











## **Tema**

Formação de Preço, Inexequibilidade, Sobrepreço e Superfaturamento

#### **Sobre o Palestrante**

### Marcos Vinícius Henrique

Mestre e Graduado em Economia. Graduando em Direito. Pós-Graduado na Área Financeira e de Administração Pública. Pós-Graduado em Direito Público com Ênfase em Contratos e Licitações. Analista de Finanças na Prefeitura Municipal de Curitiba, atuando na área de Contratos e Orçamento. Atuou como docente no IMAP - Instituto Municipal de Administração Pública da Prefeitura Municipal de Curitiba, no Ensino Profissional da SEED/PR e em Instituições de Ensino Superior. 10º Lugar no Concurso do TCE/PR 2024 – Auditor de Controle Externo – Área Econômica.

## Funções da pesquisa de preços

- Encontrar o preço de referência da contratação proposta.
- Conforme doutrina e já orientado em curso do TCE-PR, pela interpretação do Artigo 59, Inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021, preço de referência = preço máximo.
- Delimitar e prover os recursos orçamentários.
- Fundamentar a justificativa de preços na contratação direta.
- Identificar proposta com preço inexequível ou com sobrepreço e jogo de planilha (manuseio indevido dos custos dos itens do objeto).
- Auxiliar na avaliação e diagnóstico de contratos superfaturados durante a execução contratual.
- Servir de parâmetro nas prorrogações e alterações contratuais.



# Fases da pesquisa de preços

- 1º Fase: definição e especificação do objeto, através do Termo de Referência/Projeto Básico.
- 2ª Fase: definição da metodologia a ser utilizada (parâmetros e método estatístico).
- 3ª Fase: análise dos resultados da pesquisa de preços.

Lei Federal nº 14.133/21 – Artigo 23,º § 1º, § 2º, § 3º e § 4º, Artigo 72, Incisos II e VII.

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

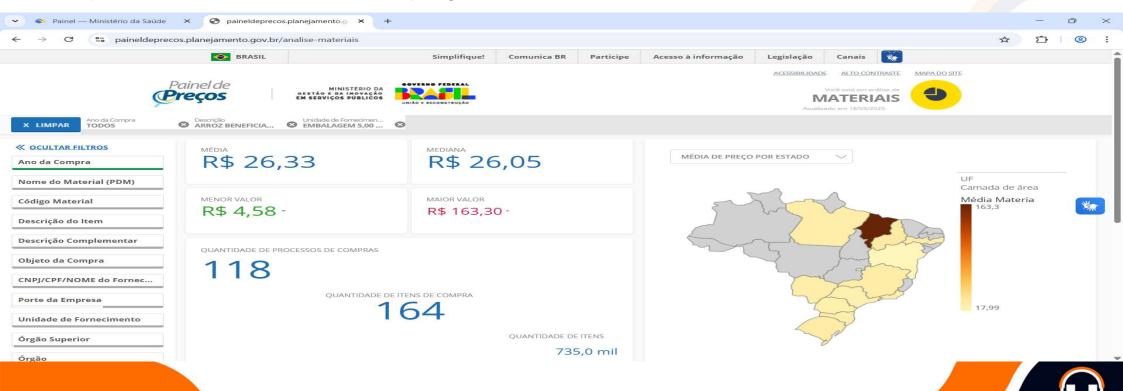


O Painel para consulta de preços e o banco de preços em saúde ainda não foram integrados ao Portal Nacional de Compras Públicas (<a href="https://pncp.gov.br/">https://pncp.gov.br/</a>).

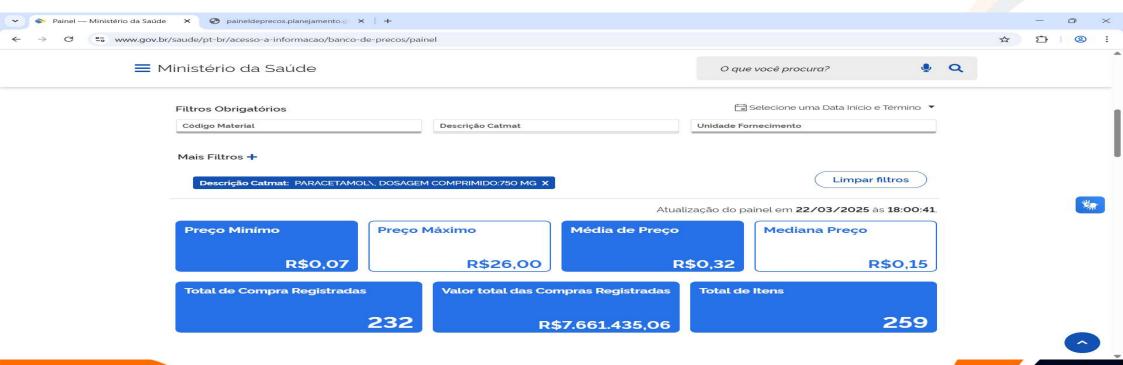
Painel de preços do Governo Federal: <a href="https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/">https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/</a>.

Banco de preços em Saúde: <a href="https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/banco-de-preços">https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/banco-de-preços</a>.

Exemplo de consulta ao Painel de preços do Governo Federal:



Exemplo de consulta ao Banco de Preços em Saúde (BPS):





- II contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- III utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
- IV pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento

**UNYFLEX** 



"Cesta de Preços Aceitáveis"





Exemplos de mídia especializada:

https://site.abcfarma.org.br/revista-abcfarma/

https://veiculos.fipe.org.br/

Exemplos de sítios eletrônicos especializados:

https://www.webmotors.com.br/

https://www.imovelweb.com.br/

Exemplos de sítios eletrônicos de domínio amplo:

https://www.americanas.com.br/

https://www.microsoft.com/pt-br/

https://www.submarino.com.br/

https://www.magazineluiza.com.br/

https://www.casasbahia.com.br/

Não admissão da utilização de sítios de leilão ou de intermediação de vendas:

https://www.mercadolivre.com.br/

https://www.olx.com.br/









FONTE DA PESQUISA	PRAZO	INÍCIO DA CONTAGEM
Mídia especializada	6 MESES	Data da divulgação do edital
Internet	6 MESES	Data da divulgação do edital
Tabela de Referência	6 MESES	Data da divulgação do edital
Proposta de Fornecedores	6 MESES	Data da divulgação do edital
Notas Fiscais Eletrônicas	1 ANO	Data da divulgação do edital
Contratações Similares feitas pela Ad- ministração Pública	1 ANO	Data da pesquisa de preços

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

- I composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro),para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
- II utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
- III contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- IV pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.



§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil:

https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/sinapi /Paginas/default.aspx

SICRO - Sistema de Custos de Obras Rodoviárias: <a href="https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos">https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos</a>

DER-PR - Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná:

https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Normas-e-Custos-Rodoviarios

SECID-PR – Secretaria das Cidades:

https://www.secid.pr.gov.br/Pagina/Custos-de-Edificacoes

Tabela SMOP – Secretaria Municipal de Obras Públicas do Município de Curitiba

https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/tabela-de-custos-smop/3297



§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; (...)

VII - justificativa de preço;

(...).

Lei 14 13 2 1: Artigo 74 (Inexigibilidade) e Artigo 75 (Dispensa).



### Instrução Normativa 65/2021 SEGES/ME

Embora disponha sobre a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, serve de parâmetro para os demais entes da Federação para fins de elaboração de regulamentação própria.

Os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar os procedimentos de que trata a IN 65/2021.

Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, 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.

Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

Artigo 187, Lei Federal 14.133/2021: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

Obras e serviços de engenharia: orçamentação geralmente baseada em tabelas referenciais de custos diretos, com aplicação de um percentual de BDI (Taxa de Benefícios e Despesas Indiretas) sobre tais custos diretos. O orçamento deve ser elaborado por profissional habilitado, com recolhimento de ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) ou RRT (Registro de Responsabilidade Técnica) da planilha orçamentária que fixará o preço máximo adotado na licitação/dispensa/inexigibilidade. O preço final estimado do serviço é dado pela soma dos custos diretos com a Taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), que engloba os custos indiretos (custos administrativos, impostos, etc.) e o lucro do construtor. A composição do BDI deve ser apresentada, preferencialmente, citando a fonte oficial ou o Acórdão do TCU utilizado como referência (Vide § 2º do Artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021; Acórdão nº 2.622/2013 TCU Plenário e Manual de Obras Públicas TCE-PR).

Serviços considerados não continuados (contratados por escopo); serviços continuados, porém sem dedicação exclusiva de mão de obra; fornecimentos contínuos; e compras: orçamentação baseada em consulta de preços junto a fontes diversificadas, nos termos do § 1º do Artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 ou tabelas referenciais de preços (Exemplos: levantamento de preços de combustíveis da ANP).

Serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra: orçamentação baseada em planilha de composição de custos e formação de preços, a ser elaborada pela Administração, envolvendo, portanto, maior complexidade.

Conforme o Inciso XVI do Artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são "aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação do<mark>s s</mark>erviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos".

A planilha de custos e formação de preços é prevista no § 6º do Artigo 135 da Lei Federal nº 14.133/2021

Licitações cujo critério de julgamento seja **maior desconto**: utilização de tabelas de preços referenciais idôneas. Exemplos: levantamento de preços de combustíveis e gás da Agência Nacional de Petróleo – ANP; tabelas referenciais de custos da construção civil (SICRO, SINAPI, SMOP); tabelas da Ceasa.

Licitações cujo objeto seja **Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)**: cada categoria de recursos de TIC demandará uma forma de orçamentação.

Materiais e Equipamentos de TIC.

Desenvolvimento e Sustentação de Sistemas.

Hospedagem de Sistemas.

Suporte e Atendimento a Usuário de TIC.

Infraestrutura de TIC.

Comunicação de Dados.

Software e Aplicativos.

Impressão e Digitalização.

Consultoria em TIC.

Computação em Nuvem.

Internet das Coisas – IoT.

Segurança da Informação e Privacidade.

Análise de Dados, Aprendizado de Máquina e Inteligência Artificial.





Contratações via **credenciamento**: hipótese de inexigibilidade quanto a objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento (Artigo 74, Inciso IV, Lei Federal nº 14.133/2021), podendo ser usado nas seguintes hipóteses de contratação (Artigo 79, Lei Federal nº 14.133/2021):

- a) paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração <mark>a r</mark>ealização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
- b) com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
- c) em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Exemplos: laboratórios médicos, serviços de saúde em geral, serviços bancários, serviços de inspeção em automóveis, serviços de avaliação médica para renovação da carteira de motorista, serviços de transporte (aéreo, rodoviário, táxis, Uber, etc.).

### Análise Crítica da Pesquisa de Preços

Os preços possuem origens distintas?

Todos os parâmetros consultados resultaram em algum preço a ser utilizado?

Somente foram obtidos preços com fornecedores em potencial?

As condições de entrega/prestação são semelhantes?

Os preços obtidos são válidos segundo a legislação?

O número de preços obtidos é suficiente?

Os preços obtidos são compatíveis e refletem o mercado?

Preços inexequíveis x excessivamente elevados.

Ferramentas estatísticas de análise:

Média x mediana x menor.

Coeficiente de variação (CV) quanto à média: parâmetro de 25%\*.

Fonte: Pesquisa de Preços em Aquisição de Bens e Serviços de TIC, TCE-PR, 2023.



#### Média x Mediana x Menor.

### Métodos utilizados para determinar o preço

#### Média

- soma de todas as medições divididas pelo número de observações no conjunto de dado
- Dados homogêneos

#### Mediana

- valor do meio que separa a metade maior da metade menor no conjunto de dados
- Dados heterogêneos

#### Menor valor

 deve ser utilizado apenas quando por motivo justificável não for mais vantajoso fazer uso da média ou mediana

Exemplo: 1,50; 2,20; 3,50; 4,00; 10,00.

Média = (1,50+2,20+3,50+4,00+10,00)/5 = 4,24

Mediana = 3,50.

Menor preço = 1,50.

Sabendo-se que a média aritmética simples se contamina com a presença de resultados muito baixos ou muito elevados, a ideia e estabelecer se o conjunto de dados coletados na pesquisa realizada é ou não homogêneo.

Uma das formas de se fazer tal verificação é a utilização do método do Coeficiente de Variação. O coeficiente de variação fornece a oscilação dos dados obtidos em relação à média. Quanto menor for o seu valor, mais homogêneos serão os dados.

O coeficiente de variação é considerado baixo quando apresentar percentual igual ou inferior a 25%. Se ele for superior a 25%, o coeficiente indica a presença de valores extremos afetando a média. Seu cálculo é feito a partir da aplicação da seguinte fórmula:

$$CV = (S \div X) \times 100$$
, onde:

"S" é o desvio padrão da série dos valores.

"X" é a média aritmética da série dos valores.

"CV" é o coeficiente de variação.

O desvio padrão é uma medida que indica a dispersão dos dados dentro de uma amostra com relação à média.

Como calcular o desvio padrão no Excel:

**Passo 1** - Considerando os seguintes valores: 2, 3, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

Passo 2 - Basta inserirmos os valores nas células do Excel e utilizarmos a fórmula =DESVPAD conforme abaixo, selecionando o intervalo contendo os valores.



Passo 3 - Ao final do procedimento, basta teclar "Enter". O desvio padrão calculado é 2,7508.

	A	В	C	D	E	F	G	н	I	J	K	
1	valores	2	3	3	4	5	6	7	8	9	10	Γ
2												
3	2.7508	1										

Exemplo obtendo resultado de "CV" de 15,77%, menor que 25%:

	A	В		
1	Fornecedores	Preços		
2	Fornecedor A	600,00		
3	Fornecedor B	850,00		
4	Fornecedor C	900,00		
5	Fornecedor D	920,00		
6	Fornecedor E	800,00		
7				
8	"S" desvio padrão =DESVPAD(B2:B6)	128,37		
9	"X" Média = ((600+850+900+920+800) / 5)	814,00		
10	$CV = (S \div X) \times 100$	15,77%		

Nota-se que o "CV" ficou em 15,77%, o que indica que todos os dados coletados se encontram dentro de uma margem aceitável da concentração da média do conjunto de dados coletados, não havendo necessidade de excluir valores da pesquisa, podendo-se usar a média simples de todos os valores (814,00).



Exemplo obtendo resultado de "CV" de 27,67%, maior que 25%:

	A	В
1	Fornecedores	Preços
2	Fornecedor A	400,00
3	Fornecedor B	850,00
4	Fornecedor C	900,00
5	Fornecedor D	920,00
6	Fornecedor E	800,00
7		
8	"S" desvio padrão =DESVPAD(B2:B6)	214,20
9	"X" Média = ((400+850+900+920+800) / 5)	774,00
10	$CV = (S \div X) \times 100$	27,67%

Percebe-se agora que o CV ficou em 27,67%, o que indica que há pelo menos um dado que se afasta do grau aceitável de concentração da média do conjunto de dados. E, nesse caso, a planilha indicou que o Fornecedor "A" é justamente aquele que desvirtuará o resultado final, indicando que este deve ser desconsiderado da memória de cálculo do preço

referencial.



Retirando-se o referido valor, teremos o seguinte resultado:

-4	A	В
1	Fornecedores	Preços
2	Fornecedor A	
3	Fornecedor B	850,00
4	Fornecedor C	900,00
5	Fornecedor D	920,00
6	Fornecedor E	800,00
7		
8	"S" desvio padrão =DESVPAD(B2:B6)	53,77
9	"X" Média = ((850+900+920+800) / 4)	867,50
10	$CV = (S \div X) \times 100$	6,20%

Uma vez que o preço discrepante (R\$ 400,00) foi retirado, o CV caiu para 6,20%, indicando que os dados restantes podem ser utilizados na cesta de cálculo da média para fixação do valor de referência.



## Data do Orçamento Estimado

A data do orçamento estimado é a data em que o orçamento, planilha orçamentária ou mapa de formação de preços foram elaborados, independente da data da tabela referencial utilizada, se for o caso, data aquela que deverá constar em edital e contrato (§1°, Artigo 112, Decreto Municipal n° 700/2023 – Curitiba; § Único, Artigo 169, Decreto Estadual n° 10.086/2022 – Paraná; Minutas AGU.

https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133

https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/regulamentacao-municipal-lei-federal-de-licitacoes-n-

141332021/3414

### Planilha Modelo

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Wo7AYXUSVAp0D9BBmS2h4tAKeoTTWC2-/edit?usp=sharing&ouid=111941918865381418386&rtpof=true&sd=true





## Sobrepreço

Preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada (Inciso LVI, Artigo 6°, Lei Federal n° 14.133/2021).

### Superfaturamento

Dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por (Inciso LVII, Artigo 6º, Lei Federal nº 14.133/2021):

- a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;
- b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;
- c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;
- d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com

custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços.

## Inexequibilidade

Preço inexequível: aquele que, após análise criteriosa, seja julgado simbólico ou excessivamente baixo e desalinhado dos demais preços encontrados.

O pregoeiro pode usar a pesquisa de preços da fase de seleção do fornecedor para avaliar a exequibilidade da proposta.

Utilização do instituto da diligência para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada (Artigo 59, § 2º, Lei Federal nº 14.133/2021).

Serão desclassificadas as propostas que não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração (Artigo 59, Inciso IV, Lei Federal nº 14.133/2021).

## Inexequibilidade

Parâmetros de indício de inexequibilidade:

**Obras e serviços de engenharia**: propostas cujos valores forem inferiores a 75% do valor orçado pela Administração (Artigo 59, § 4°, Lei Federal nº 14.133/2021, Artigo 33, Instrução Normativa nº 73/2022).

Bens e serviços em geral: é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração (Artigo 34, Instrução Normativa nº 73/2022).

Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO): análise global da planilha de custos apresentada junto à proposta, em especial quanto a itens de custos vinculados à legislação e instrumento coletivo de trabalho.

A inexequibilidade só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir (Artigo 34, Parágrafo Único, Instrução Normativa nº 73/2022; Acórdãos nº 465/2024, 963/2024, 1956/2024 e 2378/2024 TCU – Plenário, Acórdão nº 1635/2024 – TCEPR –

### PRYFLEX

### Manuais de Referência









https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023\_final.pdf/

https://portal.tcu.gov.br/data/files/E4/77/A8/E9/D13FB810F80985A8E18818A8/Nota%20Tecnica%20-

%20Elaboracao%20do%20orcamento%20para%20as%20contratacoes%20publicas%20de%20bens%20e%20servicos%20em%20

#### TI.pdf

https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/MOP/article/view/11587/11711

https://tanspalercia.stj.jus.br/wp-content/uploads/Manual do Modelo de Planilhas de Custos do STJ.pdf









No que diz respeito ao empenho, ao compromisso, ao esforço, à dedicação, não existe meio termo. Ou você faz uma coisa bem feita ou não faz.

(Ayrton Senna)