

FORMAÇÃO DE PREÇO DE REFERÊNCIA



Gabriel Liberato Lopes
Consultor de Orientação ao Fiscalizado
Auditor Público Externo

Quadro Atual

CGU encontra sobrepreço de R\$ 3 milhões na merenda escolar em Campo Grande



[Tweetar](#)

[IMPRIMIR](#)

[MENU](#)

G1

ECONOMIA

04/08/2015 10h16 - Atualizado em 04/08/2015 15h32

Sobrepreço em compras feitas por órgãos públicos é de 17%, diz IBPT

Comparação foi feita com preços pagos por empresas privadas. Sobrepreço não vem necessariamente de corrupção, diz pesquisador.

Superfaturamento em escolas de Japeri é investigado

TCE e MP apuram compra de merenda para unidades do município, que foi feita acima do preço de mercado

[MENU](#)

G1

MATO GROSSO



06/11/2015 17h51 - Atualizado em 06/11/2015 19h34

TCE-MT identifica superfaturamento de R\$ 800 mil na compra de remédios

Duas empresas e quatro ex-servidores foram multados em R\$ 1,1 mil. Irregularidades em licitações foram feitas em 2003 e 2013.



Diagnóstico dos Municípios Mato-Grossenses

52%

Não há normativos que estabeleçam critérios formais para elaboração de pesquisas de preços

22%

A prefeitura está normatizando ou o critério existente não tem impedido a ocorrência de sobrepreço nas aquisições de medicamentos, sendo, portanto, ineficaz

19%

Sim, são aplicados, mas apresenta fragilidades que demandam aprimoramento

7%

Sim, os critérios de pesquisa de preços são adequados e efetivamente aplicados, e tem contribuído para regularidade e segurança do processo



Risco

Risco

O preço de referência
não refletir o preço de
mercado



Consequências

- Sobrepreço
- Superfaturamento
- Jogo de planilha



AGENDA

1

Conceitos Básicos

2

Como priorizar o que é mais importante

3

Como obter preços de referência

4

Como tratar os dados coletados



Conceitos Básicos

- ✓ Lei 8.666/93, art. 15, V: balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.
- ✓ Lei 8.666/93, art. 15, § 1º: O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.
- ✓ Lei 8.666/93, art. 43, IV: (...) com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços (...).



Conceitos Básicos

Preço de referência: parâmetro para julgar licitações, obtido com base em uma “**cesta de preços aceitáveis**” na fase interna da licitação, com a finalidade de:

- (a) fundamentar critérios de aceitabilidade de propostas;*
- (b) definir a modalidade de licitação, conforme Lei 8.666/93;*
- (c) definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais;*
- (d) fundamentar a economicidade da compra ou contratação ou prorrogação contratual.*



Conceitos Básicos

Cesta de Preços Aceitáveis

fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas.

(Acórdãos 2.170/2007-P e 819/2009-P)



Conceitos Básicos

Preço máximo: é opcional, proíbe proposta superior. Se definido, divulgação é obrigatória (art. 40, X, da Lei 8.666/93).

O valor orçado, a depender de previsão editalícia, pode eventualmente ser definido como o preço máximo a ser praticado em determinada licitação, mas não necessariamente. Num dado certame, por exemplo, **o preço máximo poderia ser definido como o valor orçado acrescido de determinado percentual**. São conceitos, portanto, absolutamente distintos, que não se confundem. (Acórdão TCU nº 2.688/2013-Plenário)



Conceitos Básicos

Os **critérios para desclassificar propostas** devem estar explicitamente definidos no edital. Segundo o Acórdão TCU 5.503/2015-1C, nos processos licitatórios, inclusive pregão, devem ser estabelecidos critérios objetivos para avaliação da exequibilidade dos preços ofertados.



Conceitos Básicos

*“Mesmo sem definir preço máximo, não se pode aceitar qualquer proposta. **Preços excessivos ou inexequíveis devem ser desclassificados.** Sem preço máximo, essa desclassificação não pode ser automática. Tem que ser justificada e fundamentada”* (Niebuhr, 2007).



Conceitos Básicos

Preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto... (Acórdão TCU 2.170/2007- Plenário).

Não se pode simplesmente arbitrar um percentual sobre o preço de referência como critério de aceitabilidade de propostas. É preciso que exista **justificativa técnica** para a definição desse critério (Acórdão 378/2011- Plenário).



Conceitos Básicos

- ✓ No **Convite, Tomada de Preços e Concorrência** **é obrigatório** divulgar o preço estimado no edital;
- ✓ No **Pregão**, o entendimento mais comum é que a divulgação do preço estimado **é opcional**, mas o parâmetro deve estar obrigatoriamente disponível no processo (Acórdãos TCU 1.178/2008-P e 392/2011-P);
- ✓ Mais recentemente, o TCU tem defendido que somente em casos devidamente motivados seria válido omitir o preço estimado no edital do Pregão (Acórdão 2547/2015-P).



Conceitos Básicos

Nos processos de **inexigibilidade e dispensa** de licitação, **deve-se justificar o preço**, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/1993, por meio de pesquisa de preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, pelos preços fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, por aqueles constantes de sistemas de registro de preços.



Conceitos Básicos

Quando se tratar de **fornecedor exclusivo**, pode-se formalizar o processo com **tabela de preços** praticados pelo fornecedor no intuito de demonstrar que tais preços são os usualmente praticados por ele em contratações semelhantes. Também pode-se utilizar **contratações já realizadas** por esse mesmo fornecedor com a Administração **ou notas fiscais** que demonstram outras contratações similares realizadas pelo fornecedor (Acórdão TCU nº 7821/2010-P).



Conceitos Básicos

Quando é admitido menos de três referências de preços:

- ✓ **Limitação de mercado:** comprovada, por exemplo, quando o órgão comprador não encontra três fornecedores locais e, pelas características do produto (combustível, por exemplo) fosse antieconômica a sua aquisição em outra localidade;
- ✓ **Manifesto desinteresse:** ocorre, por exemplo, quando realizada a pesquisa junto ao universo de possíveis proponentes e apenas um ou dois respondessem.

Observação: ambas situações devem ser comprovadas e justificadas no processo pelo servidor responsável pela pesquisa.



Desmistificando os “Três Orçamentos”

Os três Orçamentos:



Desmistificando os “Três Orçamentos”

Sem prescrição normativa sobre a forma de estimar o preço de mercado, **a cultura administrativa** foi se consolidando num costume “verdadeiramente arraigado” de “***consultar três ou quatro pessoas que atuem no ramo do objeto a ser licitado, pedindo a eles que encaminhem orçamento informal. Daí a entidade administrativa faz uma média dos orçamentos recebidos***” (Niebuhr, 2007).



Desmistificando os “Três Orçamentos”

Uma das causas desse comportamento é a **falta generalizada de planejamento dos órgãos públicos**, que começam suas licitações quando já estão necessitando do bem ou serviço, de tal forma que ***“restringem-se a fazer apenas o mínimo recomendado pelos órgãos de controle, ou seja, a obtenção de três orçamentos e o cálculo da média aritmética desses valores”*** (Shuch, 2010:40).



Desmistificando os “Três Orçamentos”

O Dilema dos três orçamentos:

Se acaso aquele fornecedor que orçou vem a participar da licitação, vê-se subitamente em uma **sinuca de bico**: se repete o preço que adiantou é **pouco inteligente**, pois que já abrira e anunciara seu preço; se propõe mais alto está **pretendendo superfaturar**, e se cota mais baixo então **mentiu à Administração anteriormente**, quando cotoou mais alto... (Rigolin, 2012).



Desmistificando os “Três Orçamentos”

Conclusão:

“...a coleta de três propostas apresentadas por possíveis fornecedores, não sugere um elevado grau de confiabilidade, necessário para posteriores processos de avaliação.”

(Motta, 2010, p. 118)



Desmistificando os “Três Orçamentos”

O Mito – Doutrina:

Foi o próprio TCU quem contribuiu fortemente para o desenvolvimento do costume da média dos “três orçamentos”, tendo determinado esse número como mínimo aceitável na realização de pesquisas de mercado.

(Vieira et al., 2006; Shuch, 2010)



Desmistificando os “Três Orçamentos”

O Mito – Jurisprudência do TCU:

Proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, **pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos**, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório. (Acórdão 1547/2007 Plenário).



Desmistificando os “Três Orçamentos”

Quebrando o Mito – Jurisprudência TCU:

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. (Acórdão TCU 299/2011-Plenário).



Desmistificando os “Três Orçamentos”

O Mito – Jurisprudência TCE-MT:

No procedimento licitatório na **modalidade Convite** são exigidas **no mínimo três propostas válidas**, sob pena de repetição do certame, salvo se comprovada a limitação de mercado ou o manifesto desinteresse dos potenciais fornecedores. (Súmula 004 – TCE-MT).



Desmistificando os “Três Orçamentos”

Quebrando o Mito – Jurisprudência TCE-MT:

O balizamento **deve ser efetuado** pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, no mercado, no fixado por órgão oficial competente, ou, ainda, por aqueles constantes do sistema de registro de preços. (TCE-MT. Resolução de Consulta nº 41/2010).



Desmistificando os “Três Orçamentos”

Quebrando o Mito – Jurisprudência TCE-MT:

As compras públicas de medicamentos devem ser balizadas pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública (art. 15, V, da Lei nº 8.666/93), tendo por fim a adequação da estimativa de preços aos praticados no mercado, sob pena de a Administração incorrer em superfaturamento de preços com prejuízo ao erário. (Acórdão nº 3.473/2015-TP. Julgado em 06/10/2015).



Fraudes nos Orçamentos

Carimbos Inconsistentes:

CNPJ: 00.800.240.0001-70

PONTUAL DISTRIBUIDORA
DE MATERIAIS HOSPITALARES

R SANTA RITA DE CASSIA, Nº 61

CEP: 78.720-364?

Rondonópolis - GO

CNPJ: 37.396.017/0001-10

MEDCOMERCE COM DE MEDICAMENTO
E PRODUTOS HOSPITALARES LTDA

Rua 255 N. 931 Setor Coimbra
CEP: 74.533-150
Goiânia - GO



Erros Gramaticais:

VALIDADE DAS PROPOSTA: 60 (SESSENTA) DIAS
PRAZO DE ENTREGA: CONFORME EDITAL

FORMA DE PAGAMENTO: CONFORME EDITAL
LOCAL DE ENTREGA: CONFORME EDITAL

VALIDADE DAS PROPOSTA: 60 DIAS
PRAZO DE ENTREGA: CONFORME O EDITAL

FORMA DE PAGAMENTO: CONFORME O EDITAL
LOCAL DE ENTREGA: CONFORME O EDITAL



Fraudes nos Orçamentos

Erros Ortográficos:

.4	FITA CLEPE 18X50
.12	PAPEL SUFITI A4 75 FOLAS CHAMEX BRJ
.13	APONTADOR FABER CATEL SIMPL NEON
.50	INDECE TELEFONICO TILIBRA MESA
108	TESORA BRW 21CM

4	FITA CLEPE 18X50
12	PAPEL SUFITI A4 75 FOLAS CHAMEX BR
23	APONTADOR FABER CATEL SIMPLE
50	INDECE TELEFONICO TILIBRA
108	TESORA BRW 21CM

10.	FITA CLEPE 18X50
10.	PAPEL SUFITI A4 75 FOLAS CHAMEX BRANCO
10.	APONTADOR FABER CATEL SIMPLE
10.	INDECE TELEFONICO TILIBRA
10.	TESORA BRW 21CM

Fraudes nos Orçamentos

Variação Linear:

ITEM DA PLANILHA	PREÇO TOTAL POR ITEM - PLANILHA			DIFERENÇA %		
	EMPRESA	EMPRESA	EMPRESA	B/A	C/A	C/B
	A	B	C			
Barracão de obra	R\$ 2.052,84	R\$ 2.073,46	R\$ 2.094,07	1,0	2,0	1,0
Placa da obra	R\$ 702,90	R\$ 710,00	R\$ 717,10	1,0	2,0	1,0
Fonte energia elétrica	R\$ 565,49	R\$ 571,20	R\$ 576,91	1,0	2,0	1,0
Locação da obra	R\$ 454,41	R\$ 459,00	R\$ 463,59	1,0	2,0	1,0
Mobilização	R\$ 636,13	R\$ 642,60	R\$ 649,03	1,0	2,0	1,0
Taxa de mobilização	R\$ 615,98	R\$ 622,20	R\$ 628,42	1,0	2,0	1,0
Faturamento mínimo por serviço	R\$ 1.514,70	R\$ 1.530,00	R\$ 1.545,30	1,0	2,0	1,0
Mobilização, transporte e instalação de equipamentos	R\$ 807,84	R\$ 816,00	R\$ 824,16	1,0	2,0	1,0
Estaca pré-moldada de concreto D=23 até 45 ton	R\$ 3.522,96	R\$ 3.558,80	R\$ 3.594,64	1,0	2,0	1,0
Escavação manual em solo de 1a. Categoria até 2,50m	R\$ 242,48	R\$ 244,92	R\$ 247,36	1,0	2,0	1,0
Esgotamento d'água com bombeamento	R\$ 250,70	R\$ 253,46	R\$ 256,22	1,1	2,2	1,1

Responsabilidade pela pesquisa de preços

Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos **setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto**. (Acórdãos no 960/2010 – Plenário, 37/1998 – Plenário).



Responsabilidade pela pesquisa de preços

Compete ao gestor demonstrar a regularidade dos atos que pratica, conforme dispõe o art. 113 da Lei 8.666/13, **tendo obrigação de fiscalizar** os atos de instrução processual realizados pelos servidores a ele subordinados.

De igual forma, **compete à Comissão de licitação ou ao pregoeiro**, antes de passar à fase externa do certame, **verificar se a pesquisa de preços** foi realizada observando-se os parâmetros expostos neste parecer (Parecer nº 02/2012 AGU).



Sujeição à Responsabilização

A pesquisa de preços deficiente também sujeita os responsáveis à imputação de **improbidade administrativa**, conforme previsto no art. 10, V da Lei nº 8.429/92: “***permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado***”.



Como calcular os preços de referência?

Priorizar

- Priorizar os itens mais relevantes por meio da curva ABC.

Obter

- Obter preços de referência nas mais variadas fontes.

Tratar

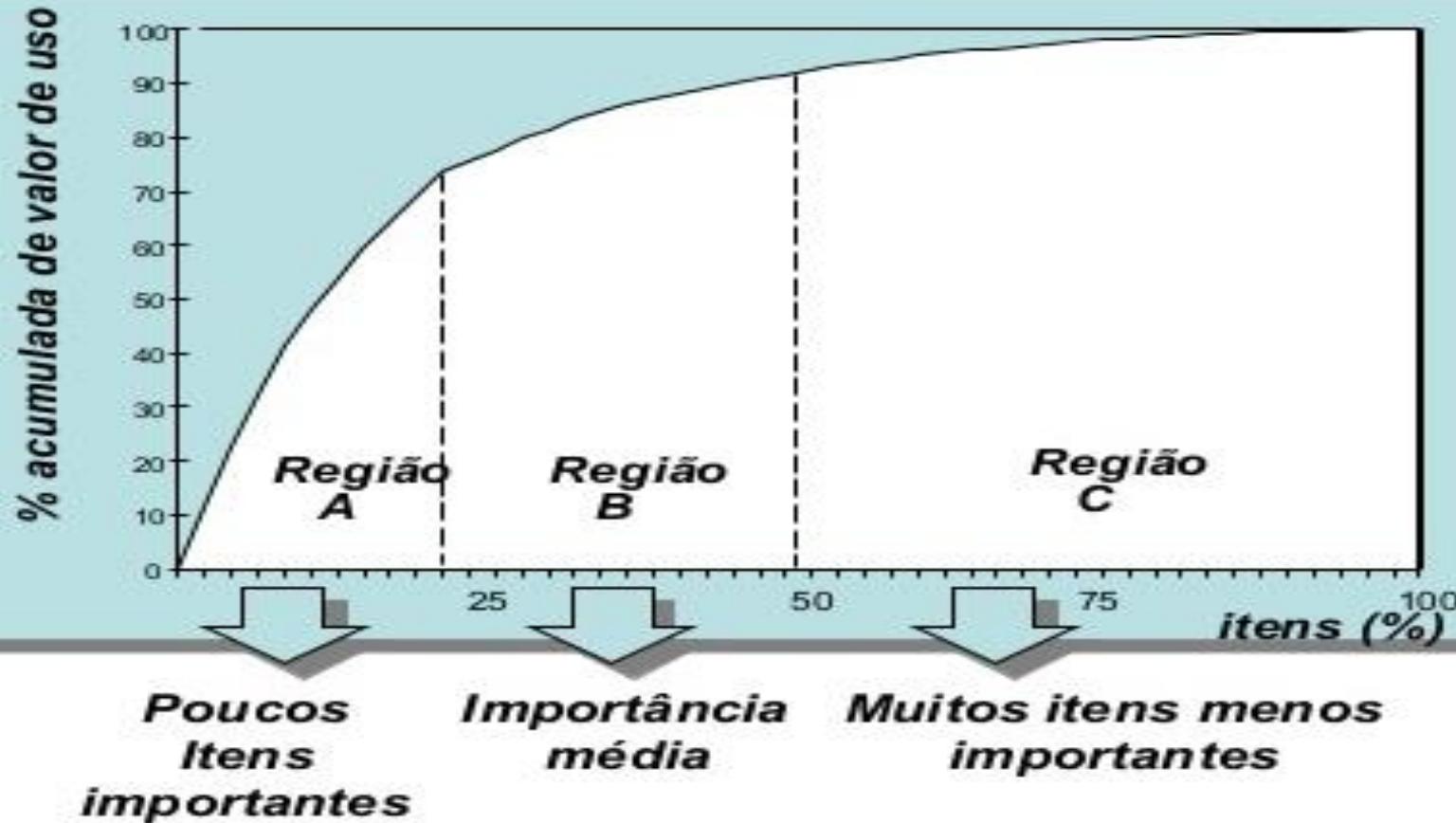
- Tratar os dados coletados com aplicação de técnicas estatísticas.



1º) Priorizar o que é mais importante

Conceito de Curva ABC

Curva de Pareto ou curva ABC ou curva 80-20



1º) Priorizar o que é mais importante

Montagem da Curva ABC

	A	B	C	D	E	F
1	ITEM	QTDE	UNIT	TOTAL		
2	680	30.000	2,25	67.500,00	1,8%	1,8%
3	161	12.000	5,40	64.800,00	1,8%	3,6%
4	163	12.000	5,21	62.520,00	1,7%	5,3%
5	678	12.000	4,04	48.480,00	1,3%	6,6%
6	64	45.000	0,99	44.550,00	1,2%	7,9%
7	677	30.000	1,47	44.100,00	1,2%	9,1%
8	445	120	334,99	40.198,80	1,1%	10,2%
9	645	2.000	18,89	37.780,00	1,0%	11,2%
10	787	60.000	0,62	37.200,00	1,0%	12,2%

1º) Priorizar o que é mais importante

1.9.2.2. a utilização da curva de Pareto (curva ABC) para a aplicação da recomendação anterior, de forma a ser efetuada uma análise mais aprofundada nas aquisições de medicamentos de maior valor total de aquisição (medicamentos classificados no grupo “A” da curva ABC) e a ser efetuada uma análise mais expedita nas aquisições de medicamentos de menor valor total (medicamentos classificados no grupo “C” da curva ABC). (Acórdão TCU 2.096/2013-P).



1º) Priorizar o que é mais importante

A licitação por item, sem atrativo comercial, pode resultar em licitações desertas, frustradas ou grandes dores de cabeça na gestão contratual. Fornecedores obrigados a entregar produtos com baixa materialidade, diante dos custos logísticos, sobretudo de transporte, podem desistir da entrega ou, no mínimo, impor resistência ao fornecimento. A experiência profissional na área de compras públicas é fértil em exemplos dessa natureza.



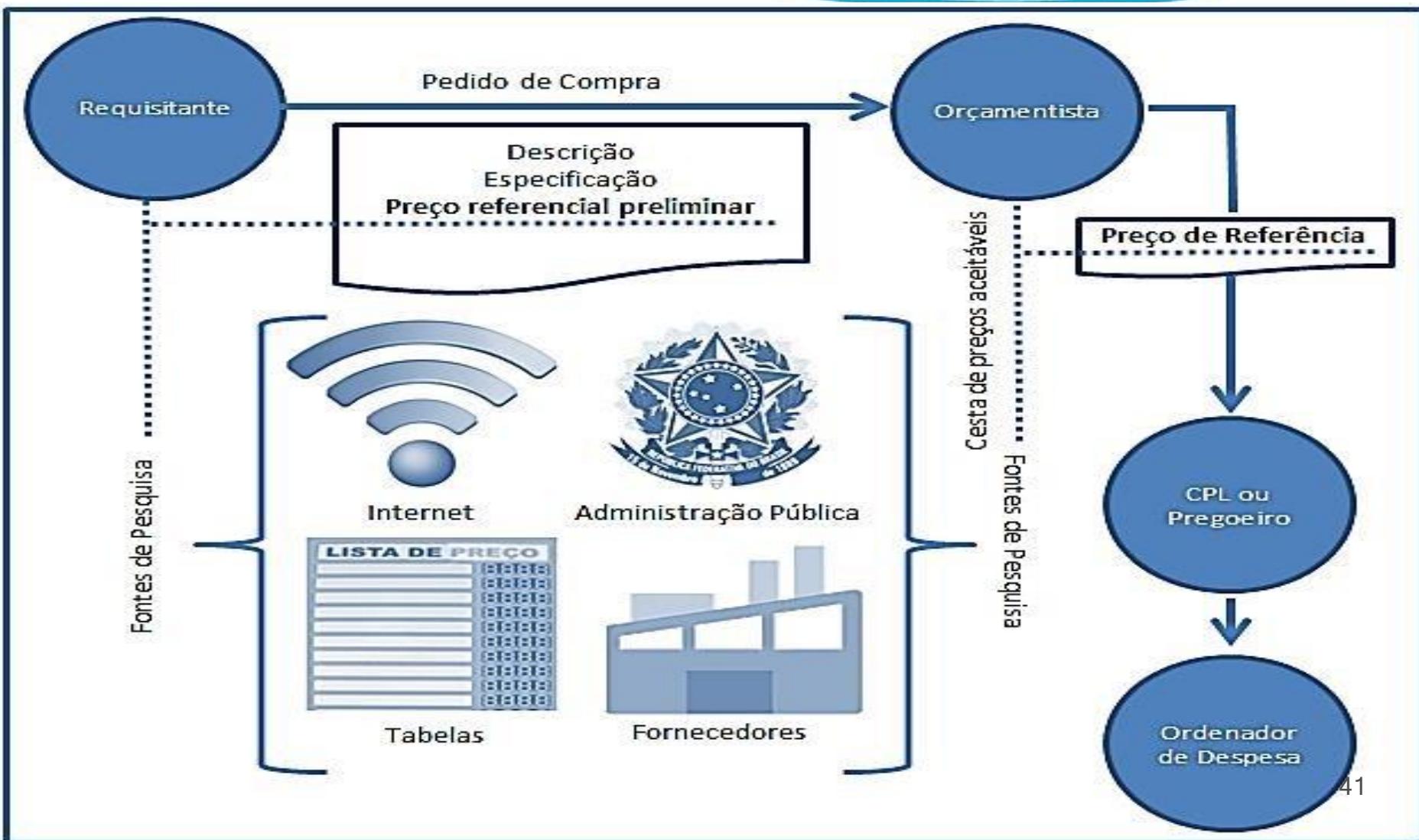
1º) Priorizar o que é mais importante

É legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de procedimentos de contratação, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

(Informativo TCU de Licitações e Contratos nº 167/2013)



2º) Obter preços de referência



2º) Obter preços de referência

Fontes de Referência - Preços Praticados na Administração Pública:

- ❖ Comprasnet: www.atasnelca.vai.la
- ❖ Governo do Estado de MT: <https://aquisicoes.sad.mt.gov.br>
- ❖ TCE/MT: <http://cidadao.tce.mt.gov.br/licitacao>
- ❖ Diário da AMM: <https://diariomunicipal.org/mt/amm>



2º) Obter preços de referência

Mídia especializada, páginas especializadas ou de domínio amplo:

- ❖ Mídia Especializada - Jornais, revistas, estudos, etc, desde que haja um notório e amplo reconhecimento no âmbito que atua.
- ❖ Ex.: Tabela Fipe: <<http://veiculos.fipe.org.br>>



2º) Obter preços de referência

Mídia especializada, páginas especializadas ou de domínio amplo:

- ❖ Páginas Especializadas - Sites utilizados como de ferramenta de busca e análise de preços de mercado, desde que haja um notório e amplo reconhecimento no âmbito de sua atuação.
- ❖ Ex.: Banco de Preços SE: <<http://www.comprasnet.se.gov.br>>
- ❖ Ex.: Banco de Preços BA: <<http://www.comprasnet.ba.gov.br>>
- ❖ Ex.: Imóveis: <www.zap.com.br>; <www.wimoveis.com.br>



2º) Obter preços de referência

Mídia especializada, páginas especializadas ou de domínio amplo:

- ❖ Site de domínio amplo - Sites detentores de boa credibilidade no ramo de atuação, de empresa legalmente estabelecida.
- ❖ Ex.: <www.americanas.com.br e www.submarino.com.br>



2º) Obter preços de referência

Vedações:

- ❖ Sites de Leilão: www.mukirana.com; www.ofertafacil.com.br; www.superbid.net; www.lancehoracerta.com
- ❖ Sites de Intermediação: www.mercadolivre.com.br; www.ebay.com; www.bomnegocio.com; www.olx.com.br



2º) Obter preços de referência

Cotação com fornecedores:

- ❖ Administração pode adotar diversos: **fax, e-mail, pesquisa de campo; pedido presencial.**
- ❖ O importante é que exista, para cada método empregado, adequada formalização, de forma a tornar rastreável a informação obtida.



2º) Obter preços de referência

O TCU determinou o estabelecimento de **procedimento formal de elaboração das estimativas de preços**, de modo que se documente a elaboração das estimativas no processo de contratação. (Acórdão 4.695/2012-P)



3º) Tratar os dados coletados

Mediana

Média

Média Saneada



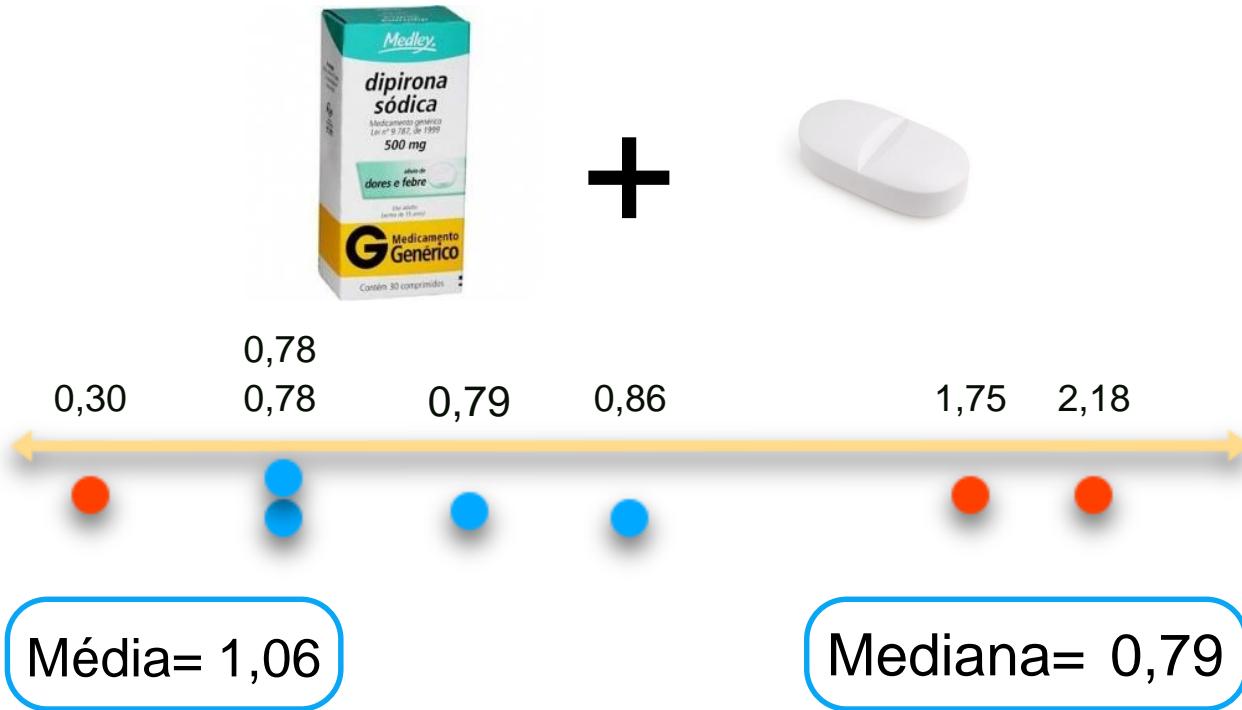
3º) Tratar os dados coletados

Referência Distorcida

A pesquisa de preços **deve desconsiderar** as informações cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, **de modo a evitar distorções** no custo médio apurado e, consequentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado. (Acórdãos 2.943/2013-P, 2.637/2015-P).



3º) Tratar os dados coletados



3º) Tratar os dados coletados

Como tratar os dados coletados:

O preços de mercado é mais bem representado pela **média ou mediana**, uma vez que constituem medidas de tendência central e, dessa forma, representam uma forma mais robusta de preços praticados no mercado (Acórdão nº 3068/2010 – Plenário).



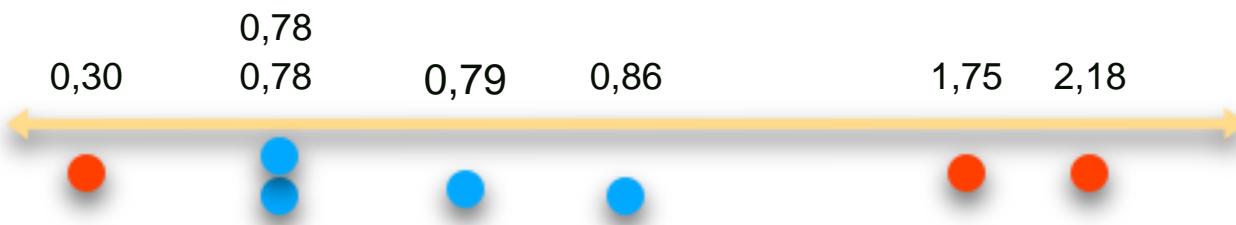
3º) Tratar os dados coletados

Como tratar os dados coletados:

- ❖ A “média saneada” consiste em realizar uma avaliação crítica dos preços obtidos na pesquisa, a fim de descartar valores que apresentem grandes variações em relação aos demais.



3º) Tratar os dados coletados



DESCRÍÇÃO	ORIGINAL	SANEADA
MÉDIA	1,06	0,80
MEDIANA	0,79	0,79
DESVIO PADRÃO	0,66	0,04
COEF. VAR.	62%	5%
LIM. SUPERIOR	1,72	0,84
LIM. INFERIOR	0,41	0,76



Conclusão

Como obter preço de referência e evitar sobrepreço?

- ✓ Publicando normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço (Curva ABC, fontes de referência, Mediana/Média Saneada, etc);
- ✓ Elaborando bancos de dados com os preços de contratações já realizadas (Medicamentos e Gêneros Alimentícios e Comprasnet); e
- ✓ Capacitando os servidores envolvidos no processo de elaboração de estimativas de preços na organização.



AGRADECIMENTOS

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

Telefone: (65) 3613-2940

E-mail: gabriel@tce.mt.gov.br

