

Briefing Técnico: Inexequibilidade, Sobrepreço e Superfaturamento na Nova Lei de Licitações

Sumário Executivo

Este documento sintetiza os principais conceitos, diretrizes e riscos associados à gestão de preços em contratações públicas, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021. O foco central reside na prevenção de irregularidades como o **sobrepreço** e o **superfaturamento**, além da identificação de propostas **inexequíveis**. A análise destaca a transição da Lei 8.666/1993 para o novo marco legal, enfatizando que a eficiência na licitação não se resume ao menor preço, mas à seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, considerando o ciclo de vida do objeto e a integridade do processo administrativo.

1. Definições e Objetivos do Processo Licitatório

A licitação é definida como um processo administrativo pelo qual o ente público abre a possibilidade para que interessados formulem propostas, selecionando a mais conveniente para a celebração de um contrato.

Objetivos Fundamentais (Art. 11 da Lei 14.133/21):

- **Seleção da Proposta Vantajosa:** Busca-se o resultado que melhor atenda à administração, observando o uso do objeto no tempo (durabilidade e custo-benefício) em vez de focar apenas no valor nominal imediato.
- **Justa Competição:** Respeito ao devido processo legal e vinculação ao edital.
- **Integridade dos Preços:** Prevenção ativa contra distorções, especificamente o sobrepreço, a inexequibilidade e o superfaturamento.

2. Parâmetros para Pesquisa de Preço (Art. 23)

A nova legislação introduziu parâmetros concretos e uma hierarquia preferencial para a apuração do valor de mercado na fase preparatória.

2.1. Aquisição de Bens e Serviços

Para o balizamento de preços em pregões e concorrências, devem-se utilizar os seguintes parâmetros, de forma combinada ou não:

Ordem	Parâmetro de Pesquisa	Critérios e Condições
1	PNCP	Consulta obrigatória ao Painel de Preços ou Portal Nacional de Contratações Públicas.
2	Contratações Similares	Dados de outros entes públicos em período de até 1 ano anterior à pesquisa.
3	Mídia Especializada/Sites	Sítios eletrônicos (ex: Amazon, Magalu) desde que contenham data, hora e sejam "vendidos e entregues" pela própria loja (sem atravessadores/marketplace).
4	Fornecedores	Consulta direta a no mínimo três fornecedores (parâmetro que deve ser usado com cautela para evitar distorções).
5	Base Nacional de Notas Fiscais	Previsto em lei, mas ainda dependente de regulamentação plena para funcionamento.

2.2. Obras e Serviços de Engenharia

A pesquisa deve seguir uma ordem específica, prioritariamente utilizando sistemas de custos referenciais:

1. **SICRO:** Para obras de infraestrutura e transportes.
2. **SINAP:** Para demais obras e serviços de engenharia.
3. **Sistemas Próprios:** Municípios e Estados podem usar sistemas locais desde que não envolvam recursos da União.

3. Sobrepreço vs. Superfaturamento

É fundamental distinguir o erro no "papel" do dano efetivo ao erário.

- **Sobrepreço:** Ocorre quando o preço orçado ou contratado é expressivamente superior aos valores de mercado. É uma irregularidade que se manifesta antes do pagamento, podendo estar no edital ou no contrato assinado.

- **Superfaturamento:** É a evolução do sobrepreço. Ocorre quando há o **desembolso financeiro** (pagamento efetivo) por um valor acima do mercado, gerando dano real ao patrimônio público.

Tipos de Sobrepreço:

- **Unitário:** Quando apenas um item isolado da planilha está acima do mercado.
- **Global:** Quando o valor total do contrato excede o referencial.

4. Inexequibilidade e Riscos de Mercado

A administração deve desclassificar propostas com preços manifestamente inexequíveis (excessivamente baixos), pois colocam em risco a execução do contrato.

Nota sobre Contexto Extraordinário: O documento aponta que, em situações como a pandemia de COVID-19, os preços de mercado sofrem flutuações agressivas (ex: caixas de máscaras saltando de R 15 para R 50). Nestes casos, o valor elevado pode não configurar irregularidade se for o praticado pelo mercado no momento da necessidade urgente.

5. Manobras e Irregularidades Técnicas

5.1. Jogo de Planilha

Tática comum em obras onde o licitante joga preços artificialmente altos em itens que ele prevê que serão aumentados por aditivos, e preços baixos em itens que podem ser suprimidos. Isso mantém o valor global aparentemente baixo na licitação, mas eleva o custo final após as alterações contratuais.

5.2. Subsídiação Cruzada (Exemplo COP 30)

O Tribunal de Contas da União (TCU) identificou irregularidades na COP 30, onde empresas ofereceram descontos agressivos na fase licitatória (próximos a 50%), compensando as perdas com preços abusivos (sobrepreço de até 1000%) em itens exclusivos, como mobiliário. Isso configura abuso de posição dominante e distorção do processo competitivo.

6. Recomendações de Governança

- **Fidelidade ao Planejamento:** Falhas no planejamento são a causa raiz da aceitação de produtos de baixa qualidade (ex: café de marca inferior) ou preços distorcidos.
- **Segregação de Funções e Apoio Técnico:** Membros da comissão de licitação e pregoeiros devem buscar pareceres técnicos de engenheiros (para análise de planilhas de obras) e contadores (para análise de balanços), visando mitigar riscos de responsabilização pessoal por erros técnicos que fogem ao conhecimento jurídico/administrativo básico.

- **Uso de Notas Fiscais em Contratações Diretas:** Em casos de inexigibilidade ou dispensa, o contratado deve comprovar que seus preços são compatíveis com o mercado por meio de notas fiscais emitidas para outros clientes no último ano.