisa de preços através de, pelo menos, três orçamentos distintos, apresentava diversas fragilidades,

entre elas a de alto custo burocrático e baixa fidedignidade. Com essa mudança, o requisito deixa de ser uma formalidade e passa a efetivamente retratar a realidade de mercado, em situações similares.

Segundo o normativo, os parâmetros acima podem ser utilizados de forma combinada ou não, sendo prioritários os dois primeiros. Como metodologia para obtenção do preço de referência, a Instrução Normativa indica que podem ser utilizadas a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados pelo normativo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

Essa multiplicidade de parâmetros caminhou no sentido defendido pelo Tribunal de Contas da União, para que a estimativa de custos adotasse “cesta de preços aceitáveis”, em que diversas metodologias possam ser utilizadas:

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Compras.gov), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.

A Instrução Normativa nº 03/2017 também deu ênfase à análise dos dados obtidos, exigindo que os preços coletados sejam “analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados”, permitindo também a possibilidade da desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados.

#### **1.2.1. Âmbito Municipal - Prefeitura do Rio de Janeiro:**

Na presente data, informa-se que a estimativa de custos para a contratação na Prefeitura do Rio de Janeiro está fundamentada no artigo 6º, inciso XXIII, "i", no artigo 18, inciso IV e seu §1º, inciso VI, em conjunto com o artigo 23 da Lei nº 14.133/21; no artigo 13, §1º, inciso VI e §4º, inciso IX do Decreto Rio nº 51.078/22; e na Portaria "N" FP/SUBGGC nº 11, de 12



de junho de 2024, que revogou a Portaria "N" FP/SUBGGC nº 04, de 06 de março de 2023, que estava em vigor na época da licitação.

Ambas, em seu período de vigência e eficácia, dispõem sobre a padronização dos procedimentos para a realização de pesquisas de preços para a aquisição de materiais e a contratação de serviços na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional no Município do Rio de Janeiro.

### **PORTARIA "N" FP/SUBGGC Nº 04 DE 06 DE MARÇO DE 2023 (Revogada)**

De acordo com a Portaria "N" FP/SUBGGC nº04 de 06 de março de 2023<sup>1</sup> que vigorava à época da licitação, também adota “cesta de preços aceitáveis” como os parâmetro e metodologia para a estimativa de preço com destaque nos CAPÍTULO II DA ESTIMATIVA DE PREÇO e CAPÍTULO III DOS PARÂMETROS DE PESQUISA.

## **1.3. REVISÃO DA LEGISLAÇÃO, JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA**

### **1.3.1. REVISÃO DA LEGISLAÇÃO:**

A regulamentação das contratações públicas no Brasil é detalhada e específica para diferentes tipos de contratações, visando assegurar a precisão e adequação dos processos. A seguir, um breve resumo referente às normas e suas aplicações:

Instrução Normativa nº 65, de 2021: Aplica-se às aquisições de bens e contratações de serviços em geral. Para serviços com dedicação de mão de obra exclusiva e obras e serviços de engenharia, há normas específicas devido às particularidades e complexidades desses tipos de contratação.

Instrução Normativa nº 91, de 16 de dezembro de 2022: estabelece que as regras do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, podem ser aplicadas, no que couber, para a definição do valor estimado, conforme o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e é Referente a Contratações de Obras e Serviços de Engenharia.

O Decreto nº 7.983/2013 estabelece critérios e metodologias para a elaboração do orçamento de referência para obras e serviços de engenharia financiados com recursos da União. Esse decreto fornece diretrizes sobre a composição dos custos e a formação do preço para garantir que as estimativas sejam realistas e reflexivas das condições do mercado.

---

<sup>1</sup> [https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir\\_materia/926385/5733](https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/926385/5733)

Para os serviços com dedicação de mão de obra exclusiva, que incluem aspectos como despesas trabalhistas e previdenciárias, a instrução normativa nº 65, de 2021, em seu art. 9º, recomenda a aplicação das regras da instrução normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, ou qualquer normativa que a substitua.

A IN nº 5/2017 fornece orientações detalhadas sobre a elaboração da planilha de custos e a formação dos preços, considerando as especificidades dos contratos que envolvem mão de obra exclusiva, como a inclusão de encargos trabalhistas e previdenciários.

Essas orientações visam assegurar que a definição dos valores estimados para contratações públicas seja precisa e reflita fielmente os custos reais, respeitando as particularidades de cada tipo de contratação. A aplicação dessas normas e regulamentos ajuda a promover a transparência, a competitividade e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

### **1.3.2. EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO DO TCU:**

#### **1.3.2.1. Histórico e Contexto:**

No início, o TCU adotava um entendimento que exigia a realização de pesquisas de preços com base em, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos. Essa abordagem visava garantir que os preços praticados fossem condizentes com o mercado, evitando superfaturamento e assegurando a economicidade nas contratações públicas. O Acórdão 2.136/2006 do TCU é um exemplo emblemático dessa prática.

#### **1.3.2.2. Mudança de paradigma:**

Com o tempo, o TCU reconheceu que o modelo anterior poderia ser rígido e limitante, especialmente considerando a diversidade e complexidade dos mercados e dos produtos e serviços. Portanto, as novas Instruções Normativas do TCU, como a IN 5/14 (revogada) e a IN 73/20, passaram a refletir um entendimento mais flexível, ajustado à realidade do mercado e às especificidades de cada contratação.

#### **1.3.2.3. Diretrizes e Lacunas Legais:**

As leis federais relevantes, como a Lei 8.666/93 e a Lei 10.520/02, exigiam a apresentação de um orçamento estimado, com planilhas de quantitativos e preços unitários, como parte dos documentos do edital. No entanto, essas leis não detalham explicitamente os

métodos para realizar pesquisas de preços, o que deixa um espaço significativo para interpretações e diretrizes normativas.

#### **1.3.2.4. Instruções Normativas:**

As Instruções Normativas do TCU, ao suprirem essas lacunas, ofereceram diretrizes mais precisas para a realização das pesquisas de preços, proporcionando maior clareza e padronização. A IN 73/20, por exemplo, detalha os métodos aceitáveis para a pesquisa de preços e possibilita uma abordagem mais contextualizada e adaptativa às condições de mercado.

A mudança nas diretrizes do TCU trouxe mais flexibilidade para os gestores públicos, permitindo que ajustem suas práticas de acordo com a realidade do mercado e a natureza da contratação. Isso evita a necessidade de repetir licitações com base apenas em formalidades rígidas, promovendo maior eficiência. Apesar da flexibilidade, os princípios de transparência e economicidade continuam a ser fundamentais. As novas diretrizes exigem que os gestores comprovem a adequação e a razoabilidade dos preços praticados, mesmo que não sejam obrigados a obter três orçamentos.

A evolução do entendimento do TCU reflete uma tentativa de equilibrar a necessidade de controles rigorosos com a realidade prática das contratações públicas. As diretrizes mais recentes visam assegurar que a pesquisa de preços seja feita de maneira eficiente e adaptável, respeitando as especificidades de cada contratação e as condições do mercado.

#### **1.3.4. PESQUISA DE PREÇOS NA LEI Nº 14.133/2021:**

A nova Lei de Licitações e Contratos posiciona-se de modo diverso à lei anterior 8666/93 e direciona o procedimento relativo à pesquisa de preços, dividindo-o segundo o objeto do contrato. Assim, os dois parágrafos iniciais do artigo 23 da Lei 14.133/21 abordam respectivamente as pesquisas relativas a bens e serviços e a obras e serviços de engenharia.

Importante registrar que, antes mesmo da nova Lei de Licitações trazer disposições sobre pesquisa de preços, a Lei nº 13.303, ainda em 2016, já absorvia no texto legal, as disposições da então IN 05/2014, dispondo de parâmetros de orçamentação no seu artigo 31.

A Lei nº 14.133/2021, trata da pesquisa de preços com diferentes abordagens dependendo do objeto do contrato. Especificamente em Bens e Serviços é estabelecido que a pesquisa de preços para a contratação de bens e serviços deve ser realizada com base em no mínimo três cotações de fornecedores distintos, quando possível, ou em outras fontes de preços que sejam confiáveis e que reflitam o mercado. E em Obras e Serviços de Engenharia é

abordado que a pesquisa de preços deve ser feita com base em pelo menos três orçamentos detalhados e atualizados, sempre que possível, considerando os custos de mercado e os índices de preços da construção civil.

#### **1.3.4.1. Relação com a Lei nº 13.303/2016:**

Antes da promulgação da Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 13.303/2016, que trata do regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, já fazia referência à pesquisa de preços e orçamentação. O artigo 31 da Lei nº 13.303/2016 incorporava disposições semelhantes às da Instrução Normativa nº 05/2014 do Ministério do Planejamento, que estabelecia parâmetros para a pesquisa de preços. Esta legislação tinha um enfoque detalhado na orçamentação e na definição dos preços de referência para contratos.

Continuidade de Práticas: A Lei nº 14.133/2021 deu continuidade as práticas e seguiu a tendência de detalhamento e precisão na pesquisa de preços, refletindo práticas que já estavam sendo adotadas pela Lei nº 13.303/2016, mas com atualizações e especificidades.

A pesquisa de preços visa garantir que as contratações sejam feitas de forma vantajosa para a administração pública, assegurando que os valores contratados estejam em conformidade com os preços praticados no mercado.

Portanto, a nova Lei de Licitações e Contratos traz uma abordagem mais detalhada e atualizada em relação à pesquisa de preços, alinhando-se com as práticas anteriores estabelecidas pela Lei nº 13.303/2016, mas com uma estrutura mais detalhada que reflete as necessidades específicas de cada tipo de contrato.

#### **1.3.4.2. Abordagem da Lei nº 14.133/2021**

O foco principal, conforme Marçal Justen Filho, é que a Administração Pública deve ter uma visão precisa do custo do objeto a ser licitado. A lei busca garantir que a estimativa de preços seja o mais fiel possível ao valor de mercado, o que implica na coleta de diversos dados e informações.

A Lei nº 14.133/2021 não especifica a quantidade de parâmetros a serem investigados nem estabelece uma ordem de preferência na metodologia de pesquisa. Isso contrasta com a IN nº 73/2020, que prescreve a consulta a três ou mais preços e descreve várias metodologias para a pesquisa.

#### **1.3.4.2.1. Regulamentação e Metodologia:**

A IN nº 73/2020 orienta a pesquisa de preços com base em pelo menos três cotações e oferece diretrizes metodológicas detalhadas, conforme o artigo 6º, incluindo a busca pelo menor, média ou mediana dos preços. Já a IN nº 65/2021 estabelece a prioridade entre fontes de pesquisa, com o §1º do artigo 5º determinando a preferência por determinados parâmetros. Caso não seja possível adotar essas fontes prioritárias, a Administração deve justificar a escolha de outras opções.

#### **1.3.4.2.2. Fontes de Pesquisa e Hierarquia:**

A Lei nº 14.133/2021 permite a pesquisa direta com fornecedores, embora esse método seja criticado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A legislação não estabelece uma ordem preferencial rígida entre os parâmetros de pesquisa, oferecendo certa flexibilidade na escolha das fontes. No entanto, conforme indicado por Zockun, a legislação parece não definir uma hierarquia estrita entre esses parâmetros. Ainda assim, tanto a jurisprudência do TCU quanto regulamentações inferiores, como a IN nº 65/2021, sugerem uma primazia na utilização de fontes específicas.

A Lei nº 14.133/2021 confere flexibilidade na escolha das fontes de pesquisa e na metodologia, permitindo que a Administração Pública adapte seus processos às circunstâncias específicas de cada contratação. No entanto, a ausência de uma ordem preferencial ou hierárquica nos parâmetros de pesquisa exige que a Administração justifique suas escolhas, especialmente quando opta por fontes alternativas ou quando não pode seguir os parâmetros prioritários estabelecidos pela IN nº 65/2021.

Embora essa flexibilidade exista, é crucial que a Administração Pública adote boas práticas e conduza a pesquisa de forma a refletir o valor de mercado. A fiscalização por órgãos como o TCU pode exigir justificativas adequadas para garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos. A pesquisa de preços deve, portanto, abranger o maior número possível de fontes e parâmetros para assegurar uma estimativa precisa e justa, equilibrando a flexibilidade permitida pela lei com a necessidade de uma pesquisa detalhada e representativa.

A Lei nº 14.133/2021 proporciona uma abordagem flexível para a pesquisa de preços, permitindo a utilização de diversas fontes e metodologias. No entanto, a prática administrativa deve ser rigorosa na aplicação dessas diretrizes, garantindo que a pesquisa seja abrangente e que as estimativas de preços reflitam com precisão o valor de mercado. O acompanhamento das

regulamentações específicas e a justificativa adequada para quaisquer escolhas metodológicas são essenciais para a transparência e a eficiência no processo licitatório.

Cabe ressaltar que a IN 65/21 detalha as condições para a pesquisa, determinando: prazo de Resposta, deve ser oferecido um prazo adequado que leve em consideração a complexidade do objeto da licitação; Informações Mínimas das Propostas: detalhamento do bem ou serviço a ser fornecido; preço do objeto por unidade e o valor total da proposta; cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ): Identificação fiscal do proponente; endereços e Contato: informações de contato, incluindo endereços físico e eletrônico e telefone; data em que a proposta foi emitida; nome completo e identificação do responsável pela proposta.

Os fornecedores devem ser informados sobre as características da contratação para garantir que as condições comerciais sejam bem caracterizadas e que os fornecedores possam oferecer propostas adequadas. Deve ser registrado, nos autos da contratação, a lista dos fornecedores consultados que não enviaram propostas, para garantir transparência no processo. Estes requisitos visam garantir que a pesquisa de preços e as propostas sejam completas e que os processos de licitação sejam conduzidos de forma transparente e justa.

De acordo com Renila Lacerda Bragagnoli, a novel regulamentação apresentou requisitos mais rígidos para moldar a pesquisa direta com fornecedores, como forma de desincentivar o uso indiscriminado dessa prática, caminhando a Instrução Normativa em harmonia com o já sedimentado entendimento do Tribunal de Contas da União segundo o qual "há uma crença disseminada entre os gestores públicos de que basta haver três propostas de fornecedores para que uma estimativa de preço seja considerada válida", devendo, portanto, o orçamento "ser elaborado com base em uma cesta de preços aceitáveis".

Nessa direção, a pesquisa com três fornecedores é o método que exige justificativas mais contundentes. A própria escolha dos fornecedores eleitos deve ser explanada, de modo a prestigiar o princípio da impessoalidade administrativa no processo de contratação, além de ser necessário uma análise crítica sobre cada preço apresentado que irá compor o processo licitatório, utilizando a metodologia que melhor reflete o mercado da contratação.

Embora a pesquisa direta com fornecedores seja uma prática aceitável e legal, seu uso está se tornando mais limitado e reservado para situações específicas onde outras alternativas não estão disponíveis. A Administração Pública está cada vez mais sendo incentivada a empregar métodos mais amplos e estruturados de pesquisa de preços, para assegurar a transparência, a competição e a justiça nos processos licitatórios. Isso reflete um esforço para

garantir que a contratação pública seja realizada de forma a promover melhores condições para a Administração e para os fornecedores, e a proteger o interesse público.

### **1.3.5. REVISÃO DA JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA**

A jurisprudência sobre a pesquisa de preços e estimativas de custos é frequentemente abordada de forma pontual e conforme surgem problemas específicos. No entanto, há uma necessidade crescente de uma análise mais aprofundada e de propostas de aperfeiçoamento das práticas existentes. A falta de discussão teórica e a necessidade de melhorar as metodologias utilizadas destacam a importância de um desenvolvimento contínuo e de inovações na condução de processos licitatórios, comenta Torres (2013, p. 1). Ao abordar essas questões, é possível superar os gargalos existentes e garantir uma administração pública mais eficiente e transparente.

É evidente para quem trabalha nessa área que tal tema é negligenciado, sem se darem conta do aspecto fundamental que uma pesquisa de preços bem-feita desempenha no certame licitatório. A pesquisa de preços, de forma errônea, não raro, é realizada apenas para compor o processo licitatório, para mera aferição do preço médio, deixando de lado seu papel primordial: expressar fidedignamente o preço de mercado dos itens a serem adquiridos ou contratados.

O Governo do Distrito Federal promoveu, em 2013, certame licitatório para a aquisição de medicamentos com preço total estimado em R\$85 milhões, sendo adjudicado ao valor de R\$ 12 milhões ao término do certame. Um item que, no termo de referência, foi estimado em R\$ 3.390,00 acabou sendo aceito ao valor de R\$ 34,80, diferença “extraordinária” (no sentido pejorativo da palavra) de quase 10.000%. Está claro que isso não foi economia. Das duas uma, ou as duas: ou a pesquisa de mercado foi absurdamente relaxada, ou a descrição do item foi contraditória, e a segunda automaticamente acarreta o erro da primeira. O mais absurdo foi a explicação da Secretaria de Saúde do Governo para justificar tamanha diferença, informando que o valor do termo de referência é “apenas um valor estimado, referencial”, que o que vale mesmo é o valor final da licitação (SANTOS, 2015, p. 4). Infelizmente, esse pensamento está presente na grande maioria dos administradores públicos que trabalham com as licitações. Tal tipo de economia, do preço de referência menos o valor final da licitação, é uma economia irreal, que não reflete a verdadeira vantajosidade que obteve a Administração Pública. Sobre esse ponto, Santana (2006, p. 26) explica: 5 de 10 Se o valor estimado para contratação (valor orçado) pela Administração Pública não for um dado muito bem coletado (ou seja, se a

estimativa for irreal), a redução obtida, enquanto resultado do contraste matemático entre o valor orçado e o valor contratado, não está refletindo a economia anunciada.

O valor estimado em uma licitação deve refletir com precisão o valor de mercado dos itens ou serviços a serem contratados. O que se pode concluir até agora é que quando a pesquisa de preços é bem realizada, e o valor estimado é alinhado com o valor real de mercado, a variação entre o valor estimado e o preço adjudicado tende a ser menor, indicando um processo licitatório mais eficiente e justo.

Para que a pesquisa de mercado represente com precisão o valor de mercado, o administrador deve adotar uma abordagem abrangente que utilize múltiplos parâmetros e fontes de dados. A coleta de pelo menos três preços é uma prática padrão, mas a utilização de menos deve ser justificada com base em circunstâncias excepcionais. A documentação meticulosa e as análises críticas são essenciais para garantir a transparência e a eficácia do processo licitatório. Implementar práticas consistentes e revisar continuamente os métodos de pesquisa ajudará a melhorar a precisão das estimativas e a eficácia dos processos de contratação pública.

O Acórdão nº 299/2011 do TCU destaca a importância de evitar a superestimação de preços e a necessidade de uma abordagem mais robusta e diversificada na estimativa de preços. A adoção de múltiplos métodos de pesquisa, a análise crítica das cotações, a documentação detalhada e a capacitação dos profissionais são medidas essenciais para melhorar a precisão das estimativas e assegurar a eficiência e a transparência dos processos licitatórios. Essas práticas ajudam a garantir que as contratações sejam baseadas em valores de mercado realistas e que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente.

A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) mantém a ênfase na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e reforça a importância de uma pesquisa de preços bem realizada. A aplicação adequada dos requisitos estabelecidos pela nova lei é crucial para garantir a eficiência, a transparência e a economia dos recursos públicos, prevenindo possíveis danos ao erário e promovendo uma administração pública mais eficaz e justa.



#### 1.4. ELABORAÇÃO E ERROS COMUNS DA PESQUISA DE PREÇO

Partindo da premissa que a melhor maneira de elaborar uma pesquisa de preço bem-feita é, conforme já citado, utilizar, como orienta o TCU, uma cesta de preços aceitáveis. Ou seja, realizar um orçamento direto com o fornecedor do ramo compatível, outra pesquisa de algum sítio eletrônico de venda e outra de contratos ou atas vigentes de órgãos públicos que tenham adquirido ou contratado o mesmo objeto que se pretende nessa nova licitação.

Dessa maneira, é factível obter com máximo eficiência o preço de mercado do produto ou do serviço que se pretende adquirir, pois reflete o real valor de mercado em todos os cenários possíveis. Mas, na prática, não é o que acontece.

DESAFIO I: A utilização de apenas um dos parâmetros, que não é incorreto, mas não é o mais eficiente.

- a) Quando se utiliza apenas orçamentos, no mínimo três, previstos no citado no inc. I ou no inc. II do art. 2º da IN – que são as aquisições ou contratações, de atas ou contratos vigentes, de outros órgãos públicos, na maioria das vezes, pode ocorrer uma licitação deserta ou fracassada, quando não há participantes ou quando não há propostas válidas. O motivo de isso acontecer é que o preço dos produtos vigentes, nas atas ou nos contratos, que serão utilizados como parâmetro de uma nova licitação estão defasados, pois, para chegar àquele valor, já ocorreu uma pesquisa de mercado, já houve uma disputa entre os fornecedores, portanto, o valor estimado tem grandes chances de estar intempestivo. Há, ainda, um problema maior na utilização dos preços coletados apenas de atas ou de contratos de órgãos públicos. Caso a(s) licitação(ões) que foi(foram) utilizada como pesquisa esteja(m) com sobrepreço, esse erro se disseminará no setor público, visto que a Administração não utilizará o menor preço do mercado, mas o valor pago por determinado órgão comprador (TCU, Acórdão nº 1.378/2008, Primeira 1ª Câmara).
- b) Pesquisas pela internet. Essa é a maneira mais fácil e rápida, no caso de aquisição de bem comum, para conseguir valores para estimar uma licitação. Basta entrar em lojas virtuais consolidadas no mercado, digitar o produto, obrigatoriamente colocar o frete e, pronto, tem-se um orçamento válido. Nesse tipo de orçamento pode ocorrer o mesmo

problema já citado: licitação deserta ou fracassada. Os preços de produtos da internet geralmente são menores do que os valores dos vendidos diretamente em lojas físicas, pois, na maioria das vezes, o fornecedor do produto gasta menos com aluguel e demais custos com espaço físico, funcionários etc. Portanto, não é recomendável a utilização desse parâmetro isoladamente.

- c) pesquisas realizadas diretamente com o fornecedor. Nesse caso, em vez de resultar em uma licitação deserta ou fracassada, pode ocorrer um problema maior: sobrepreço nas licitações. E o motivo é simples: os fornecedores não querem revelar seus reais preços antes da fase de disputa da licitação. Quanto a esse método, há diversas formas: por telefone, no qual o agente que faz a pesquisa se 7 de 10 responsabiliza pelo preço coletado e apresentado na proposta; solicitação por e-mail; e pedidos presenciais ou cotações de próprio punho, se possível, que é quando o agente vai até o estabelecimento e cota diretamente os preços praticados pela empresa no varejo, o chamado “preço de balcão”, necessitando, para a melhor formalização do processo, da assinatura de algum vendedor ou responsável e, caso este se recuse, assinatura própria, como no método por telefone.

Essa última modalidade de pesquisa junto ao fornecedor tende a ser mais clara, pois o preço coletado ali é o mesmo ofertado a qualquer outra pessoa. Porém, como nada é fácil na vida do administrador público, a cotação diretamente com os fornecedores também tem inconvenientes. Torres (2013) comenta que os fornecedores, quando respondem às solicitações para preenchimento de propostas, não apresentam fielmente seus valores e que, muitas vezes, sequer respondem, dado o dispêndio de funcionários e tempo destes na elaboração. Nesse entendimento, nada impede que o fornecedor consultado apresente uma proposta fictícia e com sobrevalor, na pesquisa de preços, visando ampliar o limite máximo para contratação do certame que ele pretende participar. É comum, aliás, a identificação deste tipo de incoerência. Empresas que apresentam estimativas de custos maiores, na pesquisa de preços, do que as propostas por ela apresentadas posteriormente, durante o certame.

Há também o entendimento do descaso dos fornecedores em repassar orçamentos fidedignos: Os preços quando obtidos adequadamente, em propostas efetivamente realizadas por empresas de mercado, se avaliadas em níveis apropriados pode-se

verificar uma contaminação residual na precificação, seja porque a empresa que cota não participa de licitações públicas, seja porque os preços são fornecidos justamente por quem vai participar e, de antemão, estão com margem de lucro elevada.

E o TCU já alertou: A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados. (TCU, Acórdão nº 299/2011, Plenário)

**DESAFIO II:** Apresentação de uma descrição do produto ou do serviço inconsistente e muito vaga.

- a) A má descrição do objeto está relacionada diretamente com a realização de um orçamento ruim, impreciso. Santos (2015) assim descreve: 8 de 10 Para adequada coleta de preços é imprescindível a especificação adequada do objeto. Isso inclui a correta avaliação do mercado fornecedor, as opções disponíveis, marcas e modelos representativos, condições comuns de fornecimento, especialmente quando houver diversos fabricantes.

**DESAFIO III:** Dificuldade dos agentes administrativos na obtenção de orçamentos

- a) Muitos fornecedores, principalmente aqueles que não participam de licitações, recusam-se a responder a pesquisas de preços, pelo simples fato de não serem de seus interesses.

Os agentes elaboradores das pesquisas e que coletam os preços no mercado têm de fazer uma análise crítica de cada orçamento que irá compor o processo e seguir a recomendação do TCU sobre a “cesta de preços”, além de, conforme orienta o Acórdão nº 2.816/2014 do Plenário, não restringir a pesquisa de preços à cotação de potenciais fornecedores. Na leitura da jurisprudência apresentada, é nítido que a utilização isolada dos parâmetros está fadada ao fracasso, em cada um deles há problemas decorrentes, e a afirmação de que apenas três orçamentos refletem o valor de mercado é nula

## **CAPÍTULO 2: Caso concreto**

Neste capítulo será analisado o impacto da pesquisa de preço e o valor de referência na eficácia das licitações através do estudo de caso do processo licitatório SME-PRO-2023/11361<sup>2</sup>, aberto em 24/03/2023 e realizado pela Secretaria Municipal de Educação da prefeitura do Rio de Janeiro – SME/RJ, que teve como objeto a Contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços referentes: à regularização documental (passaporte, visto estadunidense e autorizações de viagem para menores de idade nos termos da legislação vigente); oferta de pacotes de viagem para visitação e participação de estudantes devidamente matriculados na Rede Municipal de Ensino e respectivos acompanhantes, sendo esses servidores do quadro da SME, no Programa Disney & NASA; e oferta de cartão pré-pago viagem com o valor de US\$ 150 (cento e cinquenta dólares americanos) cada, na modalidade débito, para cada estudante participante da viagem para gastos que se façam necessários para a participação no Programa Disney & NASA, tendo como finalidade dos alunos nas Olimpíada Carioca de Matemática.

O art. 17 da Lei 14.133 estabelece a seguinte sequência de fases para o processo de licitação:

- I – preparatória;
- II – de divulgação do edital de licitação;
- III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV – de julgamento;
- V – de habilitação;
- VI – recursal;
- VII – de homologação.

A Lei 14.133 confere um destaque intenso à fase preparatória. Há várias regras e medidas que a Administração Pública deve tomar antes de divulgar o edital. Isso está ligado à preocupação com o planejamento estratégico e a gestão pública. A intenção é que exista um plano de contratações anual, e um planejamento específico a ser adotado antes do lançamento de cada edital.

---

<sup>2</sup> O processo pode ser consultado em <https://processo.rio/> e a íntegra do processo poderá ser solicitada, nos termos artigo 5.º, inciso XXXIV, alínea “b” da Constituição Federal de 1988.

A fase preparatória da licitação deverá ser instruída com os seguintes elementos (art. 18 da Lei 14.133): estudo técnico preliminar; projeto (termo de referência / anteprojeto / projetos básico e executivo); orçamento estimado; edital (incluindo minuta de contrato ou equivalente e anexos); motivação das decisões (modalidade, critério de julgamento, modo de disputa, requisitos de habilitação, consórcio, momento de divulgação do orçamento) e análise dos riscos

Esses documentos são públicos e deverão ser divulgados pela Administração. Alguns serão publicados no momento de divulgação do edital, e outros deverão ser disponibilizados no PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas após a homologação da licitação (art. 54, § 3º, da Lei 14.133).

Cabe registrar que toda a fase preparatória foi realizada, exceto a análise de risco. A etapa referente à estimativa de custos da pretensa contratação, resultou no valor de R\$ 5.003.278,36 (cinco milhões três mil duzentos e setenta e oito reais e trinta e seis centavos).

Finalizada a fase preparatória e superada a análise de risco não realizada, em uma análise superficial é sugestível que o valor estimado da licitação poderia estar equivocado, tendo em vista que se tratar de viagem internacional ao EUA, cujo tem o dólar como moeda e programada para alta temporada - férias escolares no Brasil (julho e janeiro).

Devido à urgência e à complexidade do objeto, a licitação prosseguiu sem reavaliação dos valores. Tendo a sessão pública do PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS PE – RP SME Nº 0587/2023, no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br> (Portal Nacional de Compras Públicas marcada para abertura em 13 de setembro de 2023, às 14:00h (quatorze horas). Destaca - se que não houve solicitação de esclarecimentos ou impugnação ao Edital referenciando o valor estimado.

## **2.1. BREVE RELATO DA FASE DE LANCES E HABILITAÇÃO:**

A fase de lances consiste na etapa em que os licitantes apresentam suas propostas de preços, podendo realizar ofertas sucessivas e inferiores àquelas já apresentadas, com o objetivo de alcançar o melhor valor para a Administração. Após o encerramento dessa fase, procede-se à habilitação, na qual é verificado se os participantes atendem aos requisitos legais e técnicos estabelecidos no edital, como a regularidade fiscal, qualificação técnica e capacidade financeira. Caso algum licitante se sinta prejudicado durante o processo, pode interpor um recurso, o qual será analisado para assegurar que todas as normas e critérios foram corretamente aplicados.

No estudo de caso, que teve como objeto a Contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços referentes: à regularização documental (passaporte, visto

estadunidense e autorizações de viagem para menores de idade nos termos da legislação vigente); oferta de pacotes de viagem para visitação e participação de estudantes devidamente matriculados na Rede Municipal de Ensino e respectivos acompanhantes, sendo esses servidores do quadro da SME, no Programa Disney & NASA; e oferta de cartão pré-pago viagem com o valor de US\$ 150 (cento e cinquenta dólares americanos) cada, na modalidade débito, para cada estudante participante da viagem para gastos que se façam necessários para a participação no Programa Disney & NASA, tendo como finalidade dos alunos nas Olimpíada Carioca de Matemática, apenas duas empresas participaram da licitação: LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA, CNPJ: 03.004.542/0001-20 e KOA TURISMO E INTERCAMBIO LTDA, CNPJ: 34.140.729/0001-85, com as seguintes propostas:

LOTE	DESCRIÇÃO	VALOR ESTIMADO	1ª - LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS	2ª - KOA TURISMO E INTERCAMBIO LTDA
I	DOCUMENTAÇÃO	R\$ 371.553,40	R\$ 371.540,80	R\$ 677.366,16
II	VOO, HOSPEGAGEM, PARQUES, ALIMENTAÇÃO E TRANSLADO	R\$ 4.479.924,96	R\$ 4.479.924,96	R\$ 22.874.334,84
Item I	ADMINISTRAÇÃO / DISTRIBUIÇÃO - CARTÃO MAGNÉTICO	R\$ 151.800,00	R\$ 151.758,60	R\$ 151.784,82
	<b>TOTAL</b>	R\$ 5.003.278,36	R\$ 5.003.224,36	R\$ 23.703.485,82

É possível observar que houve uma discrepância significativa entre as propostas de duas empresas para a pretensa prestação de serviço.

LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA: A proposta dessa empresa está próxima do valor estimado pela Administração. Isso sugere que a proposta financeira da empresa estava alinhada com as expectativas de custo da Administração

KOA TURISMO E INTERCAMBIO LTDA: A proposta dessa empresa estava muito acima do valor estimado pela Administração. Isso indica que a KOA TURISMO E INTERCAMBIO LTDA apresentou um preço substancialmente mais alto do que o esperado pela Administração, com "baixíssima probabilidade de negociação", sugerindo que o preço que eles ofereceram é tão alto que a Administração provavelmente não consideraria negociar com eles, pois está fora do intervalo de aceitação.

Cabe informar que há um histórico de contratação das duas empresas em questão e uma consulta específica à empresa KOA TURISMO E INTERCAMBIO LTDA na fase de estimativa de preço, indicando / sugerindo que ambas têm experiência prévia na prestação do serviço do objeto, porém apenas uma se enquadrou em critério relevante na consulta de precificação. A empresa KOA TURISMO E INTERCAMBIO LTDA e LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA foram vencedoras da licitação de mesmo objeto no ano de 2022 e apenas a empresa KOA TURISMO E INTERCAMBIO LTDA foi consultada na fase de estimativa do preço.

## **2.2. BREVE RELATO DA FASE DE RECURSO:**

### **2.2.1. Recurso:**

Após a fase de lances e habilitação, a empresa LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA teve sua proposta aceita, para o grupo 1, grupo 2 e item 11 do certame, considerando o melhor lance, foi aberto prazo para intenção de recurso, conforme preconiza o Art. 165 da Lei Federal nº 14.133 de 01º de abril de 2021, assegurando a concorrência para garantia de transparência e a legalidade do processo licitatório, permitindo que possa contestar eventuais irregularidades ou decisões que considerem desfavoráveis. A Licitante KOA TURISMO E INTERCÂMBIO LTDA, inconformada com a decisão, protocolou recurso em face a decisão proferida na sessão de 15/09/2023.

A Recorrente relatou que, após analisar a proposta de preços da Recorrida, identificou sérias irregularidades, especificamente que os valores apresentados são insuficientes para garantir a adequada execução da viagem.

Alegou-se que a proposta da empresa vencedora está significativamente abaixo dos valores de mercado real, o que pode resultar em prejuízos para a Administração. E argumentou que a Administração não realizou diligências adequadas para avaliar se a proposta da empresa LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA era economicamente viável.

A recorrente menciona que a proposta apresentada é completamente inexequível, sob os argumentos que seguiram:

1. Inexequibilidade dos Preços: Alega-se que os valores propostos pela empresa são muito baixos em comparação com os preços de mercado, especialmente durante períodos de alta temporada em Orlando, onde as diárias de hotel variam entre US\$ 175,00 e US\$ 280,00.

A proposta da Recorrida, de aproximadamente R\$ 92,86 por dia, parece inadequada para cobrir os custos reais durante esses períodos.

2. Qualidade e Viabilidade Econômica da Proposta: A Recorrente questiona se a proposta da LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA é economicamente viável para fornecer hospedagem em hotel 03 estrelas ou superior, incluindo café da manhã continental, para um período de 07 pernoites durante alta temporada. A preocupação é que os custos tão baixos propostos pela empresa possam comprometer a qualidade dos serviços prestados.
3. Margem de Lucro da Contratada: Há questionamentos sobre a margem de lucro que a empresa vencedora do certame obterá, especificamente nos itens 01, 02 e 05 do contrato. A Recorrente sugere que a LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA poderá estar visando uma margem de lucro excessiva, sem considerar adequadamente variações cambiais que poderiam afetar os custos contratuais e, conseqüentemente, a qualidade dos serviços.

Esses pontos indicam preocupações legítimas quanto à capacidade da empresa contratada de cumprir os termos do contrato de forma satisfatória, dada a discrepância entre os preços propostos e os custos de mercado esperados durante períodos de alta demanda em Orlando.

No livro "Pregão presencial e eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle" de Jair Eduardo Santana, o autor aborda a responsabilidade do pregoeiro em relação à aferição da exequibilidade de preços, especialmente nos termos do Estatuto das Microempresas (Lei Complementar nº 123/06).

De acordo com o Estatuto das Microempresas, há disposições específicas que visam proteger e promover a participação dessas empresas em processos licitatórios. Isso inclui a obrigação do pregoeiro de avaliar se os preços propostos são exequíveis, ou seja, se são suficientes para garantir a boa execução do objeto contratado.

Jair Eduardo Santana provavelmente discute como o pregoeiro deve realizar essa análise, considerando não apenas os valores propostos pelas empresas participantes, mas também a capacidade técnica e financeira delas para cumprir com os compromissos assumidos. Essa avaliação é crucial para evitar que propostas irrealisticamente baixas comprometam a qualidade ou a execução dos serviços contratados.



Portanto, a responsabilidade do pregoeiro conforme abordada por Santana implica não apenas conduzir o pregão de forma transparente e legal, mas também em assegurar que os preços propostos sejam viáveis e condizentes com as exigências do edital e do mercado.

*“[...] A AFERIÇÃO DA EXEQÜIBILIDADE DE PREÇOS É TAREFA MINUCIOSA, NA MEDIDA EM QUE EXIGE DO PREGOEIRO E EQUIPE ATENÇÃO QUANTO AOS PREÇOS E TAMBÉM QUANTO À FORMA COMO OS LANCES SÃO DADOS EM SESSÃO. Não são raras as vezes em que, logo após a assinatura do contrato, o licitante solicita reequilíbrio, sob argumento de alteração imprevisível nos insumos da produção, motivo este que fica desacreditado em tempos de estabilidade econômica. Da negativa por parte da Administração decorre uma relação contratual ruim, de discussões, de atrasos nas entregas e toda uma série de dissabores.”*

Com base nas demandas da Recorrente, pode - se organizar os pedidos da seguinte maneira:

Requisição de Comprovação da Exequibilidade do Preço:

Solicitou à empresa LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA que apresentasse documentos que demonstrasse a exequibilidade do preço ofertado de R\$ 5.003.235,40, durante o período de validade da ata de registro de preços. Isso pode incluir demonstrativos financeiros, projeções de custos, contratos de fornecedores, entre outros documentos que sustentem a viabilidade econômica da proposta.

Apresentação da Planilha de Composição de Custos:

Exigiu que a Recorrida apresentasse a Planilha de Composição de Custos, devidamente elaborada e assinada por um Contador, para comprovar a consolidação de todos os custos envolvidos na execução do contrato. Esta planilha deveria detalhar os custos de hospedagem, alimentação, transporte, impostos, taxas, e quaisquer outros custos relacionados ao serviço oferecido.

Consequência da Não Comprovação da Exequibilidade:

Caso a LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA não conseguisse fornecer uma comprovação completa da exequibilidade da proposta, a Recorrente solicita que a empresa seja desclassificada do processo licitatório. Isso garantiria que apenas propostas viáveis economicamente sejam consideradas para a contratação, assegurando a qualidade e a adequação dos serviços prestados.

Esses passos eram fundamentais para a garantia da transparência, qualidade e a conformidade dos processos licitatórios, especialmente em contratos de longo prazo e de grande valor como o descrito.

### **2.2.2. Contrarrazões:**

A Recorrida refutou as razões recursais da Recorrente, argumentando que estas são infundadas e protelatórias. Especificamente em relação à questão da exequibilidade da proposta nos itens 1 (taxas de emissão de passaporte), 2 (taxas de visto estadunidense) e 5 (custos de hospedagem), a LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA afirmou que a Recorrente não apresentou qualquer prova para sustentar suas alegações.

A empresa defende que não foram fornecidos cotações, orçamentos ou notas fiscais de serviços anteriores para demonstrar que os preços propostos são manifestamente inexequíveis. Além disso, afirmou que já havia apresentado a planilha de composição de custos, mostrando de maneira clara o lucro esperado pela operação.

A Recorrida enfatizou que, mesmo que não houvesse lucro significativo ou que o lucro seja mínimo na operação, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem jurisprudência consolidada de que a falta de lucro por si só não é suficiente para desclassificar uma proposta por inexequibilidade.

Portanto, a Recorrida argumenta que sua proposta é exequível e que as alegações da Recorrente não foram sustentadas por provas suficientes para contestar a viabilidade econômica de seus preços propostos.

Com base no Acórdão 839/2020-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira, e no Acórdão 3092/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, destaca-se que:

**Avaliação da Exequibilidade da Proposta:** O Tribunal de Contas da União (TCU) considera crucial avaliar a exequibilidade das propostas para inferir o risco de inexecução do contrato. Isso significa que a análise se concentra em verificar se os preços propostos são suficientes para garantir a execução adequada dos serviços contratados.

**Lucro Zero ou Pequeno Prejuízo:** O TCU enfatiza que a simples ocorrência de lucro zero ou de um prejuízo de pequena monta não implica necessariamente em inexequibilidade da proposta. Esta conclusão não é determinada pela lei, o que significa que a ausência de lucro não é por si só uma razão para desclassificar uma proposta.

Margem de Lucro: Não há norma que estabeleça um percentual específico de lucro que as empresas devem ter em suas propostas. Portanto, operar com margens mínimas ou até mesmo sem lucro é uma escolha estratégica da empresa e não é proibido legalmente. Isso depende da estratégia comercial da empresa e das condições específicas do mercado e do contrato.

Em resumo, o TCU reconhece que a exequibilidade de uma proposta deve ser avaliada de forma abrangente, considerando diversos fatores além do lucro esperado, para determinar se a empresa tem capacidade financeira e operacional para cumprir com as obrigações contratadas sem comprometer a qualidade e a execução dos serviços.

Com base na argumentação da Recorrida, pode - se resumir os pontos principais da seguinte forma:

Conformidade com o Estimado pela Administração: A LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA destaca que os valores apresentados em sua proposta são exatamente os mesmos que foram estimados pela Administração durante a pesquisa de preços. Isso sugere que a empresa seguiu de perto as diretrizes estabelecidas pelo órgão licitante, que foram baseadas em cotações de fornecedores e em pregões anteriores similares.

Exequibilidade da Proposta: A Recorrida argumenta que a própria Administração já demonstrou a exequibilidade dos valores estimados, o que reforça a viabilidade econômica da proposta da LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA. Alega-se que não houve apresentação de provas pela Recorrente que sustentem a inexecuibilidade dos preços propostos.

Conformidade com a Lei de Licitações (Lei 14.133/21): É mencionado o artigo 59, III da Lei 14.133/21, que estabelece que propostas que apresentem preços inexequíveis ou acima do orçamento estimado podem ser desclassificadas. A Recorrida argumenta que, ao fixar preços iguais aos estimados pela Administração, está em conformidade com o edital e com a legislação vigente.

Indeferimento do Recurso: Por fim, a Recorrida solicita o indeferimento do recurso da Recorrente, argumentando que não foram apresentadas razões que violem os princípios que regem o procedimento licitatório. Isso implica que, na visão da Recorrida, não há fundamentos válidos para contestar a validade ou a conformidade de sua proposta.

Esses pontos destacam a defesa da LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA em relação à exequibilidade de sua proposta e à sua conformidade com as normas estabelecidas para o processo licitatório.

Em sede de recurso, foram realizadas diligências relacionadas à suposta inexequibilidade da proposta da empresa LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA, tanto junto à própria empresa quanto ao setor de precificação da SME (Secretaria Municipal de Educação).

### **2.2.3. Diligências realizadas pela Administração Pública Municipal:**

#### **2.2.3.1. Em relação à empresa agora declarada vencedora do certame:**

Foi solicitado que demonstrasse sua capacidade de executar os serviços conforme os termos e condições estabelecidos no instrumento convocatório. Isso requer o estabelecimento de parâmetros claros e objetivos para garantir um acompanhamento adequado das obrigações contratuais.

Após uma análise detalhada da Planilha de Formação de Custos, observou-se que diversos itens do Lote II não apresentam previsão de lucro por parte da empresa. Portanto, considerou-se necessário e adequado solicitar informações adicionais para complementar o documento, especialmente em relação ao Lote II, a fim de dissipar quaisquer incertezas sobre a efetiva execução do objeto contratual.

Em sua resposta, a licitante LOURENÇO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA, informou que a preocupação da Administração, de fato, reside na ausência de lucro em alguns itens do objeto licitado, especificamente nos itens 6 a 11. E que a empresa estava buscando crescer no mercado de intercâmbio para estudantes da rede pública de ensino. Neste contexto, o principal objetivo da licitação em questão era obter mais atestados de capacidade técnica, visando alcançar voos mais altos no futuro.

Para oferecer o preço mais competitivo, renunciaram a parte do lucro, superando assim as concorrentes e beneficiando a Administração com um serviço de qualidade a um custo mais baixo.

Quanto à composição dos custos da operação, a empresa ratificou que incluiu todos os custos operacionais e indiretos, além de uma margem para cobrir custos extraordinários por precaução, garantindo assim a prestação do serviço.

Destacou que o hotel onde os estudantes ficariam hospedados, assim como muitos outros na rede hoteleira, oferecem uma comissão ou incentivo às agências que os selecionam para hospedagem de turistas. Portanto, embora na planilha de custos apresente lucro zero para

esses itens, era necessário registrar que recebiam comissão dos hotéis parceiros e não da Administração.

E frisou que, no contrato global a ser firmado, a empresa teria lucro adequado. Não sendo necessário, no entanto, que todos os itens gerem lucro. Conforme decisões reiteradas do Tribunal de Contas da União (TCU), não há impedimento legal para que uma empresa opere com margens de lucro mínimas ou sem lucro em determinados aspectos, desde que cubra os custos da operação. Essa estratégia comercial visa acumular atestados de capacidade técnica para participar de licitações mais complexas no futuro.

Em conclusão, destacou: ao final da operação, haveria lucro; todos os custos operacionais e indiretos estavam contemplados na planilha, incluindo margem para custos extraordinários; o lucro era inferior ao das concorrentes devido à estratégia comercial de oferecer o melhor preço; e reforçaram que já foram prestadores de serviços ao Município do Rio de Janeiro/RJ com lucro mínimo, sem que a qualidade do serviço tenha sido comprometida.

#### **2.2.3.2. Em relação ao setor de precificação:**

Foi solicitado que esclarecessem a metodologia de preços para aferir os preços estimados da licitação. Anexo I – METODOLOGIA DE PRECIFICAÇÃO.

Resumo da Análise de Precificação e Metodologia utilizada:

- a) Cumprimento das Diretrizes da PORTARIA "N" FP/SUBGGC Nº 04 DE 06 DE MARÇO DE 2023

Os Métodos de Obtenção do Preço Estimado, conforme o art. 3.º da Portaria PORTARIA "N" FP/SUBGGC Nº 04 DE 06 DE MARÇO DE 2023, poderiam ser considerados o menor valor obtido na pesquisa de preços, a média ou a mediana. E optou-se pelo menor valor para refletir de forma mais precisa a economia para a administração pública, visto que a média ou a mediana resultam em valores desproporcionalmente elevados.

- b) Justificativas para a Escolha do Menor Valor:

- Contrato Anterior: Não foi usado como referência devido às modificações no termo de referência do novo certame.

- Ausência de Referências: Não foram encontrados contratos ou atas anteriores que pudessem servir como base comparativa para o objeto da contratação.
- Consultas ao Mercado: Foram realizadas 5 cotações com fornecedores do ramo. O menor valor foi utilizado na formação do valor estimado, desconsiderando os valores manifestamente superiores.

c) Análise Crítica e Conformidade com o Princípio da Economicidade

- Variação dos Preços: A análise crítica indicou grande variação entre os preços coletados. Optou-se por adotar o menor valor para evitar a contratação de serviços com valores excessivamente elevados.
- Risco de Inflacionamento de Preços: Considerou-se que fornecedores podem inflacionar preços para aumentar o valor de referência. A escolha do menor valor visa evitar riscos de contratação com valores excessivamente altos, em conformidade com o princípio da economicidade.

d) Comparação de Preços:

- Apresenta a comparação detalhada dos preços obtidos para cada lote/ítem, com a inclusão de uma pesquisa adicional em sites na internet para garantir a precisão da análise.

No tocante ao LOTE 1, observa-se:

Item 1 - R\$258,00 - o valor é exequível, pois ao consultar o site da Polícia Federal, verificou-se que o valor é de R\$ 257,25, conforme se demonstrado abaixo:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR TOTAL DO ITEM  C = A X B
Emissão de passaporte	252	R\$ 257,25	R\$64.827,00

Item 2 – R\$ 1.178,45 - O valor é exequível, pois ao consultar o CNN Brasil verificou-se que o referido visto custa US\$ 185 - Dólar US\$5,15 de 04/10/2023, conforme se demonstra abaixo:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR TOTAL DO ITEM C = A X B
Emissão de visto estadunidense	252	R\$ 952,75	R\$240.093,00

Item 3 – R\$ 52,00 - O valor é exequível pois ao consultar o site do governo Federal essa autorização é gratuita.

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR TOTAL DO ITEM C = A X B
Autorização de viagem para menor de idade legal	184	R\$ 0,00	R\$0,00

Salientou que o TCU entende de forma pacífica que a ausência de lucro ou lucro ínfimo, por si só, não é capaz de desclassificar uma proposta por inexequibilidade, conforme Acórdão 839/2020-TCU-Plenário [Primeira Câmara], Ministro-Relator Weder de Oliveira, cujo voto consignou que a relevância de se avaliar a exequibilidade da proposta está em, por esse meio, inferir a existência de elevado risco de inexecução do contrato e que a ocorrência de lucro zero ou prejuízo de pequena monta não leva inexoravelmente a essa conclusão, nem a lei assim determina.

#### LOTE 2:

Item 4 – R\$ 4.640,70 o trecho, ou seja, R\$ 9.280,80 (ida e volta) – o valor, com base nesse parâmetro, aparenta exequível, pois ao consultar o Site expedia que é especializado em pacotes de viagens foi verificado o menor valor em torno de R\$ 8.043,00 para ida e volta, conforme quadro abaixo:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR TOTAL DO ITEM C = A X B
Passagem aérea	504	R\$ 4.021,50	R\$2.026.836,00

(cada unidade corresponde a 01 trecho por pessoa)			
---	--	--	--

5h20 – 17h10 (1 escala)  
Avião AZUL 

Mais detalhes 

**R\$ 8.043**  
R\$ 8.042,84 ida e volta para 1 viajante

**Azul**  
 Classe: Econômica

**Bagagem**  
 Bagagem de bordo incluída

 1ª bagagem R\$ 254-  
 despachada: R\$ 507

Selecionar

Imagem do Site expedia no dia 05/10/2023

Item 5 – R\$ 650,00 – o valor aparentou exequível, pois ao consultar o Site Trip que é especializado em pacotes de viagens e hospedagens e verificou -se o menor valor em torno de R\$ 600,00 (quadro I). Ou seja, aparentemente, há exequibilidade desses preços, conforme demonstração no quadro abaixo:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE (A)	VALOR UNITÁRIO DA DIÁRIA B	VALOR TOTAL DAS DIÁRIAS POR QUARTO C = B X 7	VALOR TOTAL DO ITEM D = A X C
Hospedagem com café da manhã continental para 252 pessoas durante todos os dias de hospedagem, compreendendo 7 (sete) dias, sendo cada unidade correspondente a uma acomodação para até 04 pessoas com cama extra e/ou acomodações conjugadas que	126	R\$85,71	R\$ 600,00	R\$75.600,00



garantam acomodar 03 estudantes mais 01 adulto em cama separada/camas individuais				
---	--	--	--	--



Imagem do Site Trip no dia 05/10/2023

Entretanto, ante as peculiaridades da ação objeto do presente administrativo, que visa a levar um grande quantitativo de crianças em uma viagem de cunho internacional, não havia como se afirmar se o mercado conseguiria absorver tal demanda de hospedagens nesse baixo custo. Da mesma forma, não havia como se afirmar o oposto. Importante destacar que o certame não foi deserto ou fracassado, havendo proposta válida, cuja exequibilidade, s.m.j., deve ser avaliada no caso concreto.

Destacou, contudo que, quando da presente análise, verificamos que houve um erro no quantitativo estabelecido no Termo de Referência (TR) definido pela área demandante para o referido item.

Com efeito, a precificação estimativa para o certame leva em consideração os quantitativos estabelecidos no TR pela área demandante, e assim, esse erro pode ter levado os interessados e os licitantes a erro quando da formulação de suas propostas, seja na fase de

cotação, seja na fase da licitação, e pode ter causado uma inexecuibilidade de preços em relação a esse item.

Assim, foi procedido a uma nova avaliação deste item com base no real quantitativo que deveria ser estabelecido, conforme descrito no TR, nos termos do quadro abaixo:

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>VALOR UNITÁRIO DA DIÁRIA</b> <b>C</b>	<b>VALOR TOTAL DAS DIÁRIAS POR QUARTO</b> <b>D = C X B</b>	<b>VALOR TOTAL DO ITEM</b> <b>E = D X C</b>
Pessoas no quarto	4	R\$ 360,85	R\$ 2.526,000	R\$159.138,00
Total de pessoas	252			
Quantidade de quartos (A)	63			
Camas no quarto	*(2 camas de casal, ou 1 de casal e 2 de solteiro, ou 4 de solteiro)			
Diárias (B)	7			
Total de diárias (A X B)	441			

Dessa forma, com base nos quantitativos que se entende como adequados ante as informações constantes do TR, foi realizada uma nova análise e concluímos que o valor estimado é inexequível, e que o equívoco ocorrera tendo em vista a incorreção no quantitativo informado no Termo de referência.

Item 6 – R\$169,00 - O valor é exequível pois ao consultar o site da empresa VPD Orlando <sup>3</sup> que é especializado em viagens à Disney, verificou-se o valor padrão em torno de R\$ 164,80. (US\$32) – Dólar US\$5,15, conforme quadro a seguir:

---

<sup>3</sup> <https://www.vaipradisney.com/blog/mears-connect-traslado-aeroporto-hoteis-disney/>

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE E (A)</b>	<b>VALOR UNITÁRIO (B)</b>	<b>VALOR TOTAL DO ITEM C = A X B</b>
Traslado terrestre (cada unidade corresponde a 01 participante da ação, aluno e acompanhante)	252	R\$ 164,80	R\$41.529,60

Entretanto, entende-se, ao reavaliar a descrição do TR, que esse item também possa ter gerado uma possível dúvida e eventual equívoco aos interessados e aos licitantes, visto que não resta claro como 1 translado por pessoa significa que todos os translado que deverão ocorrer para a fiel execução do objeto, tanto em âmbito nacional como em âmbito internacional, se encontram compreendidos em 1 unidade por pessoa. Assim, resta prejudicada a análise de exequibilidade deste item.

Item 7 – R\$ 4.750,00 – O valor é exequível, pois ao consultar os sites especializados nas inscrições, verificou-se que o valor padrão é em torno de R\$ 4.178,01, conforme quadro abaixo:

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>INGRESSOS</b>	<b>QUANTIDADE (A)</b>	<b>VALOR UNITÁRIO (B)</b>	<b>VALOR TOTAL DO ITEM C = A X B</b>
Programa Disney & Nasa (cada unidade corresponde a 01 participante da ação, aluno e/ou acompanhante contemplando todos os ingressos necessários as atrações e locais a serem visitados)	Epcotc	252	R\$763,00	R\$1.052.858,52
	Disney Animal Kingdom©		R\$699,00	
	Magic Kingdom©		R\$826,00	
	The Science of Disney Imagineering: Gravity no Disney's Hollywood Studios©		R\$736,43	
	Visita ao Kennedy Space Center		R\$417,15	

	Universal Studios e Islands of Adventure		R\$736,43	
--	--	--	-----------	--

Item 8 – R\$ 514,80 — O valor é exequível, pois ao consultar o Site Dicas de Seguro<sup>4</sup>, observa-se uma variação entre R\$197,48 e R\$272,36 no valor do seguro, conforme quadro abaixo:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR TOTAL DO ITEM C = A X B
Seguro-viagem com assistência saúde (cada unidade corresponde a 01 participante da ação, sendo aluno e acompanhante)	252	R\$ 272,36	R\$68.634,72

Item 9 – R\$130,00 menor valor apresentado pela empresa. – O valor é exequível pois ao consultar site da empresa VPD Orlando<sup>5</sup>, que é especializado em viagens à Disney, verificou-se o valor padrão em torno de US\$20 – R\$95,60, conforme quadro abaixo:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR TOTAL DO ITEM C = A X B
Refeição – almoço (considerou 252 participantes x 07 dias da duração da ação)	1764	R\$ 95,60	R\$168.638,40

Item 10 – R\$130,00 menor valor apresentado pela empresa. – O valor é exequível pois ao consultar site da empresa VPD Orlando<sup>6</sup>, que é especializado em viagens à Disney, verificou-se o valor padrão em torno de US\$20 – R\$95,60, conforme quadro abaixo:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL DO ITEM
-----------	------------	----------------	---------------------

<sup>4</sup> <https://dicasdeseguro.com.br/seguro-viagem-para-disney/>

<sup>5</sup> <https://www.vaipradisney.com/blog/comidas-disney-alem-do-hamburguer/>

<sup>6</sup> <https://www.vaipradisney.com/blog/comidas-disney-alem-do-hamburguer/>

	(A)	(B)	C = A X B
Refeição – jantar (considerou 252 participantes x 07 dias da duração da ação)	1764	R\$ 95,60	R\$168.638,40

Item 11 – R\$ 43,68 – O valor é exequível, pois ao consultar os sites especializados, verificou-se o valor padrão em torno de R\$ 33,50, conforme quadro abaixo:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR TOTAL DO ITEM C = A X B
Refeições - minilanches intermediários entre as principais refeições (considerou 252 participantes x 07 dias da duração da ação x 03 ofertas de lanche – entre café da manhã e almoço, entre almoço e jantar e pós jantar)	5292	R\$ 33,50	R\$177.282,00

Item 12 – R\$ 825,00 – O valor é exequível em relação a Cotação do dólar em 20/07/2023 – R\$4,7856 – cujo valor seria de R\$ 717,84, conforme quadro abaixo:

Usando a cotação do Dólar do dia 04/10/2023 - U\$5,15

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE (A)	Valor do dólar a U\$5,15 (B)	VALOR TOTAL DO ITEM C = A X B
Cartão pré-pago viagem com o valor de US\$150 (cento e cinquenta dólares americanos) cada, na modalidade débito	184	R\$772,50	R\$142.140,00

Ressaltou que se tratava de viagem internacional, em que boa parte dos itens que compõem o objeto possuíam vinculação à cotação do dólar. Destarte, nota-se que, no primeiro semestre de 2023, houve uma desvalorização da cotação do dólar em 9,27% e a previsão do

dólar até o final de 2023 é de R\$4,40 (quatro reais e quarenta centavos) conforme projeta a Goldman Sachs em publicação da Veja Mercado<sup>7</sup> de 19/06/2023.

Todavia, cabe destacar que a Administração Pública não pode fazer ingerência sobre os preços dos particulares, tendo os licitantes liberdade de cotar os valores de acordo com as normas que lhes são incidentes e as possibilidades de cada qual, à vista de suas estruturas físicas e econômicas<sup>8</sup>. Ressalte-se, ainda, que a atuação insensata dos fornecedores em pregões está fora do controle da organização pública promotora do certame.

Ainda, registre-se que dentre as empresas que cotaram os valores para fins de estimativa de preços, não consta a mesma empresa que participou do certame ofertando valor menor do que o estimado.

O setor de precificação concluiu que a escolha do menor valor como base para a estimativa de preços está justificada pela análise crítica dos dados disponíveis e a necessidade de atender ao princípio da economicidade, conforme orientações da Portaria e princípios da Lei 14.133/21. A decisão de adotar o menor valor reflete um esforço para minimizar custos e evitar a contratação de serviços com preços inflacionados, garantindo assim a eficiência na gestão dos recursos públicos.

### **2.2.3.3. Decisão do recurso:**

O Art. 59 da Lei mencionada dispõe sobre a desclassificação de propostas que apresentem preços inexequíveis e que Administração poderá realizar diligências para acarear a exequibilidade das propostas ou requisitar dos licitantes que ela seja demonstrada.

*Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:*

*(...)*

*III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;*

*IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;*

---

<sup>7</sup> <https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/dolar-a-r-440-ainda-em-2023-e-o-que-projeta-o-goldman-sachs>

<sup>8</sup> Coluna Jurídica JML Consultoria e Eventos. Elaboração de Planilha de Custos: Cautelas e Reflexos Da Desoneração da Folha de Pagamento. Por: Julieta Mendes Lopes Vareschini. Em: [https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp\\_id=136](https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=136) Acesso em 28 de setembro de 2023, 12:10h.

(...)

*§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.*

*§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo. (grifos nossos)*

Seguindo com a análise das razões recursais, verificou-se que a Recorrente entende que a Recorrida deve ser inabilitada sob o argumento de que os valores da proposta apresentada para os itens 01, 02 e 05 são inexequíveis.

Valendo – se do Art. 59 e Art. 64 da Lei Federal nº 14.133/2021, em sede de diligência, a Administração, representada pela Pregoeira e Comissão de Licitação, solicitou esclarecimentos à Gerência de Custos das Contratações – E/SUBG/CCPAR/GCC, responsável pela elaboração da Pesquisa de Preço e ao Licitante vencedor do certame LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA, referentes a exequibilidade da proposta de valores apresentada pela Recorrida.

A Gerência de Custos das Contratações foi requisitada elucidação referente ao valor estimado dos itens, resultado da precificação. Sobretudo, a metodologia utilizada para aferir os preços estimados no certame. E ao Licitante LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA foi requerido a apresentação de planilha de formação de custos detalhada, a composição de preços da proposta, documentos que comprovassem a capacidade de execução do serviço a ser contratado, tais quais: comprovação de parceria com rede hoteleira e traslado e o que mais fosse pertinente.

Inicialmente a E/SUBG/CCPAR/GCC destacou que a precificação foi realizada observando os termos da PORTARIA "N" FP/SUBGGC Nº 07 DE 10 DE MAIO DE 2023, a qual dispõe sobre a padronização dos procedimentos para a realização de pesquisas de preços para a aquisição de materiais e a contratação de serviços na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional no Município do Rio de Janeiro, em especial, os art. 3 e art. 5 desta Portaria.

*Art. 3º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, a média ou a mediana, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços,*

*oriundos de um ou mais parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.*

*§1º Os órgãos e entidades deverão justificar a metodologia utilizada para estimar o preço, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados.*

(...)

*§4º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.*

*§5º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.*

No âmbito da precificação foi avaliado:

- a) Que o contrato anterior não foi utilizado como parâmetro devido às modificações do termo de referência do novo certame, que implicam diferenças na precificação;
- b) Não foi encontrado no âmbito de contratações públicas nenhuma ata ou contrato que pudesse seguir de referência para a presente contratação, considerando as especificidades do objeto em tela;
- c) Houve consulta ao mercado, entre fornecedores do ramo, o que resultou em 5 cotações realizadas, nas quais utilizamos o menor valor dos itens para a realização do valor estimado, desconsiderando aqueles manifestamente superiores, devido a grande variação apresentada.

A E/SUBG/CCPAR/GCC adotou como metodologia de precificação, o menor valor cotado por item, advertido que o uso da média ou mediana resultaria em um valor desproporcionalmente elevado. Sob a justificativa de que "os fornecedores podem inflar os preços com o intuito de aumentar o valor de referência, que será usado na avaliação das propostas. No entanto, essa prática deve ser a exceção, especialmente em serviços, já que, em geral, os preços tendem a variar para cima, o que poderia acarretar o risco de a administração contratar serviços com valores excessivamente elevados" [Conforme Acórdão nº 1875/2021]. A abordagem realizada visou assegurar a conformidade com o princípio da economicidade estabelecido no artigo 5º da Lei 14.133/21.

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade,*



*do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.*

Como complementação aos esclarecimentos referentes a Pesquisa de Preço, a Gerência de Custos das Contratações, realizou pesquisa em sites, consolidou em uma planilha resumo por lote/item para melhor ilustrar a metodologia “menor preço por item” adotada, confrontando com outros parâmetros tais como mediana e média.

Quanto a ausência de lucro mencionada pela recorrente KOA TURISMO E INTERCÂMBIO LTDA, à E/SUBG/CCPAR/GCC salientar que o TCU entende de forma pacífica que a ausência de lucro ou lucro ínfimo, por si só, não é capaz de desclassificar uma proposta por inexequibilidade, conforme Acórdão 839/2020-TCU-Plenário [Primeira Câmara], Ministro-Relator Weder de Oliveira, cujo voto consignou que 'a relevância de se avaliar a exequibilidade da proposta está em, por esse meio, inferir a existência de elevado risco de inexecução do contrato' e que 'a ocorrência de lucro zero ou prejuízo de pequena monta não leva inexoravelmente a essa conclusão, nem a lei assim determina'.

Ressaltando ainda que devido à natureza de viagem internacional, em que grande parte dos itens que compõem o objeto possuem vinculação à cotação do dólar, é importante observar que no primeiro semestre de 2023, houve uma desvalorização da cotação do dólar em 9,27% e a previsão do dólar até o final de 2023 é de R\$4,40 (quatro reais e quarenta centavos) conforme projeta a Goldman Sanches em publicação da Veja Mercado de 19/06/2023.

Ante o exposto, a Gerência de Custos das Contratações corrobora os valores estimados da presente licitação justificando a metodologia utilizada na Pesquisa de Preço. Cabendo a empresa LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA comprovar a exequibilidade de sua proposta.

Em sede de diligência, a recorrida LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA, a fim de comprovar a exequibilidade de sua proposta e capacidade de execução do serviço a ser contratado, apresentou e fundamentou os seguintes documentos:

- Contrato com cia aérea;
- Confirmação de Operador local com todos os serviços (Hospedagem / Ingressos dos Parques / Traslado e Guia;
- Seguros-Viagens de outros Grupos já realizados;
- Planilha de custo comprovando a exequibilidade da futura contratação;

O contrato de Tarifa de Grupos nº 24OJA23CKTC com a Cia AmericanAirlines, reforça a comprovação de experiência em viagem internacional coletiva, em especial, ao Estados Unidos, visto que tal contrato teve rota GIG/MIA/COM/MIA/GIG e com 26 passageiros.

A Recorrida apresentou declaração da Empresa A Personal RGE Tour, Operador local da Nascitur Turismo informando que assistência oferecida incluirá transporte privativo aos destinos conforme agenda do grupo, suporte local ao grupo durante todo o período da hospedagem, tickets aos parques, reservas de restaurantes e bloqueio dos quartos. Adicionalmente poderemos oferecer serviços de guias locais especializados nos parques temáticos. E ainda especificando os possíveis hotéis que acomodarão os 252 passageiros previstos no contrato. Sendo eles: Universal's Endless Summer Dockside/ Surfside Inn & Suites, Double Tree Suites by Hilton Orlando - Disney Springs e Buena Vista Suites Orlando.

A LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA demonstrou sua competência técnica e parcerias em seguros-viagens, exibindo diversos contratos Seguros-Viagens com a Empresa Assist Card.

Quando a planilha de custo comprovando a exequibilidade da futura contratação, ao ser questionado pela Administração sobre ausência de lucro da presente Licitante em alguns itens do objeto, mais precisamente os itens 6 a 11, a Recorrida elucidada da seguinte forma: a Licitante está em busca de crescimento no mercado de oferecimento de intercâmbio para estudantes da rede pública de ensino, de forma que o intuito principal da licitação era adquirir mais comprovações de atestado de capacidade técnica, para que consiga alçar voos ainda maiores no futuro.

Ademais, sobre a montagem dos custos da operação, a empresa Licitante insere nos itens todos os custos operacionais e indiretos deles advindo, além de uma margem de eventuais custos extraordinários, por precaução, a fim de garantir que o serviço será prestado. E que o hotel no qual os estudantes ficarão hospedados, assim como a maioria da rede hoteleira, repassam uma comissão/incentivo para as agências que os escolhem para hospedar os turistas. E destacou que no contrato a ser celebrado, como um todo, a empresa Licitante auferirá lucro, porém não em todos os itens. E não havia necessidade sequer da empresa obter lucro com todo o contrato, desde que os valores percebidos cubram ao menos os custos de toda a operação.

Pelo exposto, portanto, sugestionou-se o seguinte: a empresa obterá lucro ao final da operação, lucro; a empresa inclui em seus custos todos os custos operacionais e indiretos, além de uma margem de eventuais custos extraordinários, por segurança; o lucro da empresa licitante é menor que o das suas concorrentes em razão de uma estratégia comercial, haja vista que

pretende, cada vez mais, acumular atestados de capacidade, para participar de licitações cada vez maiores.

Acrescenta-se que a Gerência de Proteção Escolar - E/SUBAIR/CAGE/GAGAP, como Órgão Demandante e Técnico do processo licitatório e contratual, analisou e ratificou as informações prestadas pela empresa LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA.

A pregoeira registrou que de fato, a noção de inexequibilidade do preço é de difícil percepção, sendo necessário que o licitante questionado demonstre a exequibilidade de sua oferta, como define Di Pietro (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 369):

*“[...] PREÇOS MANIFESTAMENTE INEXEQUÍVEIS, ASSIM CONSIDERADOS AQUELES QUE NÃO VENHAM A TER DEMONSTRADA A SUA VIABILIDADE através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato [...].”*

Assim sendo, após minuciosa análise, como objetiva a Legislação vigente, Jurisprudência e Doutrina e pela presente licitação tratar de um objeto de importante Política Pública estabelecida pela Secretaria Municipal de Educação, foi demonstrado e fundamentado a exequibilidade da proposta da Recorrida e revalidado o compromisso de execução deste serviço por parte da empresa LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA, comprovando logística de extrema organização, tendo em vista a responsabilidade que envolve conduzir estudantes e profissionais da Rede Pública de Ensino do Município do Rio de Janeiro para outro país.

À vista disso, s.m.j. considerando todos os demais requisitos pontual e objetivamente, foi constatado que a licitante declarada vencedora por esta Pregoeira, de fato atendeu a todos os requisitos exigidos no Edital. E conjecturando a necessidade de atender aos princípios que norteiam o procedimento licitatório, entre eles a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo, face aos pontos ora apresentados pela Recorrente, ponderou-se que o recurso deveria ser conhecido, todavia quanto ao mérito a Municipalidade deveria negar-lhe provimento. Ratificando a decisão prolatada na Sessão Pública do dia 19/09/2023 no sentido de manter a classificação da licitante LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA no Pregão Eletrônico SME nº 587/2023 para o grupo 1, grupo 2 e item 12. E por não ter

sido reconsiderada a decisão anterior, o procedimento licitatório foi submetido à Sra. Subsecretária de Gestão da Secretaria Municipal de Educação – Autoridade Competente, nos termos do inciso V, do artigo 5º, do Decreto nº 30.538/2009, para decisão em definitivo quanto ao recurso apresentado pela licitante pela KOA TURISMO E INTERCÂMBIO LTDA.

#### **2.2.3.4. Considerações referentes a pesquisa de preço:**

O critério usado para definição do melhor preço estimado, segundo o setor responsável pela elaboração, estava em conformidade com o art. 3º da Portaria "N" FP/SUBGGC nº 04 de 06 de março de 2023.

**OBSERVAÇÕES:** O melhor preço foi estimado com base no menor valor.

1. Em consulta ao site compras.gov, foi encontrada ATA do Pregão Eletrônico do serviço em Pauta. Contudo, não pode ser utilizado como referencial de valor, visto que não corresponde exatamente ao objeto que foi solicitado no Termo de Referência e/ou por apresentar os valores por lote e sem discriminação de itens.  
Ata do Pregão Eletrônico PE - SME Nº 01116/2022, cujas partes são das empresas: LOURENÇO DA SILVA TURISMO LTDA e KOA TURISMO E INTERCAMBIO LTDA.
2. Após consulta à CGM sobre a disponibilidade das tabelas referenciais de preços de serviços e materiais diversos, nos foi informado que: "As tabelas referenciais de preços de serviços e materiais diversos foram descontinuadas.  
Apenas as tabelas do Sistema de Custos para obras e serviços de engenharia são disponibilizadas no endereço <https://controladoria.prefeitura.ro/tabelas-referenciais-de-precos/>
3. Foram consultadas formalmente, por e-mail institucional, 24 (vinte e quatro) fornecedores; sendo 20 (vinte) solicitações de cotações sem respostas ou declinadas, com a apresentação de 4 (quatro) propostas, a saber: Empresa SD Student Travel Ltda, CNPJ 10.619.256/0001-35; Empresa Ramadu Viagens Ltda, CNPJ 41.876.951/0001-06; Empresa Eco Turismo Ltda, CNPJ 06.157.430/0001-06; Empresa Koa Turismo e Intercâmbio Ltda, CNPJ 34.140.729/0001-85;

Desta forma, verifica-se que a proposta mais vantajosa para o Item 12, foi da Empresa SD Student Travel Ltda, CNPJ 10.619.256/0001-35. Para os Itens 5 e 8, a proposta mais vantajosa foi da Empresa Ramadu Viagens Ltda, CNPJ 41.876.951/0001-06. Para os Itens 1.2,4,6,7,9,10,11 e 13, foi da Empresa Eco Turismo Ltda, CNPJ“06.157.430/0001-06 e para o Item 3, a proposta mais vantajosa é da Empresa Koa Turismo e Intercâmbio Ltda, CNPJ 34.140.729/0001-85;

Ressalta-se que os fornecedores consultados foram selecionados a partir dos seguintes critérios: apuração das empresas já consultadas por esta Gerência em anos anteriores; busca no site de compras do Governo Federal - Compras-Net, no endereço <http://comprasnet.gov.br>, busca no portal Banco de Preços, no endereço <https://www.bancodeprecos.com.br>; e utilização de sites de busca da Internet.

4. A pesquisa em bases de notas fiscais eletrônicas ainda não está disponibilizada para consulta.
5. Cabe registrar que Sistema de Preços Máximos e Mínimos - SPMM disponibilizado pela Controladoria Geral do Município através do endereço <http://spmm/>, onde se encontram registrados os valores obtidos nas licitações ou dispensas realizadas pelos diversos órgãos da Prefeitura, encontra-se inoperante, devido à ocorrência de um ataque cibernético, em 15/08/2022, aos sistemas informatizados desta municipalidade.
6. Em consulta ao Portal e-comprasRio, onde encontram-se as Atas de Registro de Preços vigentes no Município do Rio de Janeiro, não foi encontrada nenhuma ata para o serviço em pauta.
7. Cabe registrar que o catálogo de materiais/serviços do Sistema de Informações Gerenciais de Material - SIGMA, através do endereço, <https://ecomprasrio.rio.rj.gov.br> encontra-se inoperante, devido à ocorrência de um ataque cibernético, em 15/08/2022, aos sistemas informatizados desta municipalidade.

#### **2.2.3.5. Análise da pesquisa de preço:**

Foi elaborada uma planilha, que se encontra no Apêndice A – Análise da pesquisa de preço, consolidando a investigação referente à pesquisa de preços realizada pelo setor de precificação, Apêndice B - Análise da pesquisa de preço pesquisa de preço consolidada.

PEQUISA DE PREÇO			
FORNECEDOR / ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	VALOR	FORNECEDOR R #	AVISO DA LICITAÇÃO POR E -
KOA TURISMO E INTERCAMBIO LTDA	R\$ 23.891.734,84	378%	X
SD STUDENT TRAVEL LTDA	R\$ 11.998.397,60	140%	
INOVVE TURISMO LTDA	R\$ 10.796.710,00	116%	
MPG VERGARA LTDA	R\$ 6.133.026,52	23%	
NSP VIAGENS E TURISMO LTDA	R\$ 6.222.084,80	24%	X
ATS - AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA	R\$ -		
MAGIC BLUE VIAGENS E TURISMO SOCIEADE UNIPES	R\$ -		
GRIFFE VIAGENS E TURISMO LTDA	R\$ -		CONSIDERAM VALOR NÃO VIÁVEL
WEBTRIP AGENCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA	R\$ -		X
DECOLANDO TURISMO E REPRESENTACOES LTDA	R\$ -		X
PLAZA VIAGENS LTDA	R\$ -		X
ROYAL IMIGRACAO LTDA	R\$ -		X
ECOS TURISMO LTDA	R\$ -		
DF TURISMO E EVENTOS LTDA	R\$ -		X
BRASITUR EVENTOS E TURISMO LTDA	R\$ -		
AEROTUR SERVICOS DE VIAGENS LTDA	R\$ -		X
NEWIT CLUB VIAGENS E TURISMO LTDA	R\$ -		X
R MORAES AGENCIA DE TURISMO LTDA	R\$ -		X
L. A. VIAGENS E TURISMO LTDA	R\$ -		NÃO PARTICIPA DE LICITAÇÕES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS
CERRADO VIAGENS LTDA	R\$ -		X
EJ MARINS TURISMO E REPRESENTACAO LTDA	R\$ -		
VN SOARES - VIAJE BEM MAIS LTDA	R\$ -		X
BELVITUR VIAGENS E TURISMO S.A.	R\$ -		X
CONDOR TURISMO LTDA	R\$ -		X
FORFUN TOURS OPERADORA TURISTICA LTDA	R\$ -		
COMPRAS GOV	R\$ -		
ATAS E-COMPRAS	R\$ -		
SPMM	R\$ -		
TABELA CGM	R\$ -		
<b>VALOR ESTIMADO</b>	<b>R\$ 5.003.278,36</b>		
<b>VALOR DO CONTRATO ANTERIOR + IPCA - E E COTAÇÃO DO DÓLAR (CONSTANTE NOS</b>	<b>R\$ 5.520.548,60</b>		
<b>PERÍODO DA ELABORAÇÃO DO ETP</b>	<b>mar/23</b>	<b>ipca - e out/2022 a</b>	<b>calculadora do Banco central de</b>
<b>PERÍODO DA PESQUISA DE PREÇO</b>	<b>7/10/2023 A 27/10/2023</b>		
<b>TOTAL DE VALORES CONSULTADOS</b>	29		
<b>EMPRESAS CONSULTADAS</b>	26		
<b>PROPOSTAS RECEBIDAS</b>	5		
<b>PERCENTUAL DE RESPOSTAS</b>	17,24%		

Quadro retirado do Apêndice B – Análise da pesquisa de preço pesquisa de preço consolidada.

Os Art. 3º, 5º, 6º da PORTARIA "N" FP/SUBGGC Nº 04 DE 06 DE MARÇO DE 2023<sup>9</sup>, preconizam:

O Art. 3º estabelece que a obtenção do preço estimado será feita utilizando o menor valor obtido na pesquisa de preços, a média ou a mediana. Esse cálculo deve ser realizado com base em um conjunto de três ou mais preços, provenientes dos parâmetros descritos no art. 5º, excluindo valores que sejam inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados. Em seu parágrafo 1º determina que os órgãos e entidades precisam justificar a metodologia utilizada

<sup>9</sup> [https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir\\_materia/926385/5733](https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/926385/5733)

para estimar o preço, especialmente ao desconsiderar valores que sejam inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados; O §2º permite o uso de outros critérios ou métodos, desde que sejam devidamente justificados e aprovados pela autoridade competente, o §3º prevê que, com base nos critérios estabelecidos no caput, o preço estimado pode ser ajustado com um percentual adicional ou reduzido para equilibrar a atratividade do mercado e minimizar o risco de sobrepreço, desde que haja justificativa para tal ajuste. O §4º exige que a desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados seja feita com critérios fundamentados e descritos no processo administrativo; o §5º estabelece que os preços coletados devem ser analisados criticamente, especialmente quando houver grande variação entre os valores apresentados. O §6º especifica que, quando a amostra não contiver valores inexequíveis e o objeto não tiver um histórico elevado de licitações desertas, deve ser adotado o menor preço; o §7º determina que a média deve ser utilizada quando os preços estiverem dispostos de maneira homogênea, sem valores inexequíveis ou excessivamente elevados. E o §8º orienta que a mediana deve ser adotada quando os valores da pesquisa forem heterogêneos, com influência de valores extremos, especialmente quando não houver desconsideração de preços.

O Art. 5º estabelece que o valor estimado da aquisição ou contratação deve ser definido com base no melhor preço obtido através da utilização de pelo menos três dos seguintes parâmetros: composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como o Painel de Preços, considerando o índice de atualização de preços adequado e contratações similares realizadas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços, incluindo aquelas realizadas por meio de sistema de registro de preços, também observando o índice de atualização de preços correspondente.

O §3º determina que a pesquisa direta com fornecedores, mencionada no inciso IV, será considerada apenas como um parâmetro adicional, independentemente do número de cotações obtidas. O §4º estabelece que, se o número mínimo de cotações previsto no inciso IV não for alcançado, essa opção será descartada. Neste caso, o responsável pela pesquisa deve escolher pelo menos outros três parâmetros de pesquisa, sendo as propostas de fornecedores abaixo de três utilizadas apenas como meio auxiliar para estimar o preço da contratação. O §5º prevê que, excepcionalmente, e desde que formalmente justificado e aprovado pelo ordenador de despesas, o parâmetro do inciso IV pode ser utilizado com menos de três propostas, se não houver empresas interessadas no mercado para fornecer cotações. Essa exceção deve ser devidamente comprovada no processo administrativo de contratação, demonstrando os esforços do

responsável para obter as cotações de forma ampla. E o §6º estabelece que a pesquisa de preços deve incluir, sempre que possível, os preços praticados pela Administração Pública como um dos parâmetros. Se isso não for possível, deve ser apresentada uma justificativa adequada para a ausência desses preços na pesquisa.

E O Art. 6º afirma que, nas contratações diretas realizadas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, deve-se aplicar o disposto no Art. 5º. O §5º especifica que, quando a dispensa de licitação se basear nos incisos I e II do Art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a composição de preços pode ser simplificada. Nesse caso, a estimativa de preços pode ser feita apenas por meio de solicitação formal de cotações aos fornecedores, conforme o inciso IV do Art. 5º desta Portaria. O menor preço obtido na pesquisa deve ser registrado obrigatoriamente no Sistema de Dispensa Eletrônica como a estimativa, obrigatoriamente, o menor preço apurado na pesquisa.

Após leitura atenta ao Art. 3º, Art. 5º e ao relatório de precificação, destaca-se pontos importantes sobre a metodologia utilizada na formação do preço estimado.

A adoção da “cesta de preços aceitáveis”, conforme disposto no Art 10º e a constatação de que nenhum fornecedor apresentou um valor próximo do estimado podem indicar problemas na adequação dos preços ou na formulação do orçamento.

O fato de que o menor preço de cada lote foi formado com base no menor preço de cada item pode, de fato, levar à formação de uma cotação que não reflete a realidade do mercado, especialmente se isso resulta em um "fornecedor inexistente". Isso sugere que a metodologia de formação do preço não está alinhada com as práticas habituais do setor e pode causar questionamentos sobre a competitividade e a validade das propostas recebidas.

Além disso, a ausência de um amparo legislativo específico para essa prática pode reforçar a incerteza sobre a sua legitimidade. No contexto da licitação pública, é fundamental que as metodologias de precificação sejam claras, transparentes e fundamentadas em normas que assegurem a isonomia entre os concorrentes e a obtenção de preços justos.

E no mais, sugere-se que no caso seria mais pertinente a adoção da mediana em vez do menor preço, especialmente em contextos em que os valores coletados apresentam grande heterogeneidade. A escolha do menor preço pode, em certas situações, resultar em propostas desproporcionais ou que não refletem adequadamente a realidade do mercado, especialmente se alguns valores estão distorcidos por outliers ou propostas muito abaixo do esperado.



A mediana, por sua vez, é uma medida de tendência central que pode fornecer uma representação mais equilibrada dos preços coletados, mitigando a influência de valores extremos. Essa abordagem pode promover uma concorrência mais saudável, incentivando os fornecedores a apresentarem propostas que sejam justas e viáveis. E conforme o art. 6º, a obrigatoriedade de utilizar o menor preço é aplicável apenas nas situações de dispensa de licitação.

O relatório de precificação registra que a contratação similar feitas pela Administração Pública concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços não pode ser utilizado como referencial de valor, visto que não correspondia exatamente ao objeto que foi solicitado no Termo de Referência e/ou por apresentar os valores por lote e sem discriminação de itens, porém a interpretação poderia estar equivocada, pois o art. 5º menciona similaridade ao objeto e não igualdade.

E cabe registrar que o valor estimado do certame tenha ficado abaixo da contratação anterior, mesmo com a correção pelo IPCA-e. Isso pode levantar algumas questões, especialmente considerando a flutuação do dólar, que foi analisada entre outubro de 2022 e março de 2023. Essa situação pode indicar uma deficiência na proposta ou, talvez, uma subestimação de custos, referindo - se a uma avaliação inferior do valor real necessário para a contratação.

## **CAPÍTULO 3: Conclusão**

### **3.1. OS CONTRATOS E SUAS IMPLICAÇÕES:**

O processo licitatório SME-PRO-2023/11361, aberto em 24/03/2023, realizado pela Secretaria Municipal de Educação da prefeitura do Rio de Janeiro – SME/RJ, objeto a Contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços referentes: à regularização documental (passaporte, visto estadunidense e autorizações de viagem para menores de idade nos termos da legislação vigente); oferta de pacotes de viagem para visitação e participação de estudantes devidamente matriculados na Rede Municipal de Ensino e respectivos acompanhantes, sendo esses servidores do quadro da SME, no Programa Disney & NASA; e oferta de cartão pré-pago viagem com o valor de US\$ 150 (cento e cinquenta dólares americanos) cada, na modalidade débito, para cada estudante participante da viagem para gastos que se façam necessários para a participação no Programa Disney & NASA, tendo como finalidade dos alunos nas Olimpíada Carioca de Matemática, originou 3 (três) contratos:

<b>PROCESSO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>CONTRATO</b>	<b>VIGÊNCIA</b>
SME-PRO-2023/47315	Regulamentação Documental (Lote 01)	165/2023	24/10/2023 a 23/04/2024
SME-PRO-2023/47317	Pacote de Viagem Documental (Lote 02)	166/2023	24/10/2023 a 23/07/2024
SME-PRO-2023/47318	Cartão Pré-Pago	167/2023	10/11/2023 a 09/02/2024

#### **3.1.1. O não cumprimento dos contratos:**

A empresa LOURENCO DA SILVA TURISMO VIAGENS E LAZER LTDA não executou integralmente os contratos referentes à viagem do Programa Disney x Nasa (Ref. Pregão n.º 0587/2023), pois não entregou todos os serviços, descumpriu prazos e forneceu serviço de qualidade inadequado.

Seria leviano e imprudente afirmar que a pesquisa de preços é a única responsável pelo não cumprimento de contratos administrativos. No entanto, pode -se especular sobre como essa

pesquisa pode influenciar o cumprimento ou não cumprimento de um contrato. Aqui estão algumas considerações sobre essa relação:

1. Formação de preços: Se a pesquisa de preços não for bem realizada, pode resultar em valores subestimados, o que pode levar o contratado a dificuldades financeiras para cumprir as obrigações, resultando em descumprimento.
2. Comparação com o mercado: Uma pesquisa de preços inadequada pode não refletir a realidade do mercado, levando a uma escolha de fornecedores que não têm condições de entregar o que foi contratado, seja em termos de qualidade, prazos ou quantidade.
3. Expectativas de entrega: Se os preços forem muito baixos em comparação com a média do mercado, isso pode criar expectativas irreais sobre o que o contratado pode entregar, aumentando as chances de descumprimento.
4. Qualidade do serviço ou produto: O foco excessivo no menor preço pode comprometer a qualidade dos serviços ou produtos oferecidos, levando ao não cumprimento das especificações contratuais.
5. Relação com fornecedores: Contratos baseados em preços inadequados podem resultar em relações ruins entre a administração pública e os fornecedores, pois estes podem sentir-se pressionados a cortar custos ou reduzir qualidade para atender às exigências do contrato.
6. Acompanhamento e fiscalização: Uma pesquisa de preços bem feita é fundamental para a definição de valores justos, mas também deve ser acompanhada de uma fiscalização rigorosa durante a execução do contrato. A falta de supervisão pode permitir que problemas relacionados ao cumprimento passem despercebidos.
7. Alterações no cenário econômico: O contexto econômico pode mudar rapidamente, e uma pesquisa de preços feita em um momento específico pode não refletir a realidade ao longo da execução do contrato, influenciando a capacidade de cumprimento.

### **3.1.2. Processo Sancionatório:**

Devido ao não cumprimento dos contratos, foi aberto o processo de sanção SME-DES-2024/161338, objetivando a aplicação de multa e Declaração de Inidoneidade, se atendidos todos os requisitos, destacando que as penalidades na NLLC se encontram previstas no Art. 156, III e IV da Lei Federal nº 14.133/2021 c/c Decreto Rio nº 51.635/2022

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - Advertência

**II - Multa;**

III - impedimento de licitar e contratar; (Abrangência de Aplicação: Esfera municipal).

Prazo: até 3 (três) anos;

**IV - Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar; (Abrangência de Aplicação: Esfera municipal, estadual e Federal). Prazo: de 3 (três) anos até 6 anos).**

### **3.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

A pesquisa de preços tem como objetivo principal a definição de um valor estimado para a contratação de bens e serviços. Esse valor é utilizado para garantir que a administração pública pague um preço justo e competitivo. Ela assegura que o princípio da economicidade seja cumprido, tendo em vista que o valor estimado deve refletir o melhor preço possível, uma pesquisa de preços bem realizada ajuda a evitar pagamentos excessivos e promove a eficiência na gestão dos recursos públicos e transparência, a competitividade e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos.

Há Relação entre a pesquisa de preço e o Cumprimento do Contrato Administrativo, tendo em vista que se o valor estimado na pesquisa de preços estiver muito abaixo do valor contratado, pode haver problemas com o cumprimento do contrato. Por exemplo, se o valor estimado for subestimado, a administração pode enfrentar dificuldades financeiras para honrar o contrato ou problemas de qualidade, pois o fornecedor pode não conseguir entregar conforme o esperado a esse preço. E quanto aos reajustes e modificações, se houver discrepâncias significativas entre o valor estimado e o valor contratado, pode ser necessário revisar o contrato para ajustar o valor conforme as condições reais de mercado. Isso pode ocorrer devido a variações no mercado que não foram previstas na pesquisa de preços inicial.

O não cumprimento do contrato pode resultar em sanções e penalidades para o fornecedor, conforme estipulado no contrato e na legislação aplicável. Isso inclui multas, rescisão contratual e outras medidas legais. O descumprimento pode afetar a qualidade dos serviços prestados e a eficácia das operações da administração pública, além de gerar custos adicionais para encontrar e contratar novos fornecedores, impactando a administração pública.

Realizar uma pesquisa de preços detalhada e bem estruturada ajuda a estabelecer um valor estimado realista. Isso inclui a coleta de múltiplas cotações e a análise crítica dos dados. Incluir cláusulas contratuais que prevejam ajustes de preço ou condições de revisão em caso de variações significativas nos custos pode ajudar a mitigar riscos relacionados ao cumprimento do contrato. Acompanhar de perto o cumprimento do contrato e a situação financeira do fornecedor pode ajudar a identificar problemas precocemente e tomar medidas corretivas antes que se tornem críticos.

Portanto, a pesquisa de preços e o valor de referência desempenham um papel crucial na eficácia das licitações, impactando na transparência e competitividade, eficiência na alocação de recursos, redução de riscos de inadimplência, aprimoramento do controle e fiscalização, melhoria da qualidade dos produtos e serviços e confiabilidade do Processo Licitatório. Ela desempenha um papel crucial na gestão de contratos administrativos, influenciando diretamente o cumprimento e a execução dos contratos. Uma pesquisa bem conduzida e uma análise crítica dos preços ajudam a garantir que os contratos sejam viáveis e sustentáveis, minimizando o risco de não cumprimento e promovendo a eficiência na administração pública. É fundamental, portanto, adotar práticas rigorosas na realização de pesquisas de preços e na gestão dos contratos para assegurar a conformidade e a efetividade dos serviços contratados, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma adequada e que os serviços prestados atendam às necessidades da população.

## **NORMAS E PUBLICAÇÕES CONSULTADAS:**

Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002.

Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Decreto Rio n.º 51.078/22

Regulamenta a licitação, na modalidade concorrência, eletrônica e presencial, para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, e pregão presencial, conforme a Lei Federal nº 14.133/2021, e aprova as minutas-padrão que menciona, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.

Portaria "N" FP/SUBGGC nº04 de 06 de março de 2023

Dispõe sobre a padronização dos procedimentos para a realização de pesquisas de preços para a aquisição de materiais e a contratação de serviços na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional no Município do Rio de Janeiro.

Portaria "N" FP/SUBGGC nº11 de 12 de junho de 2024

Dispõe sobre a padronização dos procedimentos para a realização de pesquisas de preços para a aquisição de materiais e a contratação de serviços na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional no Município do Rio de Janeiro.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

BENEVIDES, Carolina; MENEZES, Maiá. Sobrepreço na compra de remédios, um mal nacional. 30 nov. 2011. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/424969](http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/424969). Acesso em: 04 mar. 2024. BRASIL.

Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Diretoria de Normas e Sistemas de Logísticas. Pesquisa de preços / Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Secretaria de Gestão e Inovação, Diretoria de Normas e Sistemas de Logísticas. – Versão 1.0 -Brasília: DELOG/SEGES/MGI, 2024. 41 p.: il. Caderno de logística. Disponível em: [https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023\\_final.pdf/](https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf/). Acesso em: 12 abr. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

MENDES, Renato Geraldo; ALMEIDA, Anadricea Vicente; SANTOS, Alessandra Corrêa. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. ed. Zenite; Curitiba: Zênite, 2023.

Portal da Transparência Rio. Disponível em: <https://transparencia.prefeitura.rio/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/>

Portal de Compras da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Disponível em: <https://ecomprasrio.rio.rj.gov.br/>

SANTOS, Franklin Brasil. Preço de referência em compras públicas: ênfase em medicamentos. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicasenfase-em-medicamentos.htm>. Acesso em: 10 abr. 2024.

## **APÊNDICE A e B:**

\*Esse arquivo está disponibilizado em meio digital em:\*

<https://drive.google.com/drive/u/3/folders/1gOoTnVCQBwDuNyaUtzkC5ABw5VP2ybst>

## **ANEXO I**

\*Esse arquivo está disponibilizado em meio digital em:\*

<https://drive.google.com/drive/u/3/folders/1gOoTnVCQBwDuNyaUtzkC5ABw5VP2ybst>