

**PROJETO DE MELHORIA DOS CONTROLES INTERNOS MUNICIPAIS  
FOCO EM LOGÍSTICA DE MEDICAMENTOS**

**PREÇO DE REFERÊNCIA  
EM COMPRAS PÚBLICAS  
(ÊNFASE EM MEDICAMENTOS)**

Franklin Brasil



# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b>	<b>3</b>
<b>1. Não é “apenas estimativa”</b>	<b>4</b>
<b>2. Desmistificando os “Três Orçamentos”</b>	<b>6</b>
2.1 – Os “três orçamentos” e o TCE/MT	9
<b>3. Conceitos e Entendimentos</b>	<b>10</b>
3.1 – Definições básicas	10
3.2 – Estimado x Máximo	11
3.3 – Cesta de Preços Aceitáveis	12
3.4 – Evitar Referências Distorcidas	14
3.5 – Responsabilidade	15
3.6 – Formalização	17
3.7 – Preço referencial em contratação direta	18
3.8 – Cálculo de sobrepreço	18
3.9 – Planejamento da compra	19
3.10 – Banco de Preços	20
<b>4. Como priorizar o que é mais importante</b>	<b>21</b>
4.1 – Montagem da curva ABC	25
<b>5. Como obter preços de referência</b>	<b>29</b>
5.1 – Especificação do objeto	30
5.2 – Fontes de referência	32
5.2.1. Preços praticados e registrados na Administração Pública	32
5.2.2. Mídia especializada, páginas especializadas ou de domínio amplo na Internet	34
5.2.3. Cotação de fornecedores	35
5.3 – Preços de referência de medicamentos	37
5.3.1. Preço máximo	37
5.3.2. Banco de Preços em Saúde (BPS)	38
5.3.3. Levantamento de preços da CGU	39
<b>6. Como tratar os dados coletados</b>	<b>40</b>
6.1 – Média e Mediana	41
6.2 – Média Saneada	41
6.2.1. Cálculo da Média Saneada	41
6.2.2. Coeficiente de Variação (CV)	42
6.3 – Média Ponderada	43
<b>Referências</b>	<b>44</b>

## APRESENTAÇÃO

Toda compra pública exige a prévia definição de um preço de referência.

O desafio está em **como obter esse parâmetro**. A legislação cita diversas vezes “preço” (de mercado, estimado, aceitável, máximo, mínimo, simbólico, irrisório, excessivo, menor, melhor, global, unitário), mas a metodologia ainda é pouco explorada, tanto em termos normativos quanto em materiais de apoio e capacitação.

Na Assistência Farmacêutica não é diferente. Existe o Banco de Preços em Saúde (BPS), que armazena os preços praticados em compras institucionais de medicamentos e produtos médico-hospitalares. E também existe a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), responsável por estabelecer limites de preços.

Mesmo com o BPS e as listas da CMED, o mercado de medicamentos é caracterizado por expressivas variações de preços nas aquisições do setor público. E um dos fatores que mais contribui para esse cenário é a estimativa precária dos preços de referência.

Esse é um problema crítico, diagnosticado na avaliação de controles internos dos processos de logística de insumos da saúde nos municípios de Mato Grosso, projeto conduzido em parceria pelo TCE, CGU e Controladorias municipais.

Diante desse cenário e considerando que essa é uma deficiência de controles internos que afeta não apenas as compras de insumos da saúde, mas todas as compras públicas, este material se propõe a orientar os procedimentos para definição de preços referenciais.

Em síntese, abordaremos o tema sob três aspectos: **priorizar** os elementos mais relevantes, **obter** dados de referência e **tratar** os dados obtidos.

Assim, esperamos contribuir para aumentar a eficiência da gestão pública e a melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, reduzindo o desvio e o desperdício do dinheiro público.

Este material não trata da contratação de serviços ou obras, objetos com características próprias, que exigem metodologias, fontes e tratamento específicos para definição de preços de referência.

### Sobre o autor

Franklin Brasil é Auditor da CGU desde 1998; Bacharel em Computação pela UFMT; Mestre em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP; palestrante e facilitador em eventos de capacitação de servidores públicos, com ênfase na contratação de serviços terceirizados e detecção de fraudes em licitações; fundador e principal colaborador do NELCA, grupo que congrega mais de 1.500 compradores públicos do país; vencedor do “Prêmio Professor Lino Martins”, promovido pela Assoc. dos Servidores do Controle Interno do Estado do Rio de Janeiro - ASCIERJ em 2014. Vencedor do “Prêmio Chico Ribeiro” de Artigos Científicos sobre Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público, promovido pela ESAF em 2015..

# 1. NÃO É “APENAS ESTIMATIVA”

Em 2013, o Governo do Distrito Federal (GDF) queria comprar R\$ 85 milhões em medicamentos para o tratamento de câncer. Mas auditores do Tribunal de Contas suspeitaram dos preços estimados e pesquisaram os registros do Comprasnet.

Os resultados assustaram: produto estimado em R\$ 3.390,00 tinha registro de R\$ 34,80: diferença de 10.000%. De modo generalizado, os preços estimados pelo GDF estavam muito acima dos preços praticados por outros órgãos da Administração Pública.

Redefinidos os referenciais, a estimativa de R\$ 85 milhões caiu para R\$ 12 milhões.

O mais impressionante, porém, nem foi essa variação estratosférica. Foi a opinião do GDF. Em nota, a Secretaria de Saúde informou que **“a estimativa de preço é apenas estimativa. O que realmente vale é o valor final da licitação (menor preço)”** (<http://g1.globo.com>).

Se você, leitor, também pensa assim, por favor, pare agora! (de pensar assim, não de ler!). **Vamos combinar desde agora: preço referencial não é “apenas estimativa”.**

Toda compra pública está submetida a regras de licitação, destinada a selecionar a proposta mais vantajosa. Em geral, isso significa a proposta com o menor preço.

*Para determinar se uma proposta é vantajosa, a Administração precisa realizar, antes, **PESQUISA DE PREÇOS** no mercado. Há vários dispositivos legais que exigem esse orçamento, sem o qual a licitação é considerada anulável*

É a pesquisa de preços que fundamenta o julgamento da licitação, definindo o **preço de referência**. O preço de referência tem diversas **finalidades**: suporte ao processo orçamentário da despesa; definir a modalidade de licitação conforme a Lei 8.666/93; fundamentar critérios de aceitabilidade de propostas; fundamentar a economicidade da compra ou contratação ou prorrogação contratual; justificar a compra no sistema de registro de preços.

A pesquisa de preços pode representar até 45% de todo o tempo dedicado ao processo licitatório (Casagrande, Cestari e Motta, 2012). E se for mal feita, pode representar prejuízo, já que a concorrência nem sempre é elemento suficiente para garantir preço justo e os fornecedores estarão procurando meios de vender seus produtos com lucros maiores.

Infelizmente, criou-se uma cultura simplista em torno da pesquisa. A jurisprudência acabou cristalizando o mito de que **“três orçamentos”** validam o preço de mercado.

Mas a lei não determina essa sistemática. O que a lei determina é que as compras, sempre que possível, deverão “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” (art. 15 da Lei nº 8666/93). O “sempre que possível”, nesse caso, significa “quando estiver disponível”.

Essa é a fonte de informação mais relevante para as compras públicas. Quanto o setor público vem pagando pelo mesmo produto, em condições similares?

Mas essa informação não parece ser levada em conta com frequência. É comum lermos notícias sobre enormes “economias” obtidas em pregões, calculadas como a diferença entre o preço estimado e o preço vencedor. Será que essa “economia” é um efeito real das disputas ou um efeito colateral de preços superestimados?

*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. (Santana, 2006, p. 26)*

---

A estimativa inadequada produz **ilusão de economia** e também gera outro fenômeno comum em compras públicas: a variação absurda de preços para o mesmo produto.

Estudo de Lacerda (2012) avaliou pregões eletrônicos de 2011 para compra de “papel A4 branco”. Os preços unitários pagos variaram de R\$ 6,80 a R\$ 15,82. Mais de 130% de dispersão.

O preço de referência em um dos pregões desse estudo era R\$ 45,95 por resma. Antes que você possa pensar “ah, mas é apenas o estimado” é bom saber o que ficou comprovado: quanto maior o valor estimado, maior o valor homologado. Estimativas acima da média de mercado tendem a gerar propostas mais caras. E ajudam a explicar a dispersão de preços que, em geral, caracteriza prejuízo.

Esse prejuízo é uma constatação frequente dos órgãos de controle e da imprensa. Notícia do jornal O Globo, de 30/01/2011 com a manchete “Sobrepço na compra de remédios, um mal nacional” (Benevides e Mercedes, 2011) citou relatórios da CGU para evidenciar que a compra de medicamentos com sobrepreço é recorrente.

A CGU em Mato Grosso detectou variações de até 17.000% nos preços de medicamentos e produtos médico-hospitalares em 76 municípios mato-grossenses, com base nas Atas de Registro de Preços vigentes em 2014. Se os melhores preços fossem a regra, as **prefeituras mato-grossenses poderiam economizar mais de R\$ 50 milhões por ano**.

Um caminho para esse desempenho é estimar preços de referência mais coerentes.

É o que vamos aprender aqui. Desmistificando os “três orçamentos”, compilando a jurisprudência recente, classificando as demandas conforme a sua importância, reconhecendo fontes de informação disponíveis, métodos de pesquisa e tratamento estatístico.

Primeiro, vamos começar desconstruindo um mito.

## 2. DESMISTIFICANDO OS “TRÊS ORÇAMENTOS”

A legislação exige, na fase interna da licitação, uma “**ampla pesquisa de preços**”.

*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: ...conformidade de cada proposta (...) com os preços correntes no mercado...*

*Lei 10.520/01, art. 3º, III: dos autos do procedimento constarão (...) o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados*

*Decreto 3555/00, art. 8º, § 2º, II: ...propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado...*

---

Mediante **especificação clara e objetiva** do que se pretende, o órgão comprador deve buscar referências para estimar, com grau adequado de precisão, o valor praticado no mercado.

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). Estudos recentes comprovaram esse costume (Cabral, 2008; Costa e Silva, 2009; Shuch, 2010).

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).

A referência mais detalhada sobre “preço de mercado” e “pesquisa de preços” em compras públicas tem sido a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de Controle Externo, incumbido de fiscalizar todas as licitações do Governo Federal.

E 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).

Entretanto, o Tribunal vem reconhecendo que os orçamentos dos fornecedores não refletem, necessariamente, o preço de mercado. No Acórdão 3.452/2011-2C, o Órgão de Controle especificou as **fontes de informação a serem consideradas: preços praticados no site de compras do Governo e Atas de Registros de Preços de outros órgãos** “...*para a obtenção de preços reais e melhores que aqueles fornecidos quando da pesquisa de mercado para aquisição de bens/produtos.*”

Reforçando esse entendimento, o Acórdão 299/2011-P, tratou de Pregão Eletrônico em que os preços finais ficaram 55% menores que os estimados, chegando a 70% de diferença. Para o TCU, essa variação exagerada resultou de estimativa distorcida, baseada só em consulta a fornecedores.

*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 a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados.*

(Acórdão TCU 299/2011-Plenário)

Na mesma linha, Marçal Justen Filho (2002) afirma que órgãos públicos devem trocar informações para evitar preços conflitantes para produtos similares, permitindo detectar distorções, obviamente tomando em conta situações homogêneas de especificações, condições de pagamento e outras. Outro jurista renomado, Jessé Torres Pereira Júnior (2002) argumenta no mesmo sentido.

Autor de um estudo comparativo das compras privadas e públicas, Alexandre Motta reforça a opinião de que a coleta de três orçamentos é metodologicamente frágil:

*...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)*

Outros autores têm opiniões ainda mais contundentes. Correa (2005), por exemplo, acredita que **nenhum fornecedor revelará, de fato, o preço que irá propor na licitação, apresentando, na fase de estimativa, propostas comerciais infladas**, o que leva a variações muito grandes dos valores obtidos em propostas comerciais, comprometendo seriamente a validade da média aritmética para embasar a tomada de decisão. Niebuhr (2007) compartilha desse entendimento.

Afinal, qual seria a motivação do fornecedor em expor seu preço antecipadamente? Se a sua cotação é juntada ao processo, torna-se documento público, disponível aos concorrentes. Isso pode até ser considerado prejuízo ao princípio da isonomia (Acórdão TCU 1.191/2007–P). Desse modo, para o fornecedor, a cotação seria uma espécie de “maldição”:

*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 abrisse e anunciara seu preço; se propõe mais alto está pretendendo superfaturar, e se cota mais baixo então mentiu à Administração anteriormente, quando cotou mais alto... (Rigolin, 2012)*

Assim, os fornecedores acostumados a participar de licitações não fornecem cotações reais. O próprio TCU reconhece isso no Acórdão 2.149/2014, ao afirmar que os fornecedores não desejam revelar aos seus concorrentes os preços que estão dispostos a praticar no futuro certame licitatório.

E quem não participa de licitações também não tem interesse em informar seus preços. Elaborar o orçamento, geralmente para uma quantidade expressiva de produtos, representa gasto significativo de recursos, sobretudo o tempo de funcionários. Além disso, fornecer ou não um orçamento não interfere nos negócios, já que o setor público não é seu cliente (Viana, 2012).

*no decorrer do tempo, o mercado próprio de oferta para o consumo do poder público se torna "viciado", oferecendo preços inadequados para a formação dos preços da administração pública. (Viana, 2012)*

---

Pesquisa realizada por Cabral (2008) demonstrou que no momento da licitação, os fornecedores ofertam preços bem inferiores, chegando a superar 50%, aos valores que eles mesmos apresentaram na cotação prévia. Para a autora,

*[o]s fornecedores adquiriram através dos tempos, o conhecimento do processo de formulação dos preços referenciais e quando consultadas para a formulação dos mesmos nos itens que lhe interessam a comercialização, ofertam preços manifestadamente superiores, sabendo que influenciarão na determinação da média geradora dos preços que servirão para comparação com os preços apresentados posteriormente pelos mesmos em suas propostas, gerando preços referenciais com a influência desta distorção, verificando-se sempre maiores do que os efetivamente praticados no mercado. (Cabral, 2008)*

---

O Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Governo Federal defendeu junto ao TCU (Acórdão 1405/2006-P) o argumento de que **os fornecedores, conhecendo os procedimentos de pesquisa de preços, não demonstram a realidade quando são consultados antes de uma licitação, acarretando valores referenciais bem acima dos preços reais de mercado.**

Mas que benefício pode ser obtido de preços de referência superestimados? O TCU responde a essa pergunta no Acórdão 98/2011-P: se houver efetiva competição, o sobrepreço não traz prejuízos. Mas o próprio Tribunal admite que julgou, inúmeras vezes, casos de certames licitatórios sem verdadeira disputa. Nesses casos, **preços referenciais inchados, servindo de teto, causam prejuízos porque os poucos participantes (ou o único) ofertam descontos irrisórios (ou nenhum desconto) em relação ao orçamento da Administração.**

Por causa desses problemas, Motta (2010a) argumenta que a formação de preços de referência nas licitações deve levar em conta: **criterosa especificação do objeto, conhecimento do mercado e correta aplicação de cálculos estatísticos.**

Por isso o TCU vem recomendando (Acórdão 2.816/2014-P) **não restringir a pesquisa de preços a cotações de potenciais fornecedores**, adotando também outros parâmetros e promovendo ações de capacitação em estimativa de preços, a partir de pesquisas em mídia e sites especializados, compras e registros públicos, portais oficiais, banco de preços, tabelas de fabricantes. Foi nessa linha que o Governo Federal editou a **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014.**

## 2.1 – Os “TRÊS ORÇAMENTOS” E O TCE/MT

---

Assim como o Controle Externo da União, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso considera que a pesquisa de preços não deve se limitar a orçamentos de fornecedores.

É o que se verifica na Resolução de Consulta nº 41/2010. Tratando de dispensa e inexigibilidade, o TCE-MT esclarece que existe a necessidade de justificação do preço contratado, com base em no mínimo 3 (três) fontes de preço:

***2. O balizamento deve ser efetuado pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, 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)***

---

Reforçando esse entendimento, o TCE-MT editou a publicação "Perguntas frequentes e respostas aos fiscalizados". Na terceira edição do documento, de 2014, ficou bem claro o processo de pesquisa de preços:

***274. É obrigatória a realização de cotação de preços nos casos de contratação direta?***

***Sim. 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.***

***O balizamento também pode ser efetuado por meio de pesquisa de preços com, no mínimo, três propostas válidas para justificar a compatibilidade do preço oferecido pelo fornecedor com aquele vigente no mercado, desde que conjugado com as demais fontes de informação.***

***(TCE-MT. Perguntas frequentes e respostas aos fiscalizados, 3ª ed., 2014)***

---

Além disso, o TCE-MT, na 5ª edição da cartilha “Classificação de irregularidades: critérios para as decisões sobre as contas anuais”, publicada em 2015, identifica como grave o sobrepreço, entendido como processo licitatório ou contratação com preços comprovadamente superiores aos de mercado, em afronta ao art. 37, caput, da Constituição Federal e art. 43, IV, da Lei 8.666/1993.

Não há dúvidas, portanto, de que o “mito dos três orçamentos” está definitivamente desfeito no âmbito dos órgãos de controle. Pesquisa de preços balizada apenas em cotações junto a fornecedores tem grande potencial para se tornar enviesada, viciada, superestimada. É preciso ampliar as fontes de preços de referência, adotando o que o TCU vem chamando de “cesta de preços aceitáveis”.

A metodologia para obter esses “preços aceitáveis” será abordada neste material. Antes, porém, é preciso abordar alguns conceitos e entendimentos da jurisprudência mais recente sobre o tema.

## 3. CONCEITOS E ENTENDIMENTOS

### 3.1 – DEFINIÇÕES BÁSICAS

---

**Mercado:** potenciais fornecedores do objeto pretendido.

**Pesquisa de mercado:** verificação das condições específicas do mercado conforme o objeto pretendido: especificação, marcas, qualidade, desempenho, prazos, garantia.

**Custo:** o que é utilizado para produzir ou comprar um bem ou serviço: matéria prima, energia, pessoal, serviços terceirizados.

**Despesa:** gasto com manutenção da atividade: escritório, administração, marketing, tributos.

**Preço:** custos + despesas + lucro

**Pesquisa de preços:** procedimento que estabelece o preço de referência, incluindo priorização, coleta, validação, crítica e análise de preços disponíveis, para permitir negociação justa e realista.

**Preço de mercado:** preço corrente na praça pesquisada.

**Preço praticado:** preço que a Administração Pública paga em suas compras.

**Preço registrado:** preço constante do Sistema de Registro de Preços.

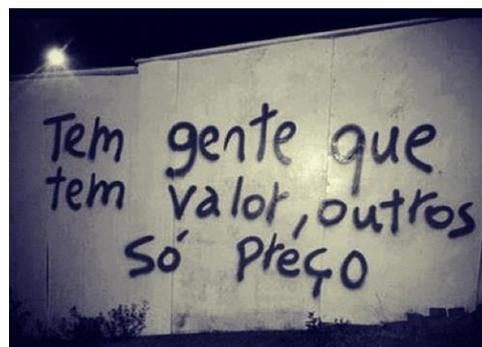
**Preço de referência:** parâmetro para julgar licitações, obtido com base em uma “cesta de preços aceitáveis” e tratamento crítico dos dados. Sinônimos: [preço estimado](#), [orçamento](#), [valor orçado](#), [valor de referência](#), [valor estimado](#).

**Preço máximo:** facultativo, proíbe proposta superior. Se definido, divulgação é obrigatória.

**Sobrepçoço:** quando o preço de referência é superior ao de mercado (Ac TCU310/2006-P).

**Superfaturamento:** quando o preço pago é superior ao de mercado (Ac TCU 310/2006-P).

O “preço estimado” e o “preço máximo” podem até apresentar o mesmo valor, mas não são necessariamente a mesma coisa. É o que se explica a seguir.



## 3.2 – ESTIMADO X MÁXIMO

*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)

Preço estimado e preço máximo são parâmetros distintos em objetivos e consequências.

O **preço máximo é opcional** (art. 40, X, da Lei 8.666/93). Se estabelecido, tem que ser divulgado no edital e não pode ser ultrapassado. Qualquer proposta superior deve ser desclassificada. Também não pode ser alterado no decorrer do certame (Acórdão TCU 7.213/2015-2C).

O **preço estimado é obrigatório**, mas não é limite para as propostas.

Entretanto, 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).

Por isso é mais simples e objetivo julgar as propostas quando existe preço máximo (Niebuhr, 2011). Também é mais transparente, já que todos podem conhecer o parâmetro.

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 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:

**Em regra, os editais de pregão devem contemplar orçamento detalhado e critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, admitida sua dispensa, motivadamente e considerando os riscos e benefícios da medida, no caso de objetos complexos, com alto grau de incerteza em sua definição e/ou características muito peculiares de mercado. (Acórdão 2547/2015-Plenário)**

O **preço máximo pode ser igual ao preço estimado**. Basta o edital assim definir. Nesse caso, a divulgação no edital é obrigatória, mesmo no Pregão, por se tratar de critério de aceitabilidade (Acórdãos TCU 392/2011-P, 2.166/2014-P e 7.213/2015-2C). Assim, qualquer proposta acima da referência deve ser desclassificada.

Aliás, **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.

Seja qual for o critério, o preço de referência é mais bem representado por uma **cesta de preços aceitáveis**, conceito apresentado a seguir.

### 3.3 – CESTA DE PREÇOS ACEITÁVEIS

---

Já ficou bastante claro que a pesquisa de preços não pode se limitar aos tradicionais orçamentos de fornecedores. É preciso levar em conta todas as fontes de referência disponíveis, com a maior amplitude possível. Esse conceito tem sido tratado pelo TCU como **“cesta de preços aceitáveis”**, que engloba as mais diversas fontes:

**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)**

O que se espera, portanto, é que a pesquisa de preços seja realizada com **amplitude suficiente (Acórdão TCU 2637/2015-P)**, **proporcional ao risco** da compra, privilegiando a diretriz emanada pelo art. 15 da Lei de Licitações, a fim de que o balizamento seja fundamentado nos preços praticados pela Administração Pública.

Nesse sentido, somente quando não for possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais é que a pesquisa pode se limitar a cotações de fornecedores (Acórdão TCU 2.531/2011-P).

Outra diretriz importante é o respeito ao lucro do fornecedor. No Acórdão 1.700/2007-P, o TCU deixou claro que *“exigir um desconto que torne o preço de um produto menor do que o seu custo não está nos propósitos da licitação”*. Assim, os preços referenciais devem considerar o custo e o lucro do vendedor.

A respeito da **quantidade de referências**, em 2012 a Advocacia Geral da União (AGU), publicou a segunda edição do “Manual de procedimentos para contratação de bens e serviços pelos órgãos públicos federais”. A recomendação era obter, no mínimo, três referências. Excepcionalmente, se comprovada a limitação de mercado ou o manifesto desinteresse de fornecedores, aceitava-se um conjunto menor.

A **limitação de mercado** seria comprovada, por exemplo, quando o órgão comprador não encontrasse três fornecedores locais e, pelas características do produto (combustível, por exemplo) fosse antieconômica a sua aquisição em outra localidade.

Já o **manifesto desinteresse** dos fornecedores ocorreria, por exemplo, quando realizada a pesquisa junto ao universo de possíveis proponentes e apenas um ou dois respondessem.

Ambas situações deveriam ser comprovadas e justificadas no processo pelo servidor responsável pela pesquisa. Para o TCU, não se comprova “manifesto desinteresse” se a pesquisa for realizada sem considerar o universo de possíveis proponentes (Acórdão 43/2002–1C).

Ademais, para a AGU, só se caracterizaria o “manifesto desinteresse” caso comprovada a impossibilidade de se obter orçamentos pelos diversos meios possíveis.

Entetanto, **a posição da AGU mudou com a edição da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014.**

No Parecer nº 12/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF, a AGU reconheceu que até então havia uma lacuna normativa, pela ausência de regulamento a respeito da pesquisa de preços, sendo comum a jurisprudência indicar a necessidade de cotação com pelo menos três fornecedores.

Mas a IN 05/2014 supriu essa lacuna, alterando o paradigma da metodologia, com o intuito de desburocratizar o procedimento da pesquisa de preços. Para a AGU, “*os entendimentos anteriores à [IN] encontram-se superados, devendo o Administrador observar a nova sistemática*”.

O próprio TCU, no Acórdão 4.575/2014-2C, já recomendou a aplicação da IN 05/2014.

E essa Instrução Normativa 05/2014 prevê a possibilidade de usar apenas um dos parâmetros para estimar o preço de referência, quando a fonte da informação for o sistema de compras do Governo Federal, o Comprasnet. **Se baseada no Comprasnet, a pesquisa pode se limitar a um único preço.**

*É juridicamente viável a eleição de apenas um dos parâmetros para a formação do preço estimado da contratação, conforme estabelecido pelo artigo 2º da IN nº 05/2014-SLTI/MP, restando, portanto, superada a lacuna legislativa no tocante a metodologia utilizada para a formação do preço estimado (Parecer nº 12/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU)*

---

Entretanto, para a AGU, se não for originada do Comprasnet, a pesquisa de preços com menos de três referências exige justificativa da autoridade competente.

**Na verdade, para o autor deste curso, mesmo quando a pesquisa se baseia no Comprasnet, é recomendável avaliar o risco da compra para definir a amplitude e diversidade da pesquisa.**

No Acórdão 5.216/2007-1C, o TCU abordou uma questão relevante a esse respeito. Pautar a pesquisa de preços apenas em preços praticados na Administração Pública pode perpetuar uma incompatibilidade com o mercado. Se um produto for comprado com sobrepreço, este parâmetro pode se disseminar e até mesmo perpetuar em todo setor público.

Daí a razão pela qual a origem da pesquisa única e exclusivamente em preços registrados nem sempre apresenta, necessariamente, o menor preço de mercado, e sim o preço pago por determinado órgão comprador (vide Acórdão TCU 1.378/2008-1C).

Para o TCU, uma compra só pode ser considerada vantajosa se ficar comprovado que a pesquisa de preços “*foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014*” (Acórdão 2637/2015-P).

Por isso a relevância de se **avaliar o risco da compra**. Esse aspecto deve fazer parte do planejamento da pesquisa de preços. Detalhes operacionais serão abordados na seção deste curso a respeito da priorização da demanda conforme a relevância econômica, com emprego da Curva ABC.

Compras que envolvem baixa materialidade econômica podem justificar a adoção de um único preço registrado no Comprasnet, por exemplo. Mas a aquisição de produtos com significativo impacto orçamentário exigem maior rigor metodológico, aplicando-se a “cesta de preços aceitáveis”, com a amplitude suficiente ao caso (Acórdão 2637/2015-P). E com o tratamento adequado dos dados, para **evitar referências distorcidas**.

### 3.4 – EVITAR REFERÊNCIAS DISTORCIDAS

---

A dispersão de preços, mesmo para produtos similares, é um fenômeno mundialmente conhecido. A literatura sugere que a dispersão de preços sempre ocorrerá em mercados onde a informação é imperfeita e quando a pesquisa de preços implicar em custo ao consumidor (Zhao, 2006). O efeito das marcas também é um elemento importante na análise da dispersão de preços de mercado.

A amplitude de preço pode ser definida como [ (preço máximo – preço mínimo) / preço mínimo ].

Para o TCU, **diferenças em patamares de até 10% refletem variações normais de mercado** (Acórdãos 136/1995-P e 1.544/2004-P).

Ainda para o TCU, o conceito de “preço aceitável” é mais bem representado por uma faixa:

*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...*

*não somente os "preços praticados no âmbito da Administração Pública" (...) devem ser tomados como referência (...) mas sim todos aqueles considerados válidos - que não representem viés - para a faixa de preços aceitável.*

**(Acórdão TCU 2.170/2007-Plenário)**

---

Entretanto, mesmo que o “preço aceitável” seja uma faixa, **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. Num caso concreto (Acórdão 378/2011-P), o TCU considerou irregular o arbítrio injustificado de 20% a maior sobre o valor estimado, possibilitando, de ofício, a formação de sobrepreço nas propostas apresentadas, criando faixa de variação em relação a preço de referência, contrariando o Acórdão TCU 326/2010-P.

Em função disso, diante da ocorrência de **discrepâncias nos preços referenciais da pesquisa**, a jurisprudência recomenda, primeiro, verificar se a variação ocorre em função da especificação dos produtos comparados (AGU, 2012). Em caso positivo, deve-se definir todas as características que o produto demandado deve apresentar para a satisfação do interesse público e, a partir daí, pesquisar o preço dos produtos compatíveis para, só então, definir o preço estimado.

Mas em caso negativo, ou seja, quando a variação de preços não decorre de diferenças significativas na especificação dos produtos comparados, deve-se **desconsiderar os valores demasiadamente discrepantes** (AGU, 2012).

É o que determina o TCU nos Acórdãos 2.943/2013-P, 2.637/2015-P. Para o Tribunal de Contas da União, 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, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.

Uma metodologia estatística para evitar distorções será apresentada na seção 6.2 deste material.

## 3.5 – RESPONSABILIDADE

---

A pesquisa de preços é obrigatória, mas a lei não indica quem deve fazê-la. As pistas para essa lacuna normativa são encontradas na jurisprudência.

Embora seja comum verificar, na prática, a delegação de competência para pesquisa de preços aos membros da Comissão de Licitação ou ao Pregoeiro, o TCU já deixou claro que essa não é uma incumbência obrigatória dos servidores que conduzem a fase externa da licitação.

Para o TCU, faz mais sentido que a pesquisa de preços seja elaborada pela área demandante, considerando o conhecimento que detém do objeto a ser licitado e do mercado fornecedor.

***2. 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.***

***3. Não cabe responsabilização por sobrepreço de membros da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior, quando restar comprovado que a pesquisa foi realizada observando critérios técnicos aceitáveis por setor ou pessoa habilitada para essa finalidade.***

**(Acórdão TCU 3.516/2007-1C)**

---

Cabe ao gestor público exigir do orçamentista a comprovação de compatibilidade do orçamento com os preços de mercado (Acórdão TCU 28/2013-P).

O artigo 113 da Lei 8.666/93 estabelece a inversão do ônus da prova nas compras públicas.

***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/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU)**

---

Aceitar proposta com sobrepreço ou homologar certame nessa condição sujeita à responsabilidade solidária com quem fez a pesquisa de preços. É poder-dever dos agentes envolvidos exercerem o controle dos atos administrativos praticados no processo (Pereira Junior e Dotti, 2011).

A responsabilidade solidária pela pesquisa de preços já foi determinada pelo TCU nos Acórdãos 509/2005-P e 2.136/2006-1C. Para o Tribunal de Contas, mesmo existindo setor responsável pela pesquisa de preços, a Comissão de Licitação, bem como a autoridade que homologa o procedimento licitatório, não estão isentos de verificar se efetivamente os preços ofertados estão de acordo com os praticados no mercado.

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”*.

Daí a importância de normatizar a pesquisa de preços, adotar procedimentos formais, padronizados, metodologicamente robustos, com pessoal capacitado, em compatibilidade com os riscos.

Sendo o comprador público responsável pelo preço de referência, como ele cumpre essa responsabilidade depende da demanda, da situação, da organização, e de suas habilidades.

Em circunstâncias que envolvam requisitos dispendiosos e tecnicamente complexos, ou exclusivos, espera-se que o orçamentista seja capaz de obter ajuda especializada ou que uma equipe de especialistas realize diretamente a pesquisa de preços.

Se uma compra pode ser feita usando apenas a análise de preços praticados no mercado, normalmente é possível fazer o trabalho sem o apoio de especialistas. Como resultado, espera-se que o orçamentista tenha conhecimento sobre as fontes disponíveis, os preços e quantidades do passado, prazos de entrega, especificações, preços de mercado, descontos, condições de venda, e qualidade, incluindo a aceitabilidade de compras passadas pelos usuários.

É de se esperar também que o orçamentista detenha conhecimento, tanto quanto possível, sobre o objeto que está cotando, aprendendo por meio da análise do produto, estudando, ou conversando com quem entende do assunto. Esse grau de conhecimento e experiência não se obtém de uma só vez para cada coisa que se compra, mas o que se espera é a disposição para aprender.

Nesse contexto, **um grave risco administrativo é a ausência de pessoal especializado para realizar a pesquisa de preços**. No Acórdão 1.863/2015-P, o TCU verificou que a Secretaria Estadual de Saúde de Mato Grosso vinha realizando a cotação dos medicamentos exclusivamente por meio de colaboradores terceirizados, admitidos apenas há 20 dias e, ainda, sem treinamento. A rotatividade de pessoal não especializado na área de cotação de preços de medicamentos estava causando um gargalo na SES/MT para viabilizar aquisições ordinárias, em volumes coerentes com a demanda. Havia casos em que a cotação estava em andamento por mais de 7 meses.

Essa situação de precariedade de pessoal para realizar pesquisa de preços pode levar à responsabilização solidária dos gestores por estimativas equivocadas.

De qualquer forma, espera-se que o procedimento de pesquisa de preços seja realizado de maneira a comprovar a compatibilidade com os preços de mercado e tal comprovação depende da adequada **formalização do processo de pesquisa de preços**, aspecto abordado a seguir.

## 3.6 – FORMALIZAÇÃO

---

Como todo procedimento administrativo, a pesquisa de preços exige formalização apropriada.

A jurisprudência orienta no sentido de que a pesquisa seja realizada com base em **padronização do processo de estimativa**, de forma a conferir confiabilidade e representatividade para aferição dos preços correntes de mercado, de modo a permitir a formação de juízo acerca da adequação das propostas pela comissão de licitação (Acórdão TCU 1.878/2015-2C).

No Acórdão 1.988/2013-P, o TCU determinou o desenvolvimento de métodos eficientes para pesquisa de preços, com o estabelecimento de procedimento padronizado.

Já no Acórdão 4.695/2012-P, 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.

A AGU, no Parecer nº 12/2012, definiu um **roteiro de normatização da pesquisa de preços**:

***II - Com o intuito de disciplinar a correta instrução dos autos com a pesquisa de preço adequada, é recomendável que a administração edite ato normativo interno, disciplinando, os seguintes aspectos:***

***a) indicação do setor responsável pela realização da pesquisa de preços;***

***b) definição de modelo de formulário de pesquisa de preços, que imponha a indicação da empresa consultada, com a sua qualificação completa, ramo empresarial a que se dedique, e indicação dos seus sócios;***

***c) determinação de padrão de análise das pesquisas de preços, e a responsabilidade pela execução deste estudo..***

**(Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU)**

---

É importante ressaltar a necessidade de identificação da fonte de informação e identificação do agente responsável pela elaboração da pesquisa, conforme Acórdão TCU nº 2.451/2013–Plenário.

Nessa mesma linha, deve-se **atentar para os seguintes aspectos**:

**A) identificação do servidor responsável pela cotação (Acórdão TCU 909/2007-1C)**

**B) empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente (Acórdão TCU 1.782/2010-P)**

**C) empresas pesquisadas não podem ser vinculadas entre si (Acórdão TCU 4.561/2010-1C)**

**D) caracterização completa das fontes consultadas (Acórdão 3.889/2009-1C)**

**E) indicação fundamentada e detalhada das referências utilizadas (Ac TCU 1.330/2008-P)**

**F) metodologia utilizada e conclusões obtidas (Nota Técnica AGU/PGF/UFSC 376/2013)**

**G) data e local de expedição (Acórdão 3.889/2009-1C)**

Todas estas informações devem constar do processo da pesquisa. Em especial, as memórias de cálculo e fontes de consulta pesquisadas (Acórdão TCU 1.091/2007-P).

Isso vale também para processos de compra direta, sem licitação, como abordado a seguir.

### 3.7 – PREÇO REFERENCIAL EM CONTRATAÇÃO DIRETA

---

Ainda que não ocorra licitação propriamente dita, a Administração deve **comprovar a busca da economicidade** na escolha de um fornecedor, conforme prescreve o Acórdão TCU nº 7821/2010-P.

Na instrução dos processos de dispensa, mesmo sob o argumento de emergência, não é suficiente apenas a inserção das cotações de preços obtidas. É fundamental a **análise fundamentada** dos valores apresentados e contratados (Acórdão TCU nº 4.442/2010-1C).

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).

Em **processos de baixa materialidade**, como no caso de Suprimento de Fundos ou Dispensas por valor, a pesquisa de preços depende da situação concreta em que se realiza a compra. Seja pelo pequeno valor, seja pela impossibilidade prática de pesquisar o preço na praça, cabe ao servidor responsável fazer juízo crítico a respeito do preço, pesquisando sempre que possível e responsabilizando-se por eventual compra com sobrepreço.

Nesse sentido é importante lembrar o **princípio da racionalidade administrativa** dos processos e controles da Administração Pública. O art. 14 do Decreto-Lei 200/1967 é uma ótima referência:

***Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciam como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.***

***(Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967)***

---

### 3.8 – CÁLCULO DE SOBREPREGO

---

O Sobrepreço (S) representa quanto o preço estimado ou contratado está acima do valor referencial de mercado (M). Se houver pagamento, a diferença é chamada de Superfaturamento (Acórdão TCU 310/2006-P).

Nesse sentido, o Sobrepreço (S) é determinado pela diferença entre o “preço estimado” (E) ou “preço contratado” (C) e o “preço referencial de mercado” (M). Assim,  **$S = (E \text{ ou } C) - M$** .

E para calcular o Sobrepreço Percentual S(%) adota-se  **$S(\%) = S / M$** , conforme Acórdão 157/2009–P.

Por exemplo, se o preço estimado é 150 e o preço referencial de mercado é 100, o Sobrepreço será  $S = 150 - 100 = 50$ . O Sobrepreço Percentual  $S(\%) = 50 / 100 = 50\%$ . Significa dizer que o preço estimado está 50% acima do referencial aceitável de mercado.

## 3.9 – PLANEJAMENTO DA COMPRA

---

A pesquisa de preços só pode ser realizada se houver adequado planejamento da compra. Isso pressupõe a especificação precisa e suficiente do objeto a ser adquirido e todas as condições da aquisição, conforme Súmula 177 do TCU.

*Somente após a especificação do bem pretendido, é que a Administração deve efetuar a pesquisa de preços, para que se evite a comparação entre produtos que não sejam equivalentes. (vide AC TCU 998/2009-P)*

*Ademais, deve a Administração, quando da realização da pesquisa de preços, considerar todas as variáveis correlacionadas, tais como as quantidades pretendidas, prazos e forma de entrega propiciando que eventuais ganhos de escala advindos de grandes aquisições públicas, por exemplo, reflitam em redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame.*

**(Parecer 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU)**

---

Infelizmente, na prática administrativa à qual estamos acostumados, o setor demandante especifica o objeto de maneira inconsistente, insuficiente ou confusa. Nessas condições, o orçamentista não sabe o que está cotando e os fornecedores eventualmente consultados também ficam perdidos.

*Isso provoca um efeito arco íris na produção do preço pelo mercado. Os preços fornecidos na pesquisa refletem as contradições da especificação e são díspares, devendo ter um forte tratamento estatístico.*

*...a vantagem da aquisição pública está relacionada com a qualidade da especificação, pois esta é determinante para que os diversos atores envolvidos tenham o correto entendimento do objeto que se deseja comprar*

**(Viana, 2012)**

---

Diante disso, ao especificar o objeto pretendido, espera-se **clara definição técnica do objeto**, suficiente e precisa, compatível com a necessidade efetiva a ser atendida.

A **especificação do objeto** pode ser definida como a representação sucinta de um conjunto de requisitos a serem satisfeitos por um produto, contemplando o procedimento por meio do qual se possa determinar o atendimento aos requisitos estabelecidos (Vianna, 2002).

Fazem parte da especificação do objeto, além das suas características fundamentais, as condições de fornecimento, envolvendo aspectos como: local e prazos de entrega, frete, condições efetivas de pagamento, periodicidade da compra, garantia, treinamento, suporte técnico.

Considerando a complexidade da tarefa e os riscos e custos inerentes, sugere-se fortemente que a especificação dos produtos de aquisição frequente seja alvo de **padronização, conforme prevê o art. 15, I, da Lei 8.666/93**. Isso reduz variações indesejadas de preço e qualidade, melhora o poder de negociação pelo ganho de escala e reduz o desperdício de esforços administrativos.

Assim como se pode padronizar a especificação, pode-se também padronizar a pesquisa de preços por meio de **Banco de Preços** ou a contratação de **empresas especializadas**.

## 3.10 – BANCO DE PREÇOS

---

Existem diversos “Bancos de Preços” disponíveis no setor público e no setor privado para auxiliar na pesquisa de preços referenciais em compras públicas.

Exemplo disso é o Banco de Preços em Saúde (BPS), sistema de registro e consulta de informações de compras de medicamentos e produtos para a saúde, desenvolvido pelo Ministério da Saúde com o objetivo de atuar como ferramenta de acompanhamento do comportamento dos preços desse mercado; auxiliar os gestores nos processos de compra; melhorar a eficiência administrativa dos processos de compra; dar transparência aos preços de produtos da saúde, estimulando o Controle Social.

Existem também os Bancos de Preços mantidos por governos estaduais, tais como o de Sergipe, que contempla cerca de 850 itens referentes a gêneros alimentícios, limpeza e material de expediente.

A Bahia é outro estado que mantém Banco de Preços, com base em pesquisas realizadas em campo, por telefone, fax, internet, revistas especializadas e periódicos, ou por instituição especializada contratada especificamente para esse fim, disponibilizando referência mensal para cerca de 900 produtos.

Outro exemplo vem da CGU. A Controladoria desenvolveu mecanismo que possui hoje 51 produtos diferentes (papel A4, café torrado, gasolina, etc) com seu preço de referência calculado de acordo com a unidade de medida (resma, kg, litro), a localidade (nacional, regional e estadual) e o período (trimestral, semestral e anual), gerando um total de mais de 80 mil preços de referência. A inclusão de um produto no catálogo oficial do banco passa por um processo de certificação do produto que engloba tanto uma análise estatística detalhada das características e preços do produto como uma análise de mercado.

Foi disponibilizada também uma funcionalidade de calcular o preço de referência, de forma simples e intuitiva, para qualquer produto, mesmo que ainda não incluído no catálogo oficial do banco, baseado na mesma metodologia desenvolvida e utilizada pela equipe do Banco de Preços nos produtos oficiais. Por fim, é possível localizar todos os empenhos utilizados para o cálculo do preço de referência de um determinado produto, com filtro por região e preço praticado, de forma a subsidiar a elaboração de novos orçamentos. A primeira versão já está disponível no Portal do Observatório da Despesa Pública da Controladoria-Geral da União (<https://app.cgu.gov.br/portaldp>) e a nova versão se encontra em homologação.

Existem, ainda, iniciativas do setor privado. O grupo “Negócios Públicos” mantém na Internet o site <<http://bancodeprecos.com.br>> que permite consultar milhares de preços registrados em órgãos da Administração Pública Federal e de outras esferas. Existe também a ferramenta online “Cotação Zênite”, da Consultoria Zênite < <https://www.cotacaozenite.com.br/>>.

Quanto à validade jurídica do uso desses bancos de preços, podemos citar a Consulta 924.244, de 03/09/2014, do TCE-MG, disponível em <[revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2924.pdf](http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2924.pdf)>. Para o Tribunal de Contas de Minas Gerais, um banco de preços mantido por prestador de serviços especializado constitui, em princípio, instrumento idôneo para a pesquisa de preços na contratação pública. O TCE-MG também considerou que, inexistindo norma estadual ou municipal, a IN 05/2014 pode ser aproveitada para definir os instrumentos utilizáveis para pesquisa de preços.

Um banco de preços tem como vantagem adicional a redução do desperdício de esforços administrativos em duplicidade quando dois ou mais órgãos pesquisam preços para as mesmas demandas.

## 4. COMO PRIORIZAR O QUE É MAIS IMPORTANTE

Em muitos casos, as compras públicas envolvem conjunto expressivo de itens a serem adquiridos. Isso é especialmente válido em compras de medicamentos e insumos médico-hospitalares. É comum encontrar pregões contemplando 300, 400, 500 ou até mais itens numa prefeitura.

Agora imagine o tempo necessário para processar essa compra. Considerando apenas a fase de lances do certame, poderíamos estimar em média, digamos, 5 minutos por item. Seriam necessários 5 minutos \* 300 itens = 1.500 minutos = 25 horas úteis = mais de 3 dias inteiros. Isso somente para a fase de lances, supondo que sejam empregadas 8 horas ininterruptas de trabalho por dia.

Como esperar que os fornecedores dediquem todo esse tempo apenas para acompanhar e participar da etapa de lances de um único certame? Se o pregão for presencial, então, os custos com deslocamento, hospedagem e pessoal se tornam proibitivos!

Parece absurdo, mas é exatamente assim que acontece na prática. Quer um exemplo real? Entre no Comprasnet e consulte a Ata de Julgamento do Pregão Eletrônico nº 7/2015 da UASG 160143, que corresponde ao Hospital Militar de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul. Trata-se da compra de 340 produtos do Grupo de Material “equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário”, incluindo, principalmente, drogas e medicamentos. Foram necessários 5 dias inteiros apenas para a fase de lances, consumindo cerca de 30 horas úteis, o que dá, em média, 5 minutos por item. Depois foram mais 4 dias para negociação e outro tanto para julgamento de habilitação.

O conjunto de 340 produtos que o Hospital Militar de Campo Grande licitou somou R\$ 9,3 milhões em preços homologados. Mas apenas 62 itens somavam 80% desse total. Na outra ponta, um subconjunto de 160 itens não alcançava, individualmente, nem R\$ 5 mil. Os 85 produtos com menor impacto econômico não chegavam a registrar R\$ 1 mil por item.

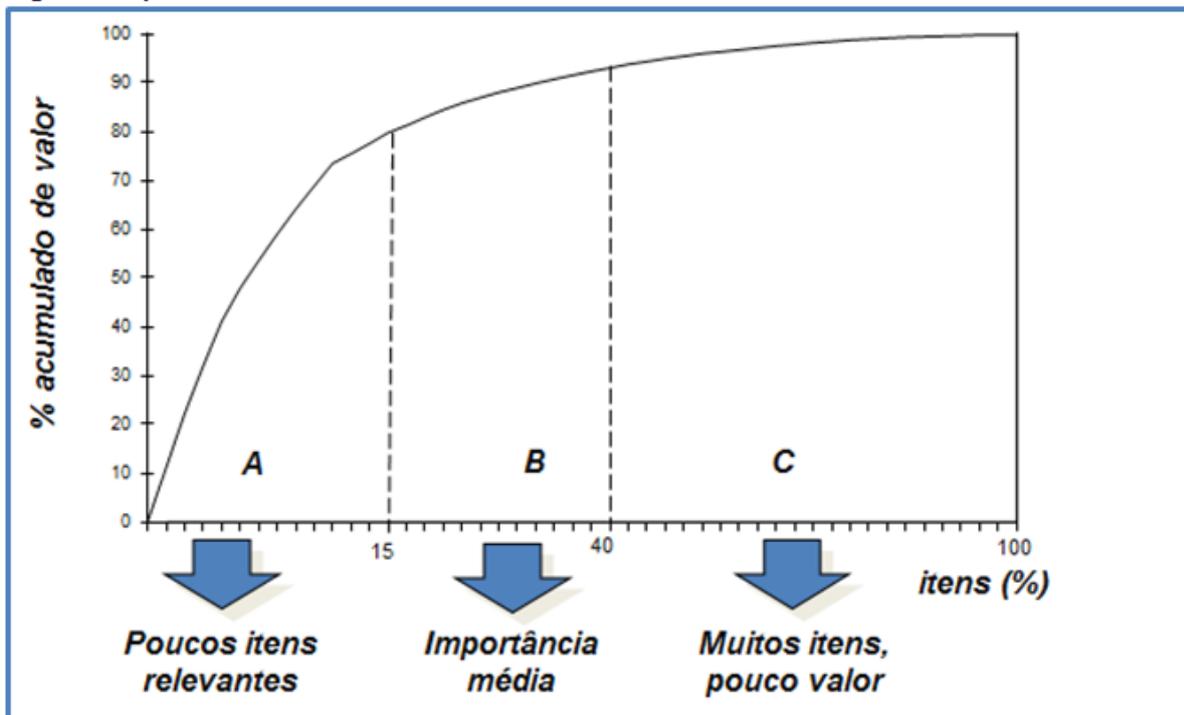
Esse caso concreto confirma uma realidade generalizada: **grande parte das compras públicas se enquadra no conceito da “Curva de Pareto” ou “Curva ABC” ou “Regra 80/20”**.

A Curva ABC propõe que 80% da importância total está concentrada em 20% dos elementos de um conjunto. É uma ferramenta fundamental na gestão, mais conhecida em estoques, mas muito útil em outras aplicações, como as compras públicas.

Uma típica Curva ABC tem três grupos, conforme ilustra a Figura 1:

- A: maior relevância (80%) e menor quantidade de itens (20%)
- B: relevância (10%) e quantidade intermediárias (30%)
- C: pouca relevância (10%) e maior quantidade (50%)

Figura 1: Típica Curva ABC



Os grupos (ou faixas, ou classes) não precisam obedecer ao padrão 80/20, mas algo em torno disso. O objetivo é **classificar os objetos de análise em termos de relevância: A (atenção detalhada); B (atenção moderada); C (atenção simplificada)**.

Em muitas das compras públicas é possível evidenciar a regra 80/20: poucos itens possuem grande relevância econômica, enquanto muitos itens são pouco relevantes. Uma consulta gerencial no Comprasnet revela que em 2012, 302 pregões eletrônicos contemplavam mais de 500 itens licitados, com média de 820 produtos em cada licitação.

Nesse conjunto, observando de perto 22 pregões com mais 1.500 itens em cada, pode-se evidenciar claramente um comportamento de Curva ABC, conforme Figura 2. Em cada pregão, em média, apenas 184 itens representam metade do preço total estimado, enquanto mais de 1.500 itens somam apenas 20% do valor global estimado.

Figura 2: Amostra de 22 Pregões Eletrônicos no Comprasnet de 2012 com mais de 1.500 itens

Classe	(R\$ milhões)	Média Lances	Itens	Média R\$/Item	Média % do R\$ total	Média Itens/Pregão
A	222	21	4.040	54.934	50%	184
B	134	18	9.336	14.322	30%	424
C	89	14	33.815	2.635	20%	1.537

Diante dessa situação, pode-se argumentar que **existe enorme potencial para a gestão estratégica das compras**, de modo a planejar as licitações com base na priorização dos objetos conforme a sua posição na Curva ABC.

Para o **grupo A**, com poucos itens, mas grande relevância econômica, pode-se **licitar por item**, com a **pesquisa de preços mais completa possível**, coletando o máximo de preços de referência e aplicando o tratamento matemático adequado para formular preços vantajosos e competitivos.

Para o **grupo B**, com mais itens que o A e relevância econômica intermediária, pode-se promover **agrupamento dos itens em lotes**, conforme a homogeneidade dos objetos e a natureza do mercado fornecedor. Isso tende a aumentar o interesse dos licitantes em oferecer preços melhores, já que os itens estão agrupados, representando maior volume de vendas, justificado o ganho de escala. A **pesquisa de preços seria menos rigorosa**, podendo se basear, por exemplo, em pelo menos 5 referências de preço, descartando eventualmente os extremos (maior e menor) e adotando a média como metodologia.

Para o **grupo C**, com muitos itens e pouca relevância econômica, a **pesquisa de preços seria simplificada**: uma ou duas referências seriam suficientes, pois o impacto de um erro aqui é muito pequeno, insignificante e o custo-benefício da pesquisa de preço é baixo. Atende-se ao princípio da racionalidade administrativa do art. 14 do Decreto-Lei nº 200/67. A modelagem da compra levaria em conta o **agrupamento dos itens em lotes ou até mesmo em um único lote**, visando aumento de interesse concorrencial do mercado e menores custos de gestão logística. Considerando a baixa materialidade, esse lote ou conjunto de lotes poderia se enquadrar na exclusividade para ME/EPP, atendendo ao comando da Lei Complementar 123/2006.

Para os itens do grupo C, é mais provável que uma empresa ofereça um desconto maior para fornecer o conjunto integral de itens de baixo valor do que para fornecer um ou outro desses itens isolados. A logística de entrega pode até inviabilizar a venda isolada.

Deve-se ter em conta que a LC 123/2006 exige que itens até R\$ 80 mil sejam licitados exclusivamente para Micro e Pequenas Empresas. Além disso, se considerarmos o Pregão Eletrônico, existe ampla dispersão de potenciais fornecedores pelo território nacional. E é importante considerar que a publicação “Custos Logísticos no Brasil – 2014”, do Instituto de Logística e Supply Chain (ILOS), disponível em <<http://www.ilos.com.br>> revelou que os gastos com logística representam quase 9% da receita líquida dos fornecedores brasileiros, englobando custos com transporte, estoque e armazenagem.

Diante desse cenário, é fundamental planejar a compra visando maior competitividade e uma contratação mais vantajosa para a Administração, mediante a fixação de mecanismos que favoreçam a logística de fornecimento e facilitem a elaboração da proposta pelos licitantes.

Comprar só por itens não é necessariamente a melhor solução. Comprar só por lotes, também não. A solução mais racional tem mais a ver com o gerenciamento efetivo das compras, planejamento da demanda conforme a relevância econômica, técnicas de gestão de materiais.

Pergunte-se, caro leitor: é racional adotar o mesmo rigor, a mesma sistemática, o mesmo procedimento para todo e qualquer item que se deseja adquirir? É racional realizar pesquisas de preço, processar em sistemas, licitar todos os itens individualmente, da mesma forma?

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.

Itens menos atrativos geram menor interesse e disputa na licitação. Na Figura 2, os itens do grupo C apresentaram média de 14 lances, enquanto os itens do grupo A tiveram média de 21 lances.

Uma pesquisa desenvolvida com base nas compras da Universidade Federal de Viçosa evidenciou que "*quanto maior a quantidade comprada mais se diluem custos associados à transação, como frete e custos de postagem*" e, em função disso, quanto maior a quantidade comprada, mais vantajoso o preço final na licitação (Faria *et al*, 2010), fenômeno que é conhecido na Teoria Econômica como ganho de escala. Peritos da Polícia Federal chamaram de efeito barganha, o resultado da negociação de grande quantidade, provocando redução do preço unitário do material a ser comprado (Silva Filho, Lima e Maciel, 2010).

Todos esses elementos levam à mesma conclusão: o agrupamento de itens de pequeno valor tem maior possibilidade de atração de licitantes, em comparação à disputa individual por item.

Mas um problema na gestão estratégica das compras pode estar na interpretação da jurisprudência. É comum citar-se a Súmula 247 do TCU, sobre a obrigatoriedade de licitar por item quando o objeto for divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala.

Entretanto, a linha de raciocínio mais recente do TCU tem ido no sentido de permitir o agrupamento de itens homogêneos, entendendo que o excesso de contratações individuais pode impactar a eficiência e economicidade administrativa. Essa é uma conclusão racional. A Curva ABC deve ser levada em conta nas compras públicas para promover o gerenciamento adequado do que comprar por itens e o que comprar por lotes, aproveitando ganhos de escala, logística e controle.

Entre os julgados recentes sobre o tema, pode-se citar o Acórdão 5.301/2013-2C, que avaliou pregão presencial para compra de gêneros alimentícios da merenda escolar, em que 107 itens foram agrupados em 16 lotes. Pode-se resumir assim o entendimento do Tribunal de Contas sobre o caso:

***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)**

Outro julgado importante foi o Acórdão TCU 5.260/2011-1C, no qual ficou entendido que não é ilegal o pregão por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem correlação entre si.

O que o TCU exige é a adequada justificativa para o agrupamento. É o que ficou claro no Acórdão 539/2013-P: "*é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item.*"

Razões para essa justificativa já foram abordadas: economia de escala, redução de custos logísticos, racionalidade administrativa, ampliação da competitividade.

Além disso, a própria jurisprudência do TCU pode ser usada como fundamento para adotar a Curva ABC como instrumento de gestão das compras, especialmente em relação à pesquisa de preços. A lógica é priorizar a pesquisa de itens mais relevantes, com critérios mais rigorosos. Os outros itens podem ter tratamentos simplificados.

O TCU emitiu o Acórdão 2.096/2013-Plenário recomendando a um órgão o seguinte:

*... não apenas avaliar [os preços da referência X] mas, também, avaliar os preços constantes no Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde e os preços praticados pela própria [unidade auditada] em suas últimas aquisições do medicamento (deixando registrado no processo de aquisição as análises de preços efetuadas para cada medicamento), somente deixando de respeitar tais critérios de forma devidamente justificada;*

*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)**

Comprar bem não é apenas cumprir a legislação, mas, sobretudo, processar a compra conforme a sua relevância material e estratégica na organização.

## 4.1 – MONTAGEM DA CURVA ABC

A construção da Curva ABC compreende: (a) classificar os itens por ordem decrescente; (b) calcular o percentual do item em relação ao total; (c) somar os percentuais individuais.

Vejamos um exemplo no Excel. A Figura 3 é uma amostra de 10 itens de uma tabela com 803 itens.

**Figura 3: Curva ABC. Exemplo. Dados desordenados.**

	A	B	C	D
1	<b>ITEM</b>	<b>QTDE</b>	<b>UNIT</b>	<b>TOTAL</b>
2	1	3.000	0,57	1.710,00
3	2	3.000	0,30	900,00
4	3	1.800	1,56	2.808,00
5	4	900	1,77	1.593,00
6	5	650	2,15	1.397,50
7	6	3.000	0,31	930,00
8	7	4.000	3,32	13.280,00
9	8	2.800	2,55	7.140,00
10	9	10	1.928,50	19.285,00
11	10	100	10,95	1.095,00

O primeiro passo é classificar por ordem decrescente de valor. Clicar na célula D2 (Total do Item 1) e selecionar o botão na barra de ferramentas “Classificar e Filtrar”, opção “Classificar do Maior para o Menor” conforme Figura 4.

**Figura 4: Curva ABC. Exemplo. Classificando em ordem decrescente.**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	ITEM	QTDE	UNIT	TOTAL					
2	1	3.000	0,57	1.710,00					
3	2	3.000	0,30	900,00					
4	3	1.800	1,56	2.808,00					
5	4	900	1,77	1.593,00					
6	5	650	2,15	1.397,50					
7	6	3.000	0,31	930,00					
8	7	4.000	3,32	13.280,00					
9	8	2.800	2,55	7.140,00					
10	9	10	1.928,50	19.285,00					
11	10	100	10,95	1.095,00					

Após este procedimento, o resultado será como mostrado na Figura 5.

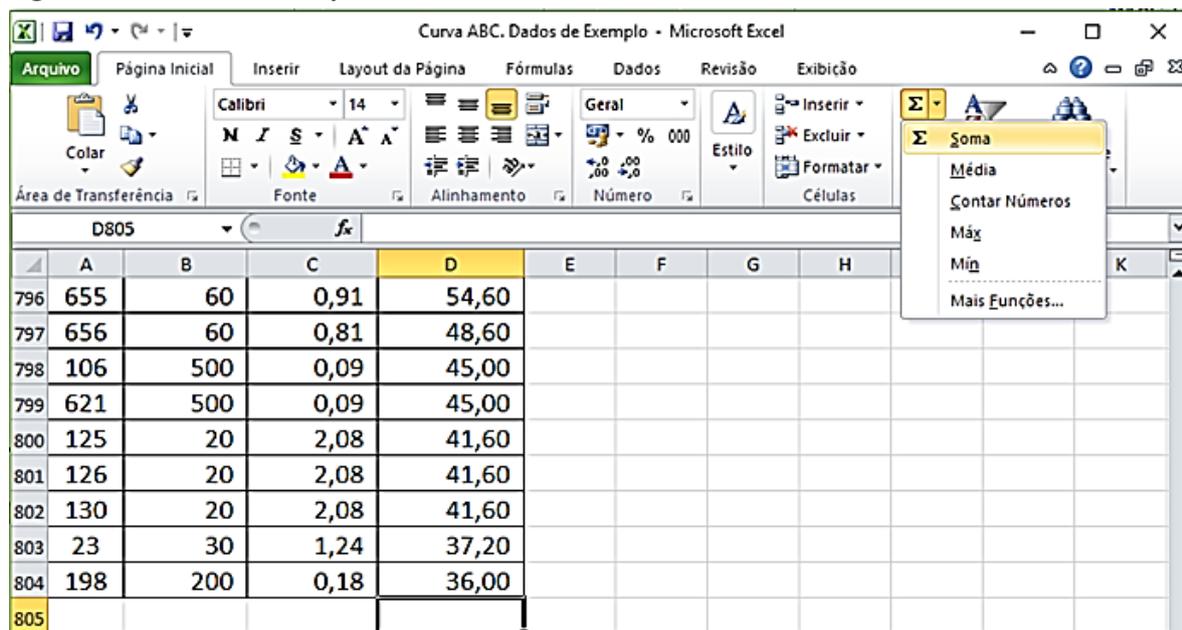
**Figura 5: Curva ABC. Exemplo. Dados ordenados.**

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

Agora os valores da coluna D (TOTAL) estão ordenados de forma decrescente. Observe que foi respeitada a premissa de mudar a linha inteira, preservando o item, a quantidade e o valor unitário de cada linha. Antes, o primeiro item era o de número 1, agora é o de número 680.

O próximo passo é obter a soma dos valores da coluna D (TOTAL). Pode-se clicar na célula D1 e usar a combinação de teclas CTRL+↓. Isso vai levar à última linha, no caso, D804. Na célula D805, clicar no botão somatório (Σ) e na opção “Soma”, conforme Figura 6. Dê <ENTER> para aceitar a fórmula.

Figura 6: Curva ABC. Exemplo. Somando o total dos itens.



Agora, a célula (D805) contém a soma total dos itens (3.663.839,58). Essa referência (D805) será utilizada para a fórmula do percentual de cada item em relação ao somatório total.

Volte para a célula (E2), onde vamos inserir a fórmula (=D2/D805). Assim, estamos dividindo o total do item (D2) pelo somatório total (D805). Vide Figura 7.

Figura 7: Curva ABC. Exemplo. Calculando o percentual do item sobre o total.

	A	B	C	D	E	F
1	ITEM	QTDE	UNIT	TOTAL		
2	680	30.000	2,25	67.500,00	=D2/D805	
3	161	12.000	5,40	64.800,00		
4	163	12.000	5,21	62.520,00		

O resultado é (0,018). Seleccionada a célula (E2) e clicando no botão (%) aplica-se o estilo de porcentagem. Clique no botão (  $\frac{\text{0}}{,00}$  ) para aumentar uma casa decimal. Agora a célula (E2) mostra o valor (1,8%).

Agora, precisamos travar a referência da célula (D805) na fórmula da célula (E2). Para isso, selecione a célula (E2) e na barra de fórmula (  $\text{fx}$  =D2/D805 ) selecione o texto "D805". Use a tecla (F4) e a referência ficará automaticamente travada (=D2/\$D\$805) conforme Figura 8.

Figura 8: Curva ABC. Exemplo. Travando a referência na fórmula do primeiro item.

	A	B	C	D	E
1	ITEM	QTDE	UNIT	TOTAL	
2	680	30.000	2,25	67.500,00	1,8%
3	161	12.000	5,40	64.800,00	

Travada a referência (D805) na fórmula da célula (E2), pode-se copiar essa fórmula para os demais itens. Leve o mouse até o canto inferior direito da célula (E2) até aparecer uma cruz preta (+) cf. Figura 9. Um duplo clique insere automaticamente a mesma fórmula nas outras linhas da coluna (E).

Figura 9: Curva ABC. Exemplo. Copiando a fórmula do primeiro item para os demais.

	A	B	C	D	E	F
1	<b>ITEM</b>	<b>QTDE</b>	<b>UNIT</b>	<b>TOTAL</b>		
2	680	30.000	2,25	67.500,00	1,8%	
3	161	12.000	5,40	64.800,00		

Agora o resultado é igual à Figura 10. Todos os itens estão com seu percentual individual calculado.

Figura 10: Curva ABC. Exemplo. Todos itens com percentual em relação ao total.

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

O próximo passo é somar o percentual individual dos itens. Na célula (F2), insira a fórmula (=E2). Na célula (F3) insira a fórmula (=E3+F2). Replique automaticamente a fórmula no restante das linhas. O resultado é mostrado na Figura 11. Este procedimento completa a construção da tabela.

Figura 11: Curva ABC. Exemplo. Resultado final.

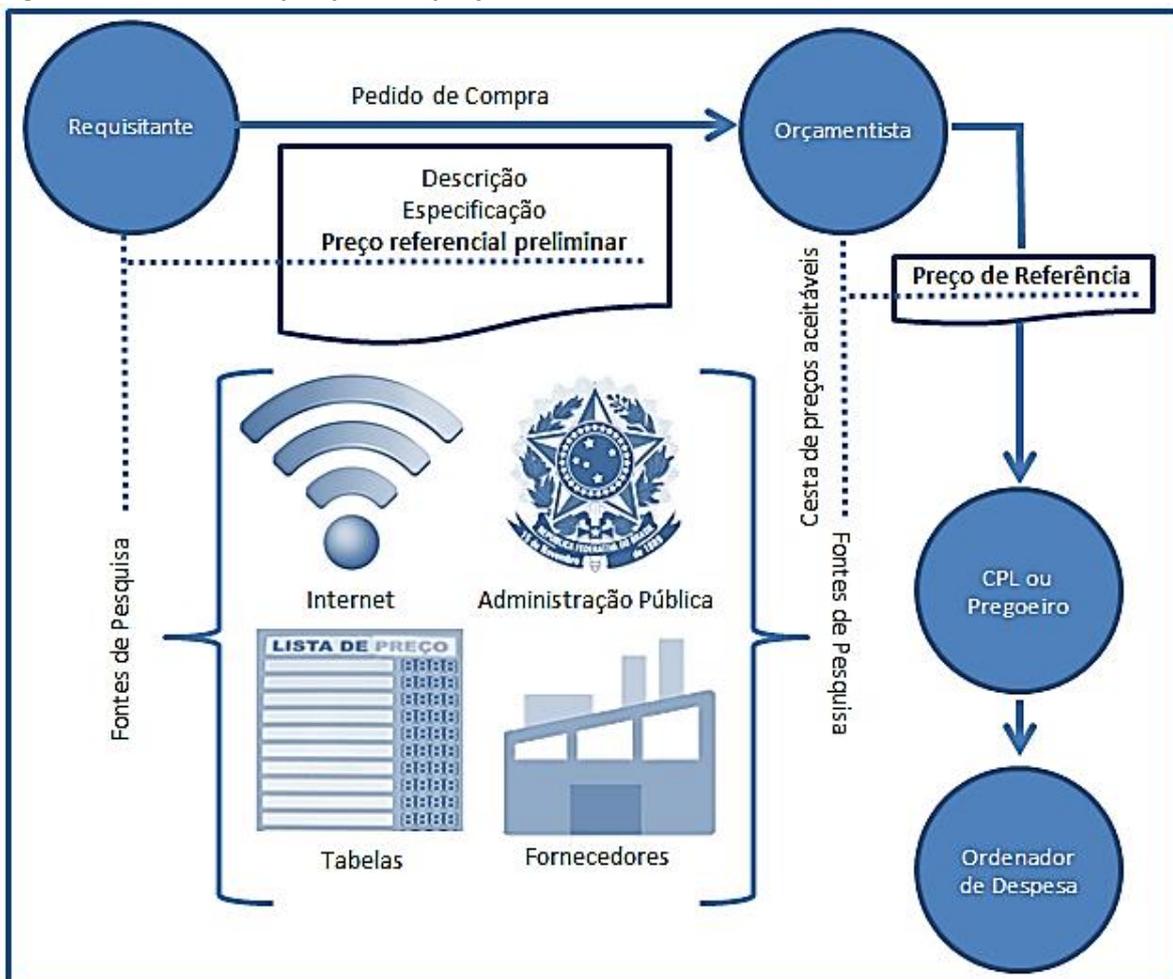
	A	B	C	D	E	F
1	<b>ITEM</b>	<b>QTDE</b>	<b>UNIT</b>	<b>TOTAL</b>		
2	680	30.000	2,25	67.500,00	1,8%	1,8%
3	161	12.000	5,40	64.800,00	1,8%	3,6%
4	163	12.000	5,21	62.520,00	1,7%	5,3%
5	678	12.000	4,04	48.480,00	1,3%	6,6%
6	64	45.000	0,99	44.550,00	1,2%	7,9%
7	677	30.000	1,47	44.100,00	1,2%	9,1%
8	445	120	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%

Analisando a tabela inteira, dos 803 itens, os primeiros 160 (20% de quantidade) somam 65% do total. Esse pode ser considerado o grupo A. Os próximos 240 itens representam 26,5% do total. Esse é o grupo B. Os 403 itens restantes correspondem a apenas 9,5% do total. É o grupo C.

## 5. COMO OBTER PREÇOS DE REFERÊNCIA

Nesta seção, o objetivo é apresentar um roteiro prático de como realizar a coleta de referências na pesquisa de preços. Antes, porém, apresentamos um fluxograma sintético do processo de definição do preço de referência numa compra pública, conforme Figura 12.

Figura 12: Processo de pesquisa de preços.



Basicamente, espera-se que o requisitante, ao elaborar o pedido de compra, descreva a necessidade a ser atendida, a solução escolhida, a especificação suficiente e precisa do objeto, as condições de fornecimento, as opções disponíveis no mercado e apresente um preço referencial preliminar. Para isso, tem à disposição fontes diversas: tabelas de fabricantes, preços fixados pelo governo, pesquisa na Internet (sites especializados, banco de preços, comércio eletrônico reconhecido), valores praticados na Administração Pública e cotações com fornecedores.

Após essa pesquisa preliminar, um setor especializado, que pode ser chamado de “orçamentista”, se encarrega de refinar e complementar a pesquisa do requisitante, desde que as especificações estejam adequadas, levando em conta, especialmente, a avaliação de riscos, com base na Curva ABC, para definir prioridades e tratamento diferenciado aos itens demandados. As fontes de preços referenciais podem ser as mesmas da etapa preliminar, mas agora espera-se que seja adotado o conceito de “cesta de preços aceitáveis”, procurando diversificar ao máximo as fontes de referência, empregando análise crítica e tratamento estatístico dos dados, com objetivo de desprezar valores distorcidos e definir um preço de referência com o rigor técnico proporcional ao risco da contratação.

Nesse cenário, a Comissão de Licitação ou Pregoeiro e o Ordenador de Despesas são clientes do orçamentista, utilizando o preço de referência para tomada de decisão. Espera-se que esses agentes exerçam juízo crítico adequado sobre a pesquisa de preços formalizada no processo, sob pena de responsabilidade solidária em caso de falhas que deveriam ter sido detectadas.

Esse cenário pode ser considerado ideal ao ser complementado com procedimentos padronizados, normatização interna específica sobre o processo de pesquisa de preços, definição clara de atribuições, formalização processual, supervisão e avaliação de controles internos, valorização e capacitação dos agentes envolvidos.

Na expectativa de contribuir para atingir esse cenário ideal, passamos a descrever métodos para obtenção de fontes de preços referenciais.

## 5.1 – ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

---

Para a 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. Essa avaliação pode ser realizada por meio de pesquisas na Internet, consultas às associações, sindicatos, empresas e fontes secundárias: anuários, catálogos, etc.

É extremamente importante definir as especificações necessárias e suficientes para atendimento das necessidades da Administração, levando em conta, por exemplo:

1. Nome comercial e nome técnico
2. Marcas, modelos e fabricantes disponíveis
3. Dimensões
4. Matéria-prima
5. Finalidade
6. Unidade de comercialização
7. Forma de apresentação, embalagem
8. Quantidades estimadas de fornecimento (com memória de cálculo)
9. Prazos, locais e condições de entrega
10. Condições de pagamento (efetivas)
11. Garantia
12. Instalação e suporte
13. Treinamento ao usuário
14. Código do objeto no sistema de compras (Ex: CATMAT do Comprasnet)

O desempenho da pesquisa de preços é uma função direta da qualidade da especificação do objeto. Quanto pior a descrição do que se pretende comprar, pior a coerência dos preços de referência. Uma das medidas para reduzir os riscos na especificação é capacitar adequadamente o pessoal envolvido nas unidades requisitantes, auxiliados pelo pessoal especializado em compras do órgão. Por isso, deve-se evitar a rotatividade de pessoal e investir em treinamento na área.

Também é recomendável estabelecer procedimento de padronização das especificações de produtos de consumo corrente, tais como medicamentos, insumos hospitalares e gêneros da merenda escolar, mantendo registro das especificações já adotadas e rotina de atualização, especialmente levando em conta histórico de experiências com as compras anteriores e comparação com as compras similares de outros órgãos.

Nesse sentido, a manutenção de registros de experiências anteriores é uma rotina fundamental para melhorar o desempenho das compras públicas. Registro de fabricantes, fornecedores, marcas, modelos, preços, condições de fornecimento, demandas efetivas, detalhes que podem ajudar a evitar situações indesejadas e melhorar a negociação no futuro.

Outra padronização desejável envolve os Projetos Básicos e Termos de Referência para aquisição dos objetos mais comuns. Pode-se adotar modelos desses documentos. **A AGU tem diversos modelos de Editais, Termos de Referência e Contratos**, disponíveis em <[www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br)> na aba “Modelos de Licitações e Contratos”.

Os Editais-padrão e TR-padrão evitam a repetição de equívocos e o desperdício pela duplicidade de esforços administrativos.

Além dos modelos genéricos, há também a possibilidade de consultar editais já elaborados por outros órgãos para objetos similares. Uma boa prática é utilizar a **ferramenta pesquisa textual do Compranet**, disponível na aba Consultas > [Pesquisa textual - Editais](#).

Na elaboração do Termo de Referência é importante considerar a inserção do **preço de referência preliminar**. É o setor requisitante, que elabora as especificações do objeto, quem detém o conhecimento especializado para realizar a pesquisa de preços, pelo menos em termos primários. Não é aceitável que toda a responsabilidade pela definição do preço estimado fique a cargo de quem não participou do processo decisório de definição do objeto pretendido. Assim, sempre que possível, o setor demandante deve participar ativamente da pesquisa de preços e isso deve ficar registrado formalmente no processo, para que as **responsabilidades sejam claramente registradas**.

Nesse sentido, vale citar o Acórdão TCU 6.638/2015-1C, que recomendou a adoção de controles internos de forma a assegurar que as contratações sejam **precedidas de estudo técnico preliminar**, que servirá de base para a elaboração do termo de referência ou projeto básico, devendo conter, entre outros aspectos, o levantamento do mercado, a escolha do tipo de solução, **estimativas preliminares dos preços**, descrição da solução como um todo, justificativas para o parcelamento ou não da solução, os resultados pretendidos, as providências para adequação do ambiente do órgão, se for o caso, análise de risco, bem como declaração da viabilidade da contratação.

## 5.2 – FONTES DE REFERÊNCIA

---

A coleta de preços deve levar em conta o conceito de “cesta de preços aceitáveis”, já abordado na seção 3.3 deste material. Para tanto, deve se utilizar das mais variadas fontes disponíveis.

A Instrução Normativa da SLTI/MPOG nº 05/2014 é o normativo mais completo a respeito de procedimentos operacionais para pesquisa de preços. É com base nesse normativo que apresentamos as principais fontes de consulta conhecidas.

### 5.2.1. Preços praticados e registrados na Administração Pública

---

Essa é a única fonte citada explicitamente pela Lei de Licitações, no art. 15, V, ao exigir que as compras sejam, sempre que possível, balizadas pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Infelizmente, não existe um portal único de centralização dos dados de preços praticados ou registrados pela Administração Pública. Cada ente federativo possui seu próprio portal ou utiliza alguma das várias plataformas eletrônicas disponíveis.

No Governo Federal, o Comprasnet é essa plataforma, que atende, também, outros órgãos estaduais e municipais que resolveram aderir ao sistema. A adesão é gratuita e recomendável, já que o Comprasnet está em constante atualização, em sintonia com as mudanças legislativas na área de compras governamentais.

Apesar de suas funcionalidades, a pesquisa de preços registrados no Comprasnet não é muito amigável. Na aba <Consultas> existe o caminho Atas > Atas de Registro de Preços. A pesquisa está limitada aos últimos 12 meses de vigência das atas. Seleciona-se o material desejado filtrando os códigos do Catálogo CATMAT.

Um **meio alternativo** de consultar preços registrados no Comprasnet é baixar as planilhas disponíveis em [www.atasnelca.vai.la](http://www.atasnelca.vai.la). Nesse endereço estão arquivos extraídos diretamente do Comprasnet, com todas as atas de material vigentes, separadas por região geográfica dos órgãos gerenciadores das atas. Atenção: esse endereço de Internet é um redirecionador para um drive virtual, que pode estar bloqueado pelas políticas de segurança de rede. Consulte o administrador de rede da sua Unidade se tiver alguma dificuldade de acesso.

Essas planilhas são compartilhadas pelo **Grupo NELCA - Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos**, que reúne servidores envolvidos com a logística do setor público do país inteiro, com objetivo de integrar esforços de servidores públicos para disseminação de boas práticas nas licitações e contratações governamentais.

Para usar as planilhas do NELCA é preciso **conhecimento especializado em filtros do Excel**. Para saber mais sobre isso, recomenda-se a leitura do material “Excel Avançado Aplicado ao Controle”, publicado pelo TCU. Procure por <"Excel Avançado Aplicado ao Controle" filetype:pdf> no Google.

Além do Comprasnet do Governo Federal, existem diversos outros repositórios de preços praticados e registrados pela Administração Pública.

Em Mato Grosso, o Governo do Estado mantém o SIAG <<https://aquisicoes.sad.mt.gov.br>> que contempla pesquisa por “Descrição do Item da Ata” em Registros de Preço. Existe também um Banco de Especificação que pode ser usado como referência para padronização.

Na **página do TCE-MT estão disponíveis as licitações realizadas pelas prefeituras matogrossenses**. Para consultar, clique na aba superior “Espaço do Cidadão”. Uma nova página será carregada, com a opção “Licitação” no menu lateral esquerdo. A consulta permite filtrar licitações pelo texto objeto na opção “Busca Avançada” e a combinação de diversos filtros.

Pesquisando a palavra “medicamento”, por exemplo, recuperam-se mais de 160 registros de licitações homologadas. Clicando em uma das licitações disponíveis, abre-se a opção “Página da Licitação”. Nessa página é possível identificar todos os itens licitados, o preço estimado e a empresa vencedora de cada item.

Uma alternativa para encontrar preços praticados ou registrados em prefeituras de Mato Grosso é a pesquisa no **Diário Oficial Eletrônico dos Municípios**, publicado pela AMM - Associação Mato-Grossense dos municípios. A página está disponível em <<https://diariomunicipal.org/mt/amm>> e permite consulta a “Todas as edições” por palavra-chave. Pesquisando, por exemplo, a expressão <dipirona "ata de registro de preços"> revela diversas fontes de referência em potencial.

Outra fonte de preços registrados em prefeituras de Mato Grosso é o portal de compras eletrônicas Bolsa de Licitações e Leilões (BLL) <<http://bllpublico.cloudapp.net>>. O sistema permite consulta textual por produto. Pelo menos 26 prefeituras matogrossenses e diversas espalhadas pelo país usam esse sistema.

O Portal de Compras do Banco do Brasil <<http://www.licitacoes-e.com.br>> também dispõe de uma “Pesquisa Avançada” em que é possível fazer consulta textual por mercadoria.

Também pode-se encontrar atas de registro de preços usando o **Google**. Um exemplo é a expressão de busca: <"ata de registro de preços" dipirona "500mg" 2015 "prefeitura municipal"> .

Diversos outros portais de compras governamentais disponibilizam pesquisas textuais em registros de preços. No endereço <https://www.registrodeprecos.mg.gov.br/aasi/do/filtrarRPs> por exemplo, estão os registros do Estado de Goiás.

Na página <<http://assessoriaemlicitacoes.com/plus/modulos/conteudo/?tac=portais-de-compras>> pode-se consultar uma lista de portais de compras governamentais de todo o país.

Além dessas fontes abertas, existem sistemas privados que permitem buscas em preços registrados do setor público. Os sites [www.bancodeprecos.com.br](http://www.bancodeprecos.com.br) e <https://www.cotacaozenite.com.br> são os exemplos mais conhecidos. Esses sistemas permitem cadastro gratuito para teste e uso efetivo por meio de assinatura.

Qualquer que seja o meio de pesquisa adotado, o uso de preços registrados ou praticados no setor público deve ser formalizado por meio da descrição dos documentos de referência utilizados, a fim de que seja possível recuperar a mesma informação para conferência, caso seja necessário.

## 5.2.2. Mídia especializada, páginas especializadas ou de domínio amplo na Internet

A IN 05/2014 permite que sejam utilizados preços disponíveis em **mídia especializada**, entendida como aquela que expressa os preços médios de produtos no mercado nacional, servindo como um parâmetro para negociações ou avaliações no ramo de atuação ao qual pertence.

Um exemplo é a **Tabela FIPE**, que deriva de estudos realizados em todo o país, havendo um notório e amplo reconhecimento no âmbito que atua. O TCU, inclusive, já a reconheceu como a fonte de referência a ser utilizada para compra de veículos, conforme Acórdão 7.502/2015-2C.

Nessa mesma linha, existem **Bancos de Preços** mantidos por entidades governamentais.

Sergipe, por exemplo, disponibiliza em <http://www.comprasnet.se.gov.br> uma lista de preços pesquisados de aproximadamente 850 itens, referentes a gêneros alimentícios; limpeza; materiais de expediente; materiais de construção; informática; material esportivo; produtos asfálticos; eletroeletrônicos; baterias; vestuário; pneus e câmaras e colchões.

As pesquisas são divulgadas mensalmente, sendo que apenas os preços dos gêneros alimentícios serão atualizados todos os meses. Os demais têm seus preços atualizados a cada trimestre.

O Banco de Preços de Sergipe é alimentado por pesquisas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e serve de base referencial nas licitações, dispensas e inexigibilidades dos órgãos estaduais sergipanos.

Também sob responsabilidade da FGV, existem preços referenciais disponibilizados pelo Espírito Santo: [www.seger.es.gov.br/seger/index.php/inicio/tabelas-de-precos-referenciais](http://www.seger.es.gov.br/seger/index.php/inicio/tabelas-de-precos-referenciais) contemplando produtos da saúde, alimentos, limpeza, informática e diversos.

Um sistema similar é mantido pelo governo da Bahia: <http://www.comprasnet.ba.gov.br>. É um dos módulos do Sistema Oficial de Compras. Os preços referenciais são formados pela Secretaria da Administração, por meio de pesquisas realizadas em campo, por telefone, fax, internet, revistas especializadas e periódicos, ou por instituição especializada contratada especificamente para esse fim, disponibilizados em tabela específica, periodicamente publicada. Contempla cerca de 900 itens.

O governo do estado de Rondônia contratou a FGV realizar pesquisas de preços para cerca de 1.200 produtos, para definir os valores máximos que o governo está disposto a pagar. A primeira lista de preços será divulgada em fevereiro de 2016 e será mais uma fonte especializada.

Outras mídias especializadas:

FONTE	ENDEREÇO
Procon MG: produtos ao consumidor	<a href="http://www.almg.gov.br/procon/pesquisa_preco">http://www.almg.gov.br/procon/pesquisa_preco</a>
ANP: combustíveis	<a href="http://www.anp.gov.br/preco">http://www.anp.gov.br/preco</a>
TCE-RJ: diversos produtos	<a href="http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/pesquisa-de-precos-da-fgv">http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/pesquisa-de-precos-da-fgv</a>
Curitiba: produtos de supermercado	<a href="http://disqueeconomia.curitiba.pr.gov.br">http://disqueeconomia.curitiba.pr.gov.br</a>
SP: alimentos no varejo	<a href="http://ciagri.iea.sp.gov.br/nia1/precos_medios.aspx?cod_sis=4">http://ciagri.iea.sp.gov.br/nia1/precos_medios.aspx?cod_sis=4</a>

Outro tipo de fonte é o **site especializado**, página de Internet que expressa os preços médios de produtos no mercado nacional, vinculado a um portal online com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório e amplo reconhecimento no âmbito de sua atuação. Exemplos:

1. Veículos: [www.webmotors.com.br](http://www.webmotors.com.br)
2. Imóveis: [www.zap.com.br](http://www.zap.com.br) [www.wimoveis.com.br](http://www.wimoveis.com.br) [www.imovelweb.com.br](http://www.imovelweb.com.br)

E finalmente, **sites de domínio amplo** são portais de comércio eletrônico ou de fabricante do produto detentor de boa credibilidade no ramo de atuação. Desde que seja uma empresa legalmente estabelecida e com o seu funcionamento autorizado pelo governo, cadastrada no CNPJ.

Exemplos: [www.americanas.com.br](http://www.americanas.com.br) e [www.submarino.com.br](http://www.submarino.com.br)

Na formalização da pesquisa, deve-se descrever nos autos o meio de pesquisa adotado e os parâmetros introduzidos (ex: as palavras chaves, período, especificação etc.) com a impressão (em papel ou em arquivo PDF) da página, fazendo constar: quem fez, onde, qual meio de consulta, identificação do consultado, período, data da pesquisa e endereço do site.

É extremamente relevante lembrar que as condições de comércio oferecidas pelo varejo ao consumidor final podem ser diferentes das condições comerciais nas vendas ao Governo. Formas de pagamento, frete, economia de escala, custos administrativos de formalização da venda podem interferir nos preços referenciais quando comparamos o mercado privado e o setor público.

### **5.2.3. Cotação de fornecedores**

---

Essa tem sido, historicamente, a fonte prioritária e muitas vezes a única nas pesquisas de preço do setor público. Já nos dedicamos longamente a desmistificar a relevância desse tipo de referência.

Entretanto, sabe-se que em muitos casos será necessário e até imprescindível que se busquem orçamentos no mercado fornecedor, sobretudo quando não existir preços registrados ou praticados na Administração Pública.

Dessa forma, espera-se que os orçamentos de fornecedores sejam **atuais, suficientemente detalhados para especificar claramente o objeto, oriundos de pessoas jurídicas distintas, desvinculadas, devidamente identificadas e pertencentes ao ramo do objeto licitado.**

É importante definir e justificar nos autos a **abrangência geográfica da pesquisa**. Pode ser uma área geográfica previamente delimitada, como, por exemplo, uma cidade, uma unidade da federação, uma região, ou até mesmo abrangência nacional.

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

Assim, os preços podem ser coletados diretamente por meio de questionário padronizado, aplicado de maneira presencial, ou por contatos telefônicos devidamente registrados, por exemplo. As

informações obtidas por telefone devem ser transcritas para o questionário de coleta para posterior inclusão na planilha de pesquisa de preços. É recomendável solicitar que os informantes contatados por telefone confirmem o preço via e-mail ou fax.

Segundo a AGU, conforme Despacho 425/2012 CJU-SC/CGU/AGU, não há qualquer menção sobre a impossibilidade de a Administração receber os orçamentos de mercado por e-mail. Já no Despacho 59/2012 CJU-SC/CGU/AGU, afirma-se que **o e-mail é admitido no Direito como prova documental, sendo forma legítima de coleta de preços**. A AGU recomenda que o responsável pela pesquisa de preços firme declaração, sob sua responsabilidade, de que os orçamentos juntados aos autos correspondem aos anexos encaminhados por e-mail pelos fornecedores, corroborando, assim, a validade jurídica de tais documentos juntados aos autos.

Sugere-se que o **questionário de coleta contenha os seguintes campos**: identificação do estabelecimento informante; especificação do objeto; unidade de fornecimento; data da coleta; nome do informante; nome do coletor; preço de venda, incidências de impostos e as condições de comercialização. Se possível, incluir carimbo de CNPJ e assinatura de funcionário.

Recomenda-se **5 dias úteis como prazo de resposta** ao pedido de cotação, a contar da data de recebimento do pedido. No caso de objetos de maior complexidade, o prazo deverá ser dilatado pelo tempo julgado razoável (Nota Técnica nº 376/2013/UFSC/PGF/AGU).

Para **seleção dos fornecedores a serem consultados**, sugere-se começar com os quais se mantém relação comercial atual. Depois, os cadastrados no órgão comprador e que tenham fornecido no passado objeto similar ou atuem no ramo. O próximo passo é consultar fornecedores que venceram licitações de objetos similares em outros órgãos públicos, valendo-se das mesmas fontes citadas na seção 5.2.1. Um método alternativo é consultar empresas do ramo por meio da Internet.

Os fornecedores locais poderão ser consultados diretamente em seus estabelecimentos.

O método adotado para seleção dos fornecedores deve ficar registrado e justificado nos autos do processo de pesquisa de preços.

É relevante atentar para o fato de que existem diversos **tipos de preços** encontrados no mercado. A qualidade da pesquisa depende da homogeneidade das referências em relação ao tipo de preço. Exemplos de tipos de preços: à vista; à prazo; de contrato; de tabela; negociado; de varejo; de atacado.

Quanto à **temporalidade** dos orçamentos e outras referências coletadas, sugere-se análise preliminar do comportamento do mercado específico do objeto pretendido, com justificativa nos autos do processo. Os gêneros alimentícios, por exemplo, podem ter intervalo de coleta reduzido, em função da volatilidade dos preços ou efeitos sazonais de safra. Produtos dependentes do dólar também podem sofrer variação significativa em curto espaço de tempo.

Em geral, considerando a estabilidade métrica da economia, referências de preço dos últimos 180 dias podem ser aceitas com segurança. Mas o caso deve ser avaliado conforme o cenário econômico vigente. A defasagem da pesquisa em momentos de crise e instabilidade do mercado pode comprometer a coerência da estimativa (Acórdão TCU nº 1.462/2010-P).

Por fim, recomenda-se cuidado especial com a **homogeneidade das condições** nas diversas referências de preço obtidas, considerando os seguintes aspectos:

- 1) **Especificação** – o objeto referenciado deve corresponder ao pretendido
- 2) **Referenciais contemporâneos** – as referências devem ser da mesma época
- 3) **Quantidade** – as quantidades referenciais, sempre que possível, devem ser similares àquela pretendida pela Administração, para evitar distorções pela economia de escala
- 4) **Unidade** – a unidade de fornecimento deve ser compatibilizada para um mesmo padrão, fazendo-se a conversão se necessário (quilo x rolo; unidade x metro). O preço unitário comparado deve refletir sempre a mesma base-padrão
- 5) **Logística** – considerar diferenças relativas ao frete ou condições especiais de transporte, entrega e armazenamento

Esses aspectos, sempre que o risco for compatível, devem estar contemplados por meio de justificativas técnicas na memória de cálculo da pesquisa de preços. Não se espera que todos esses elementos sejam considerados para todos os produtos a serem comprados, mas apenas para aqueles prioritários em função da sua materialidade, devidamente justificada no planejamento da pesquisa de preços.

## 5.3 – PREÇOS DE REFERÊNCIA DE MEDICAMENTOS

---

As compras públicas de medicamentos são regulamentadas pela **Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED**, que tem competência para estabelecer critérios para fixação e ajustes de preços de medicamentos a serem observados pelos representantes, distribuidores, farmácias e drogarias.

### 5.3.1. Preço máximo

---

Os critérios de **preços máximos** aos medicamentos no setor público são os seguintes:

#### (a) Preço de Fábrica (PF)

A venda de medicamentos à Administração Pública deve ter como limite máximo o Preço de Fábrica, definido anualmente pela CMED. Esse entendimento consta da Orientação Interpretativa nº 02, de 13 de novembro de 2006, cujo teor foi ratificado pelo TCU no Acórdão nº. 1437-2007 – Plenário. As listas de preços estão disponíveis no site da ANVISA.

#### (b) Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG)

Medicamentos aos quais é aplicado o Coeficiente de Adequação de Preços (CAP), um desconto mínimo obrigatório sobre o Preço de Fábrica quando as vendas tiverem como destinatária a Administração Pública. Qualquer valor pago a maior que o PMVG deve ser considerado prejuízo. Cálculo do PMVG:  $PMVG = PF * (1 - CAP)$

### (c) Desconto ICMS

Tanto no PMVG quanto no PF, deve ser observado se o medicamento é isento de ICMS pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, nos termos dos Convênios CONFAZ nº 87/2002 e 54/2009. Deduz-se o ICMS do preço-limite. Essa operação deve ficar explícita na Nota Fiscal, que deve conter o ICMS incidente e, em seguida, deduzir o ICMS que seria devido caso não houvesse o benefício.

As planilhas disponibilizadas pela ANVISA informam se o produto é submetido ao CAP e/ou isento de ICMS.

### (d) Compras decorrentes de Ação Judicial: CAP obrigatório.

Para os produtos oriundos de decisão judicial, aplica-se o percentual de CAP vigente, conforme determina o § 2º do Art. 5º da Resolução CMED nº 04/2006. Conforme descrito no endereço [http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2009/030609\\_1.htm](http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2009/030609_1.htm), no caso “de produtos excepcionais, de alto custo, **ou qualquer medicamento adquirido por força de decisão judicial, foi estabelecido como teto o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG)**”.

Recentemente, o Tribunal Regional Federal concedeu liminar pedida pelo Ministério Público Federal e determinou que 14 laboratórios farmacêuticos cumpram a obrigação de vender medicamentos à administração pública seguindo desconto CAP.

A ação foi proposta pelo MPF, em setembro de 2011, após a constatação de que as regras da CMED estavam sendo desobedecidas na Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo. As empresas fornecedoras não respondiam às solicitações para a compra de medicamento com desconto..

Para **consultar os preços-limite**, existem planilhas disponíveis no site da ANVISA. Basta procurar por “Listas de Preços de Medicamentos”. Há duas planilhas: “Preço Fábrica”, para produtos associados, com dois ou mais componentes e “Compras Públicas”, para produtos de componente único. A dificuldade está na definição do preço unitário. É preciso calcular individualmente para cada produto, conforme sua marca e apresentação, pois os preços unitários da planilha são para a embalagem completa. Por exemplo: produtos em blister com 10 comprimidos precisam ter seu preço dividido por 10 para obter o verdadeiro preço-limite-unitário por comprimido.

### 5.3.2. Banco de Preços em Saúde (BPS)

---

Além dos preços máximos, os órgãos públicos têm à disposição as referências registradas no BPS, que informa os preços pagos, em âmbito nacional, por medicamentos e produtos da área da saúde, adquiridos por instituições públicas e privadas.

Embora o TCU tenha reconhecido no Acórdão 3759/2014-1C que o BPS pode não servir como parâmetro na apuração de sobrepreço em medicamentos, dadas as suas fragilidades e limitações para obtenção do preço de mercado, o próprio TCU reconhece, também, que **não basta o administrador público comprar abaixo do teto determinado pela CMED**.

Isso porque o TCU entende que a tabela CMED traz o preço MÁXIMO, que não é necessariamente o preço médio praticado no mercado. No Acórdão 3.016/2012–Plenário, o TCU disse que o preço-fábrica pode apresentar graves distorções e que em muitos casos não representa um parâmetro adequado a ser utilizado nas compras públicas, tendo determinado ao Ministério da Saúde que alertasse estados e municípios quanto à *possibilidade de superdimensionamento de preços-fábrica registrados na Tabela Cmed, tornando-se imprescindível a realização de pesquisa de preços prévia à licitação, e que a aquisição de medicamentos por preços abaixo do preço-fábrica registrado não exime o gestor de possíveis sanções.*

Pesquisa de Lucas Felipe Carvalho Oliveira (2015) comparou os preços de 267 medicamentos estabelecidos pela CMED (preços regulados), com os preços registrados no BPS em 2013. O estudo apontou que os limites da CMED estão muito acima dos valores praticados. Levando em consideração a média ponderada, os preços regulados foram 119% maiores que os preços praticados por instituições de saúde que declararam no BPS, tendo como base o PMVG; já o Preço Fábrica ficou em média 181% maior que o preço praticado.

Essas distorções o TCU já havia identificado em 2012 no Acórdão 3.016/2012–Plenário. Na comparação das compras governamentais com os limites da CMED, o Captopril 25mg, por exemplo, comercializado para a Administração Pública por R\$ 0,01, tinha limite de R\$ 1,19, uma variação de mais de 10.000%.

### 5.3.3. Levantamento de preços da CGU

---

A CGU em Mato Grosso realizou, em 2014, análise de 10 mil registros de compra de medicamentos e insumos médico-hospitalares registrados pelas prefeituras do estado. **A metodologia dos preços de referência levou em conta os melhores preços pagos pelas prefeituras.**

**Agora em 2015**, a CGU-MT concluiu novo levantamento de preços registrados pelas prefeituras, contemplando dados de 95 prefeituras, totalizando 38 mil registros e R\$ 293 milhões. Desse conjunto, foram analisados 16,6 mil registros, somando R\$ 170 milhões, abrangendo 372 produtos.

Para cada um desses 372 produtos, com especificação homogênea, foi calculado um Preço de Referência baseado na **metodologia da Média Saneada**.

É essa metodologia que recomendamos para tratamento estatístico dos dados da pesquisa de preços quando existem distorções significativas na amostra.

Essa metodologia é apresentada a seguir.

## 6. COMO TRATAR OS DADOS COLETADOS

*Não se sabe se a Administração Pública está obrigada a um, dois, ou três orçamentos estimativos; confunde-se ela em razão dos valores apresentados, para tomar como referencial do preço máximo (Valor médio? Valor mais baixo? Ou valor mais elevado?). Enfim, a confusão se generaliza. (Santana, 2012)*

O trabalho de Barbosa (2008) vale-se de métodos estatísticos aplicados à estimativa de preços em licitações com objetivo de orientar os servidores incumbidos dessa tarefa. Ele defende que a metodologia mais indicada para tratar os dados coletados é a “**Média Saneada**” (MS), consistente, primeiro, em apurar o Desvio-Padrão (DP), somar à Média (M) para obter o Limite Superior (LS) e subtraído à média, encontrando o Limite Inferior (LI). Valores fora dos limites são expurgados, resultando em conjunto mais homogêneo e média mais acurada. Pode-se repetir o procedimento, caso ainda existam preços na amostra fora da nova faixa de limites.

Essa “média saneada” é citada como metodologia adotada pelo Governo Estadual de São Paulo. Em sua página de perguntas mais frequentes, o órgão público informa que suas compras têm o preço referencial obtido em pesquisa de mercado e indicadores de preços praticados em suas compras anteriores. Do conjunto pesquisado, descartam-se valores extremos. Não são explicitados, porém, os critérios para esse descarte.

O artigo de Furtado (2012) aborda iniciativa da DATAPREV, Empresa pública de Tecnologia de Informação do Ministério da Previdência Social, que elaborou norma interna de procedimentos para estimativa de preços em seus processos de compras. A metodologia empregada é similar à “média saneada”. A DATAPREV adota o **Coefficiente de Variação (CV)** como elemento homogeneizador de amostras. O CV é calculado pela divisão do Desvio Padrão (DP) pela Média (M):  $CV = (DP/M) \times 100$ . Quanto menor o CV, mais homogêneo o conjunto de dados. Para a DATAPREV, um CV menor ou igual a 25% indica uma amostra aceitável e a média, nesse caso, passa a valer como valor estimado para a contratação, sempre levando em conta conjunto de três ou mais elementos.

Essa é a metodologia que se sugere como tratamento estatístico robusto dos dados coletados. Para os casos mais simples, quando o risco da compra não é significativo, pode-se adotar a média ou a mediana como método de definição da referência.

## 6.1 – MÉDIA E MEDIANA

---

A **Média** é um dos métodos mais comuns para definir preços de referência. Por exemplo, se a amostra tem cinco itens, somam-se os preços unitários e divide-se o total por cinco.

Porém, a média é fortemente influenciada por valores extremos. Por isso, em amostras sem homogeneidade, pode não representar adequadamente a tendência central dos preços.

Já a **Mediana** é definida por estar na posição central das referências coletadas. Por exemplo, considerem-se os valores (1,50; 2,20; **3,50**; 4,00; 10,00) como os preços coletados. Se for utilizado o método da mediana, o preço de referência será 3,50, pois é o valor que está na posição central da amostra, conforme destacado em negrito. Se fosse a média simples, seria 4,24.

O TCU, no Acórdão n.º 3068/2010-Plenário, afirmou que “o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana uma vez que constituem medidas de tendência central e, dessa forma, representam de uma forma mais robusta os preços praticados no mercado”.

Entretanto, esses dois métodos falham ao não tratar adequadamente as distorções da amostra. Por isso, a técnica mais indicada, quando se deseja um tratamento robusto é a Média Saneada.

## 6.2 – MÉDIA SANEADA

---

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. O TCU exige esse tratamento, conforme já abordado na seção 3.4.

A Dataprev, por meio da norma interna N/SU/008/004, de 25/07/2011 e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por meio da Norma de Serviço nº 01, de 28/06/2013, adotam a sistemática da média saneada por meio do Coeficiente de Variação.

### 6.2.1. Cálculo da Média Saneada

---

Para definir a “média saneada”, a amostra deve conter valores razoavelmente homogêneos. Por exemplo, considere uma amostra dos preços (R\$ 0,05; R\$ 0,30; R\$ 0,31; R\$ 0,32; R\$ 0,33 e R\$ 1,54). Nota-se que o primeiro e o último preço se distanciaram de maneira muito considerável do restante dos valores da amostra, portanto eles não devem ser considerados, ou, devem ser excluídos do conjunto da amostra, para fins de cálculo da “média saneada”.

No entanto, esses valores que apresentam grandes distorções em relação aos demais não podem ser eliminados da amostra aleatoriamente. É necessário um **critério objetivo para definir quais valores podem ser excluídos** e quando essa amostra estará homogênea o suficiente para se calcular a “média saneada” dos valores que estão contidos nela.

Segundo Reis e Reis (2002), uma maneira de avaliar se a amostra está suficientemente homogênea é utilizando o Coeficiente de Variação, conceito descrito adiante.

## 6.2.2. Coeficiente de Variação (CV)

A doutrina matemática trata o “Coeficiente de Variação” ou “CV” como uma maneira segura de definir se uma amostra é razoavelmente homogênea, sendo calculado como a razão entre o Desvio Padrão e a Média de um conjunto de dados ou “amostra”. Fornece uma medida para a homogeneidade dos dados. Quanto menor o CV, mais homogênea a amostra. Em geral, um coeficiente de variação menor que 25% indica razoável homogeneidade.

Usando o CV como parâmetro de homogeneidade do conjunto de dados, pode-se expurgar os extremos inferiores e superiores, de tal forma a obter CV menor que 25%. Para delimitar esses extremos, calcula-se a média mais (+) o desvio padrão (limite superior) e a média menos (-) o desvio padrão (limite inferior). O que estiver fora dessa faixa é eliminado.

Assim, para a composição dos valores de mercado, evita-se a ocorrência de discrepâncias significativas nos valores das amostras obtidas, retirando do conjunto dos dados os valores extremos de desvios, a fim de reduzir o coeficiente de variação, conferindo confiabilidade e representatividade na aferição dos preços correntes de mercado.

$$CV = (DP / M) \times 100$$

**Limite Superior (LS): Média (M) + Desvio-padrão (DP)**

**Limite Inferior (LI): Média (M) - Desvio-padrão (DP)**

Explica-se passo a passo a metodologia com um exemplo.

Na tabela abaixo já constam os valores e fórmulas da Média (M), Desvio-padrão (DP), Coeficiente de Variação (CV), Limite Superior (LS) e Limite Inferior (LI). A coluna (B) “Unit Real” foi copiada para a esquerda para serem realizadas as exclusões dos valores extremos no decorrer do ajuste ou “saneamento” da amostra sem que sejam perdidas as informações já registradas.

Item	Unit (A)	Unitário Real	Unit Real Cópia (B)	TOTAL (C)
1	2,18	2,18	2,18	5.451,25
2	35,00	1,75	1,75	1.050,00
3	17,11	0,86	0,86	59.029,50
4	0,79	0,79	0,79	3.950,00
5	15,66	0,78	0,78	783,00
6	0,78	0,78	0,78	1.170,00
7	0,30	0,30	0,30	4.620,00
Preço de Referência	Media	1,06		
	Desvio Padrão	0,66		
	CV	62%		
	LS	1,72		
	LI	0,41		

Na média de R\$ 1,06 foram considerados todos os valores da amostra. Nessa situação, o CV é de 62%, evidenciando dados heterogêneos. A média precisa ser “saneada”.

Então, considerando o Limite Superior (LS) de R\$ 1,72 e o Limite Inferior (LI) de R\$ 0,41, foram excluídos os valores acima de “LS” e abaixo de “LI”. A tabela ficou dessa forma após as modificações:

Item	Unit (A)	Unitário Real	Unit Real Cópia (B)	TOTAL (C)
1	2,18	2,18	EXCLUÍDO	5.451,25
2	35,00	1,75	EXCLUÍDO	1.050,00
3	17,11	0,86	0,86	59.029,50
4	0,79	0,79	0,79	3.950,00
5	15,66	0,78	0,78	783,00
6	0,78	0,78	0,78	1.170,00
7	0,30	0,30	EXCLUÍDO	4.620,00

<b>Preço de Referência</b> (média saneada)	<b>Media</b>	<b>1,06</b>	<b>0,80</b>
	<b>Desvio Padrão</b>	<b>0,66</b>	<b>0,04</b>
	<b>CV</b>	<b>62%</b>	<b>5%</b>
	<b>LS</b>	<b>1,72</b>	<b>0,84</b>
	<b>LI</b>	<b>0,41</b>	<b>0,76</b>

Após a exclusão dos extremos da primeira tabela, mudaram os valores da Média, do Desvio Padrão, do LS, do LI, pois o conjunto de preços da amostra foi alterado. O CV passou a 5%, o que indica homogeneidade.

Assim, o Preço de Referência, baseado na Média Saneada, foi calculado em R\$ 0,80.

## 6.3 – MÉDIA PONDERADA

Outra metodologia para cálculo de preços referenciais é a média ponderada, resultado do total das transações dividido pela quantidade total. A vantagem é capturar efeitos da quantidade.

O Banco de Preços em Saúde (BPS) adota a média ponderada. Primeiro, o sistema expurga os extremos por meio dos Limites Superior (DP+M) e Inferior (DP-M). Dos registros restantes, apura-se o quociente do valor total das transações pela quantidade total vendida.

Exemplo:

1. Qtde = 100, Preço Unitário = 0,30
2. Qtde = 10, Preço Unitário = 0,40
3. Qtde = 1000, Preço Unitário = 0,28

A média simples seria = 0,33

A média ponderada seria = 0,28 (soma dos preços unitários \* quantidades) / total quantidade)

## REFERÊNCIAS

AGU. CJU/MG. MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS . 2ª Edição (Revista e Atualizada). 2012

BARBOSA, T.B. Formação de Preços. 1 ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

BENEVIDES, Carolina; MENEZES, Maiá. (2011) Sobrepreço na compra de remédios, um mal nacional. O Globo, 30/01/2011, O País, p. 9

CABRAL, Giseli (2008). A análise da influência de preços na apuração da média de mercado dos objetos licitados pela Prefeitura do Município de Itatiba/SP. In: V SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, Rezende/RJ, 2008. Disponível em <<http://www.aedb.br>> Acesso em 12 jul 2012

CASAGRANDE, Maria L.; CESTARI, Angeliki N.; MOTTA, Ana Paula P. D. Preços referenciais: economia, rapidez e qualidade nas compras governamentais. In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília-DF, 2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br>> Acesso em 20 jul 2012.

CORREA, Vera L. A. Licitações para aquisição de bens e serviços de informática. Jornadas de Estudos NDJ de Direito Administrativo, *Boletim de Licitações e Contratos*, ano XVIII, (5) Maio, 2005, pp. 335-344.

COSTA, Abimael de J. B.; SILVA, Rosane M. P. da. A influência da pesquisa de preço nas compras governamentais: um estudo de caso. *Revista Unieuro de Contabilidade*, 2(1), 2009. Disponível em <[www.unieuro.edu.br](http://www.unieuro.edu.br)> Acesso em 20 jul 2012.

FARIA, Evandro Rodrigues de et al . Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 44, n. 6, p. 1405-1428, Dec.2010

FURTADO, Madeline R. (2012) Modelo de norma de estimativa de preços na Administração Pública instituído pela DATAPREV. Clube Juridico do Brasil. Disponível em <<http://www.clubjus.com.br>> Acesso em 12 jul 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 9ª ed., 2002.

LACERDA, Luiz C. N. *Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na Administração Pública Federal*. Dissertação (Mestrado em Administração). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2012.

MOTTA, Alexandre R. *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Campinas, 2010.

MOTTA, Carlos P. C. Consistência e aceitabilidade dos preços nas licitações públicas – disfunções do comportamento administrativo. *Revista Zênite de Licitação e Contratos – ILC*, n 193, 2010a.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Orçamento estimado. *Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*. Edição 165. Zênite. Nov/2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 6.ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011, p.107-108.

OLIVEIRA, Lucas Felipe Carvalho. Análise econômica do preço de medicamentos no Brasil: a diferença entre os valores declarados pelas instituições de saúde e os valores regulados no ano de 2013. Universidade de Brasília – UnB. Faculdade de Ceilândia – FCE. Bacharelado em Saúde Coletiva. Trabalho de Conclusão de Curso. 2015

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Responsabilidade por pesquisa de preços em licitações e contratações diretas. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 116, p. 9-21, ago. 2011.

REIS, E. A. & REIS, I. A.. Análise descritiva de dados: Síntese numérica. Relatório Técnico RTP-02/2002. Série Ensino. Departamento de Estatística. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<ftp://ftp.est.ufmg.br/pub/rts/rte0202.pdf>>

SANTANA, Jair E. *Termo de referência valor estimado na licitação*. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2008. Disponível em < <http://www.jairsantana.com.br>> Acesso em 18 jul 2012.

SANTANA, Jair E.. Pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2006

SHUCH, Edison V. *A influência da formação do preço de referência no resultado dos pregões eletrônicos*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

SILVA FILHO, Laércio de Oliveira e; LIMA, Marcos Cavalcanti; MACIEL, Rafael Gonçalves. Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais. In: XIII SINAOP - SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. Porto Alegre - RS, 2010.

TORRES JÚNIOR, Jesse P. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*, Editora Renovar, 5ª ed., 2002.

VIANA, Nelson Corrêa. Os preços na licitação. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17 (/revista/edicoes/2012), n. 3112

VIANNA, João José. *Administração de Materiais: Um enfoque prático*. São Paulo: 2002

VIEIRA, Antonieta P. *et al. Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ZHAO, Y. Price Dispersion in the Grocery Market. *Journal of Business*, v. 79, n. 3, p. 1175-1192, maio 2006.