



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº. 463/2012	
ÓRGÃOS:	TODAS AS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS
RESPONSÁVEL:	SECRETÁRIO EXECUTIVO
C/CÓPIA:	UNIDADES SETORIAIS
ASSUNTO:	PLANEJAMENTO DE AQUISIÇÕES – FASE INTERNA – PREÇO REFERÊNCIA – PREÇO ESTIMADO Pesquisa de preços para formação do Preço de Referência

Considerando a missão institucional da Auditoria Geral do Estado, que é buscar qualidade, legalidade e responsabilidade fiscal da gestão dos recursos públicos no Poder Executivo, fator que conduz esta especializada a perenemente melhor orientar os Gestores Públicos em suas decisões indicando as práticas, não apenas legais, mas também mais adequadas para o alcance de uma **Administração cada vez mais eficiente**;

Considerando o Planejamento 2012 da Superintendência de Aquisições e Apoio Logístico que tracejou como Ponto de Controle a ser perseguido no presente exercício, dentre outros, **a observância e o aperfeiçoamento do “Planejamento das Aquisições”** realizadas pelas unidades orçamentárias do Poder Executivo Estadual;

Considerando que o Planejamento da Aquisição, contida na Fase Interna da Licitação, é fase imprescindível para a melhor compra a ser



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

realizada pela Administração Pública, inclusive quando tratar-se de compras diretas por dispensa ou inexigibilidade, e que arrecadará elementos necessários para o conhecimento e detalhamento do objeto pretendido, tais como especificações, quantidades, prazos e **preços estimados**;

É sobre este último aspecto, e em destaque, que esta Orientação Técnica tentará, trazendo à reflexão, agitar sua relevância e repercussão nos processos de aquisição e apregoar as melhores práticas a serem utilizadas, disseminando inclusive os entendimentos mais abalizados e atualizados dos Tribunais de Contas sobre esta temática.

Preambulando sobre a questão, observa-se que o ordenamento legal condiciona que antecedente a celebração de qualquer contrato, decorrente de procedimento licitatório ou de contratação direta, a **Administração Pública deve apurar o valor estimado da contratação** a que se pretende realizar, conforme estatui a Lei 8.666/93 a seguir:

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

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

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



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

“Art. 40 [...],

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

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

A Lei 10.520/2002 versa sobre o assunto, nos seguintes termos:

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

*III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o **orçamento, elaborado pelo órgão** ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados”.*

Mesmo conteúdo de norma, no âmbito estadual, o Decreto nº 7.217/2006 em seu art. 77, a seguir transcrito, estabelece:

“Art. 77. –

§ 1º Caberá à Secretaria de Estado de Administração a prática de todos os atos de



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

*controle, administração do SRP e autorização expressa e prévia para compra e ainda os seguintes: IV – realizar a necessária **pesquisa de mercado com vistas à identificação dos preços de referência**”.*

Nota-se que o arcabouço legal, *de per si*, revela a importância do tema, estabelecendo como quesito a ser, inarredavelmente, atendido nas aquisições da Administração, a prévia orçamentação, estimativa de preço, pesquisa de preço, preço médio ou referência de preço.

Independentemente da nomenclatura, o que se busca é a obtenção de informações junto ao mercado sobre os valores comumente praticados para determinado objeto e que auxiliará a Administração Pública na escolha da modalidade licitatória a ser adotada, na verificação da existência de recursos orçamentários para adimplemento da futura contratação e por fim balizar a autoridade administrativa no julgamento e homologação do certame eventualmente concluído, na forma do art. 43, IV, Lei nº 8.666/1993:

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

*IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, **com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente**, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser*



ESTADO DE MATO GROSSO

AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;”

Ocorre que, embora sacramentada a necessidade da dita orçamentação a **legislação vigente não regra a metodologia** para a elaboração dessa pesquisa, transmitindo às unidades licitantes o encargo de realizá-las, mas sem definir padrões mínimos, o que por vezes tem revelado orçamentos flagorosamente dissonantes à realidade do mercado.

Apenas com o fito de bem ilustrar este risco, insta mencionarmos a metodologia utilizada para orçamentação do Pregão nº 023/2012/SAG/SAD, cujo objeto, em síntese, era locação de veículos, não revelou-se suficiente em traduzir a realidade do mercado, conforme quadro/anexo:

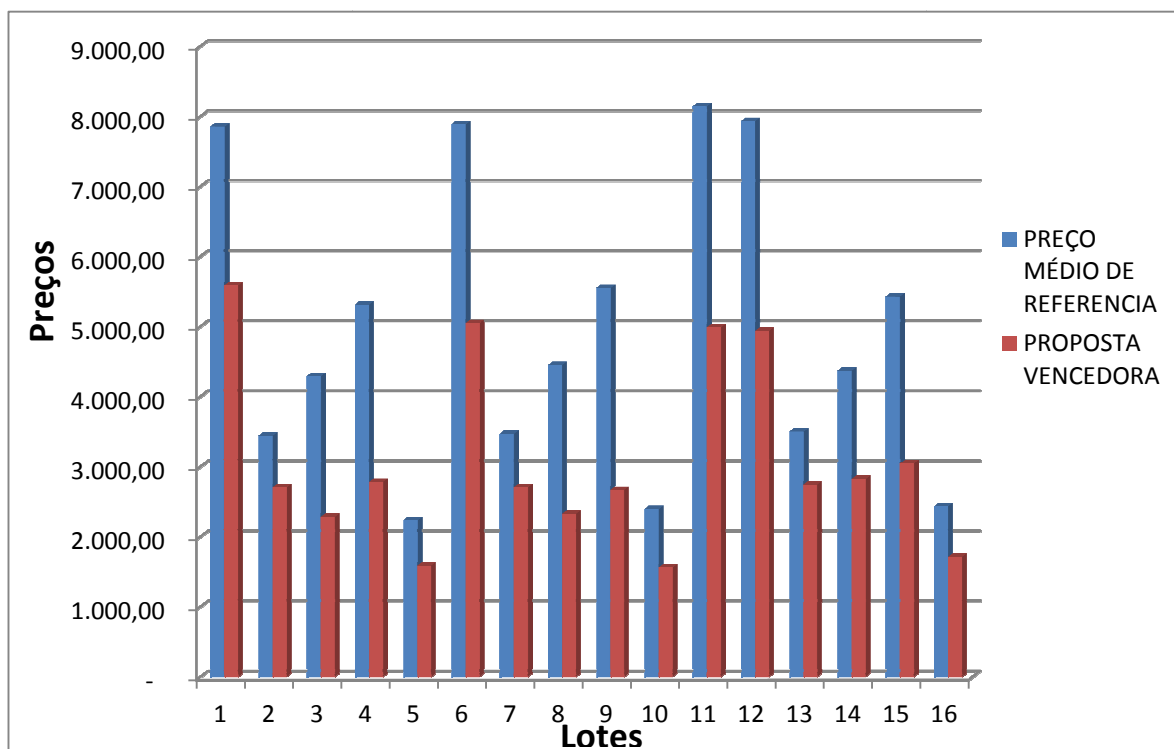
LOTES	PREÇO MÉDIO DE REFERENCIA	PROPOSTA VENCEDORA	DIFERENÇA	DIFERENÇA EM %
1	7.856,00	5.590,00	2.266,00	28,84%
2	3.444,50	2.710,00	734,50	21,32%
3	4.293,95	2.285,00	2.008,95	46,79%
4	5.313,50	2.785,00	2.528,50	47,59%
5	2.237,67	1.590,00	647,67	28,94%
6	7.890,33	5.050,00	2.840,33	36,00%
7	3.470,25	2.710,00	760,25	21,91%
8	4.453,62	2.330,00	2.123,62	47,68%
9	5.553,00	2.669,00	2.884,00	51,94%
10	2.397,33	1.565,00	832,33	34,72%
11	8.146,33	4.990,00	3.156,33	38,75%
12	7.933,00	4.940,00	2.993,00	37,73%
13	3.502,25	2.745,00	757,25	21,62%
14	4.370,95	2.830,00	1.540,95	35,25%
15	5.429,00	3.050,00	2.379,00	43,82%



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

16	2.436,00	1.715,00	721,00	29,60%
PERCENTUAL MÉDIO DA SOMA DOS LOTES				37,06%



A atenção em se obter a acurada referência de preços tem sido ponto de observação, reiteradamente, pelos órgãos de controle, como nota-se do exerto do Acórdão do TCU nº 1405/2006, que assim consigna, *in verbis*:

“Desenvolva métodos mais eficientes para a pesquisa de preços dos bens e serviços a serem adquiridos, possibilitando a obtenção de valores que expressem fidedignamente a média do mercado.”

Acórdão 1405/2006 Plenário.



ESTADO DE MATO GROSSO

AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

Verificamos que uma das **técnicas** usualmente empregada por órgãos adquirentes no âmbito do Poder Executivo Estadual, inclusive aqueles centrais de licitação para Registro de Preços, tem sido a utilização, como paradigma, de **preços obtidos em Atas de Registros de Preço pretéritas cumulada a simples aplicação de índices inflacionários** para se obter o preço atualizado.

Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, esta técnica, isoladamente, não seria bastante para revelar os reais preços correntes, portanto condenável por aquela Corte, e por isso recomenda, *in verbis*:

"a teor do art.43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a estimativa de custos para fins de licitação deve ser feita com base em efetiva pesquisa de preços no mercado, e não a partir da aplicação de índices inflacionários sobre os valores referentes a licitações similares anteriores."

ACÓRDÃO 2361/2009

A resultante deste método poderia não revelar a realidade de mercado, na medida em que outros fatores, além do inflacionário e de potencial influência econômica, estariam sendo desprezados, como, por exemplo, surgimento de novos fornecedores ou inovações tecnológica ou ainda, eventual alteração tributária na cadeia produtiva (ex.: redução do IPI).



ESTADO DE MATO GROSSO

AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

Outro risco eminente decorrente desta técnica é a **eternização de preços** de certame anterior, mesmo que tenha se mostrado nocivos sob o ponto de vista econômico (**superfaturados**), que com o agravo da correção por índice inflacionário manteria o valor acima do mercado.

Não obstante parte da abalizada doutrina administrativista, como do insigne Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, 2 ed., Editora Forum, 2007, p. 214/218, até lecionar que a utilização de banco de dados referencial (ex.: Ata de Preços SAG) como instrumento equivalente à ampla pesquisa atenderia o dispositivo do art. 15, Lei nº 8.666/1993, insta destacar que **esta mesma corrente ressalva a condicionante de que este banco deve ser constituído dentro de parâmetros de validade e equivalência a ampla pesquisa**, ou seja, há que ser observado se o banco traduz efetivamente o mercado.

Outra metodologia, esta **tradicionalmente**, avalizada no âmbito das Cortes de Contas, é a de que a Administração deve estimar o preço da licitação com base em pelo menos **três orçamentos** elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação, conforme se constata nos acórdãos do TCU abaixo:

“Proceda, quando da realização de licitação, a consulta de preços correntes no mercado, [...] consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório.”

Acórdão 1547/2007 Plenário”.

*“Realize previa pesquisa de mercado, quando da realização de contratações diretas, com a finalidade de verificar se o preço contratado e compatível com a realidade do mercado, com o acolhimento de, **pelo menos, 3 (três) orçamentos distintos.**”*

Acórdão 3963/2009 Segunda Câmara (Relação)

Imperial destacar que não basta a reunião, meramente formal, deste orçamentos, mas sim fazê-la com critérios e acuidade que atendam o espírito da efetiva pesquisa de preço. Vejamos o **Acórdão 1375/2007/TCU Plenário (Sumário)**

*“Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de **juízo crítico** acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.”*

Isto porque, geralmente o que notamos é que as consultas de preços são feitas àquelas empresas que já realizaram operações com o próprio



ESTADO DE MATO GROSSO

AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

órgão público consultante e, conhecedoras das entranhas daquela instituição, por vezes encaminham preços notadamente acima dos preços normais de mercado, premeditadamente, turbando todo o planejamento da aquisição, em especial, a apuração dos preços referenciais.

Disso resulta que no decorrer do tempo, o mercado próprio de oferta para o consumo do poder público se torna "contaminado", oferecendo preços inadequados para a formação dos preços da administração pública, como são aqueles que ofertam preços acima do próprio mercado, procuram ajustar minimamente, nas sessões públicas de licitação, **trazendo com isso uma falsa impressão de economia nos resultados das licitações.**

Portanto alertamos a todos os Gestores que as técnicas até aqui percorridas, a de mera adequação inflacionária ou a da arrecadação de 3 orçamentos, não transmitem segurança em retratar o mercado e podem constituir-se em armadilhas promovidas pelo próprios fornecedores, motivo pelo qual doutrinas e jurisprudências passam a recomendar a **ampliação das fontes de pesquisa.**

Em vista disso, destacamos que a diversificação das fontes das informações coletadas, inclusive utilizando-se de preços praticados ou registrados por órgãos públicos, é cautela inclusive legal, estatuída pela Lei nº 8.666/93, contida no espírito do dispositivo a seguir:

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



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.”

Nesta construção o TCU tem demonstrado evolução daquela orientação mais tradicionalista dos 03 (três) orçamentos, como aquelas consignadas nos **Acórdãos 265/2010-Plenário, 280/2010-Plenário** e, em especial, o didático **Acórdão 2.170/2007-Plenário-TCU**, conforme segue:

*“32. Esclareço que **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 (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que **as estimativas de preços prévias às licitações**, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI **devem estar baseados em uma “cesta de preços aceitáveis”**. A velocidade das*



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como “cesta de preços aceitáveis” pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

34. Assim, não somente os “preços praticados no âmbito da Administração Pública”, conforme redação dos subitens 9.3.1 e 9.3.3 do acórdão recorrido, devem ser tomados como referência pelos gestores do MCT ao aferir os valores



ESTADO DE MATO GROSSO

AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

ofertados pelas empresas NT Systems e Redisul, mas sim todos aqueles considerados válidos – que não representem viés – para a faixa de preços aceitável. Cabe, portanto, retirar tal expressão dos mencionados subitens do Acórdão n.º 2.400/2006 – Plenário, para que a pesquisa de preços a ser efetivada pelos gestores do Ministério, em conjunto com as contratadas, se amolde aos parâmetros considerados válidos pelo Tribunal (conforme indicados no item precedente deste voto).

35. No que tange ao texto constante do item 10 do Voto Revisor apresentado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de que teria “ocorrido uma leitura inadequada de que os preços praticados na Administração Pública seriam o único parâmetro”, nota-se, a partir do raciocínio que desenvolvi nos itens precedentes, que os preços de contratação em órgãos públicos não podem, por um lado, ser ignorados, nem, por outro, serem utilizados como parâmetro único para se aferir sobrepreço ou superfaturamento. O que defendo, repito, é a construção de uma “cesta de preços aceitáveis”



ESTADO DE MATO GROSSO

AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

que auxiliem os gestores e os órgãos de controle a identificar quais preços podem ser considerados como sendo de mercado.

36. Além disso, qualquer comparação deve ser feita em épocas próximas e, especialmente com relação a serviços, levando-se em conta as condições de contratação específicas de cada caso analisado (fatores a serem considerados: quantidade contratada, necessidade de parcelamento na entrega do produto, local de entrega do produto ou da prestação do serviço, impostos incidentes nesse local, exigências de qualificação da equipe técnica, condições e local para prestação de assistência técnica pelo contratado, entre tantos outros)”.

Conclusivamente, e quase finalizando, destacamos deste verdadeiro ensinamento densificado pelo Exmo Ministro Relator Ubiratan Aguiar, os seguintes pontos de atenção:

- Ampliação das fontes de pesquisa;
- Cesta de preços aceitáveis;
- Expurgo dos preços muito inferiores e muito superiores ao corrente no mercado;
- Valores adjudicados a outros órgãos públicos (ex.: Comprasnet);



ESTADO DE MATO GROSSO

AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

- Compras realizadas por corporações privadas em condições (quantidade/qualidade/prazo) similares a demanda estatal;
- Comparações com aquisições em épocas e regiões próximas.

Diante do exposto e aqui debatido, orientamos as unidades orçamentárias que **ampliem as fontes de pesquisa** e, principalmente, realizem a depuração dos valores pesquisados, ou seja, a Administração deve se valer, além dos três orçamentos de fornecedores; da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão; de contratos de outros órgãos; de atas de registro de preços de outras unidades federadas; de preços consignados nos sistemas de pagamentos; de valores divulgados em publicações técnicas especializadas; e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação.

Podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

Portanto, alertamos a todos os Gestores que não se deve ater a primeira técnica disponível, em estrito atendimento a legalidade, pois cada caso requer uma habilidade diferente e com maior expertise.

O arsenal de fontes para a pesquisa de preços é disponível justamente para que o Gestor não fique preso a certas armadilhas do mercado, e fazendo uso da gama de leis e jurisprudências de forma Sistemática, propiciaria à



ESTADO DE MATO GROSSO
AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE – CORREGEDORIA

Administração melhor resultado na formação do Preço Referência e consequentemente maior eficiência e economicidade da contratação.

Assim, podemos concluir que a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião do planejamento de eventual aquisição pretendida é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a **qualidade e a diversidade das fontes**, pois quanto maior o número de informações e a respectiva qualidade, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado.

Para apreciação superior.

Cuiabá, 19 de setembro de 2012.

Jonas Ferreira da Silva

Auditor do Estado
OAB/MT nº 13.158

Dyego de Jesus Barbara

Auditor do Estado
CRC/MT nº 12.849/O-0

De acordo

Encaminhe-se a apreciação superior

Ciro Rodolpho Gonçalves

Superintendente de Auditoria
OAB/MT 12.173