



**Secretaria de Estado da Fazenda  
Diretoria de Auditoria Geral  
Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos**

**ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 003/2017**

Florianópolis, 14 de agosto de 2017.

Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual a respeito de preços de referências desonerados de ICMS.

A Diretoria de Auditoria Geral – DIAG, por meio da Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos, com fundamento no que estabelecem a Constituição do Estado de Santa Catarina, arts. 58 e 62; a Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007; e o Decreto nº 2.056, de 20 de janeiro de 2009;

Considerando as frequentes dúvidas de órgãos e entidades da Administração Pública Estadual quanto à aplicabilidade da isenção do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) nas operações internas de saídas de bens e mercadorias destinadas a órgãos e entidades da Administração Pública Estadual;

Considerando a importância de propiciar aos Agentes Públicos, de forma sintetizada e objetiva, orientações de caráter preventivo;

Orienta os órgãos e entidades, quanto aos procedimentos a serem adotados no tocante aos preços de referência desonerados de ICMS a serem observados por ocasião da condução de procedimentos licitatórios estaduais.

**Decisão nº 97/2015 do TCE/SC (Contextualização)**

A partir de 19 de março de 2015, data em que foi publicada a Decisão nº 97/2015 no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), o preço a ser considerado para fins de julgamento de licitações estaduais deverá ser o preço final apresentado pelo licitante, considerando-se como inclusos todos os tributos exigidos legalmente e demais encargos necessários que eventualmente incidam sobre o objeto. Portanto, se a operação for interna, ou seja, realizada por empresas catarinenses sujeitas à isenção de ICMS, o preço final apresentado deverá estar desonerado de ICMS.



**Secretaria de Estado da Fazenda  
Diretoria de Auditoria Geral  
Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos**

### **Preços de Referência**

1. Os arts. 7º, § 2º, II e III e 14 da Lei nº 8.666/93 exigem que, na fase interna da licitação, seja realizada uma estimativa do valor da contratação, visando aferir a existência de recursos para atender à despesa, bem como a exequibilidade das propostas apresentadas, além de viabilizar a adequada escolha da modalidade de licitação (VARESCHINI, 2014)<sup>1</sup>.

2. Conforme estabelece o art. 40, § 2º, II da Lei de Licitações, constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (BRASIL, 1993)<sup>2</sup>.

3. Por outro lado, a mesma Lei (art. 44, § 3º da Lei nº 8.666/93) ao tratar do julgamento de propostas, prevê, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, que não serão admitidas propostas que apresentem preços globais ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado<sup>3</sup>.

4. Portanto, é indispensável que o órgão/entidade licitante possua prévia estimativa que possibilite verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis e compatíveis com os preços praticados no mercado.

5. Vareschini (2014, p. 130) alerta que os critérios a serem utilizados na pesquisa devem ser previamente estudados e estabelecidos, levando-se em consideração as especificações do objeto, a fim de evitar a utilização de um preço que, na verdade, refere-se a objeto com especificações diversas. Adverte, ainda, que a entidade deve considerar a variação que ocorre em razão da qualidade do produto, do local da prestação do serviço ou entrega do bem, e o volume a ser adquirido, uma vez que quanto maior a quantidade, em regra, menor será o preço.

6. Contudo, a Lei nº 8.666/93 não apresenta uma metodologia detalhada visando orientar a realização de pesquisa de preços. Não obstante, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem discutido a matéria e se posicionado sobre o tema, visando orientar os gestores públicos.

---

<sup>1</sup> VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Licitações Públicas. Coleção JML Consultoria**. 3ª ed. Curitiba, editora JML. 2014.

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: Acesso em: 12 mai. 2017.

<sup>3</sup> Exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.



**Secretaria de Estado da Fazenda  
Diretoria de Auditoria Geral  
Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos**

7. Nesse sentido, o TCU mediante Acórdão 694/2014 admitiu que **não há qualquer orientação legal objetiva acerca da metodologia para obtenção do preço de referência em licitação**. O que se exige do gestor é que os valores estimados estejam em consonância com a prática de mercado. Desse modo, não se vislumbra impropriedade na metodologia de obtenção de referência de preço a partir da **média aritmética de pesquisas de mercado** obtidas pelo órgão licitante.

8. Portanto, entende o TCU (Acórdão 1489/2012 – Primeira Câmara) que a Administração ao realizar procedimentos licitatórios, **inclusive na modalidade pregão**, deve observar as informações e os valores constantes do orçamento prévio, utilizando-os como parâmetros para avaliação das propostas apresentadas, fazendo constar dos respectivos processos a pesquisa de mercado utilizada para o cálculo do referido orçamento.

9. Entendeu ainda a Corte de Contas Federal (Acórdão 3033/2009- Plenário), que a Administração deve realizar prévia pesquisa de preços **em todos os processos de contratação**, com estimativas de preços suficientemente fundamentadas e detalhadas com base em planejamento eficiente realizado pela área técnica, utilizando, para isso, propostas de fornecedores e outras fontes de pesquisa **que reflitam os preços praticados no mercado**, sob pena de responsabilização dos gestores envolvidos.

10. Consoante Acórdão 3351/2015-Plenário, o TCU firmou o entendimento de que na elaboração do orçamento estimativo da licitação, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisas de preços, **priorizadas as consultas ao Portal de Compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos**, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária e complementar.

11. No mesmo sentido, no Acórdão 1678/2015 – Plenário, o TCU estabeleceu que o orçamento estimativo da contratação deve ser elaborado mediante consulta a fontes diversificadas, a fim de conferir maior segurança no que diz respeito à fixação de valores dos itens ou serviços a serem adjudicados, **mostrando-se inadequada a sua elaboração com base apenas em consulta a fornecedores**.

12. Já no Acórdão 3684/2014 – Segunda Câmara, o TCU entendeu que a estimativa de preço em licitações deve contemplar, entre outros critérios, cotações com fornecedores, contratos de outros órgãos e contratos anteriores do próprio órgão.

13. Previamente à contratação de bens e serviços, **de forma a possibilitar a estimativa mais real possível**, a Administração deve realizar pesquisa detalhada de preços, com base em informações de diversas fontes, como, por exemplo, cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão e de outros órgãos e, em especial, os



**Secretaria de Estado da Fazenda  
Diretoria de Auditoria Geral  
Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos**

valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal (Acórdão 265/2010-Plenário).

14. Em outra oportunidade, entendeu o TCU, mediante Acórdão 403/2013, que a pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação **demandava avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais** e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

15. Enquanto o Poder Executivo do Estado de Santa Catarina não disponibilizar um banco de preços das contratações desoneradas já realizadas, o Portal de Transparência (<http://www.transparencia.sc.gov.br/>) deve ser um dos instrumentos utilizados para compor o preço de referência, além de eventuais propostas de fornecedores.

16. Portanto e ante ao exposto, esta DIAG recomenda que os gestores do órgão/entidade, incumbidos de realizarem a pesquisa de preços, efetuem prévia pesquisa de preços desonerados de ICMS a partir da metodologia a seguir exemplificada, tomando como exemplo a eventual aquisição de 2.000 bombonas de água mineral de 20 litros.

17. Após acessar o Portal da Transparência de Santa Catarina, deve-se rolar totalmente a barra de rolagem até encontrar o *link* para os Contratos estaduais, situado na guia “Mais acessadas”, conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1 - Link Contratos estaduais

The screenshot shows the website [www.transparencia.sc.gov.br](http://www.transparencia.sc.gov.br). The navigation bar includes 'RECEITA', 'DESPESA', 'RESPONSABILIDADE FISCAL', and 'GESTÃO ESTADUAL'. The main content area is divided into three columns: 'Ajuda', 'Mais acessadas', and 'Transparência'. In the 'Mais acessadas' column, the 'Contratos' link is highlighted with a red arrow. The footer contains contact information for the Secretaria de Estado da Fazenda, including the address, phone number (48) 3665-2710, email [transparencia@sef.sc.gov.br](mailto:transparencia@sef.sc.gov.br), and social media links for Twitter and Facebook. The page is dated 19/05/2017 at 12:25.

Fonte: Portal de Transparência SC.



**Secretaria de Estado da Fazenda  
Diretoria de Auditoria Geral  
Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos**

18. Na guia Contratos, inicialmente selecionar se a contratação se tratar de materiais e serviços ou de obras. No exemplo hipotético, **selecionar materiais e serviços** e filtrar por “**água mineral 20 litros**”, conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2 – Parâmetros de pesquisa

The screenshot shows the 'Contratos' page on the Portal da Transparência SC. The search filters are set to 'Materiais e Serviços' for the type of consultation, and 'Janeiro 2016' to 'Dezembro 2017' for the start of validity. The search term 'água mineral 20 litros' is entered in the 'Filtrar Por' field. The search results list three contracts:

- Número do Contrato - 2015CT006779: Aquisição de Água Mineral de 20 litros.
- Número do Contrato - 2015CT003622: Fornecimento de água mineral sem gás em garrações de 20 litros.
- Número do Contrato - 2016CT008591: Aquisição de 833 bombonas de água mineral de 20 litros para atender a GERED...
- Número do Contrato - 2017CT009363: Água mineral natural natural com gás.

Below the search results, there is a table with the following columns: Contratante, Resumo Objeto do Contrato, Contratado, Contrato, Data Início, Data Término, and Valor RS. The first row shows the following data:

Contratante	Resumo Objeto do Contrato	Contratado	Contrato	Data Início	Data Término	Valor RS
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional - Itajaí	Aquisição de 833 bombonas de água mineral de 20 litros para atender a GERED, GERSA e ADR	DANIEL TOLEDO DOS SANTOS - ME	2016CT008591	23/11/2016	31/12/2016	4.998,00

Fonte: Portal da Transparência SC

19. Serão apresentados todos os contratos firmados cujo objeto refira-se ao fornecimento de água mineral, unidade de fornecimento de 20 litros.

20. Como passo seguinte, recomenda-se selecionar o contrato que seja mais semelhante à contratação que se deseja realizar.

21. Portanto, a partir dos termos selecionados para consulta, observa-se que a Fundação do Meio Ambiente (FATMA) adquiriu em 2017, por meio do contrato 2017CT009363, com vigência adstrita entre 01/01/2017 e 01/09/2017, 2.200 bombonas de água mineral de 20 litros, conforme demonstra a Figura 3.



**Secretaria de Estado da Fazenda  
Diretoria de Auditoria Geral  
Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos**

Figura 3 – Seleção de contrato referência

The screenshot shows the 'Portal de Transparência' website. The navigation menu includes 'RECEITA', 'DESPESA', 'RESPONSABILIDADE FISCAL', and 'GESTÃO ESTADUAL'. The search bar contains 'Materiais e Serviços'. The filters show 'de Janeiro 2016 até Dezembro 2017'. The search results show two contracts:

Contratante	Resumo Objeto do Contrato	Contratado	Contrato	Data Início	Data Término	Valor R\$
Fundação do Meio Ambiente	Água mineral, natural, potável, sem gás, envasada em garrafão de 20 litros PET.	ESTANCIA HIDROMINERAL SANTA RITA DE CASSIA LTDA	2017CT009363	01/01/2017	01/09/2017	16.140,00
Secretaria de Estado de	Aquisição de 833 bombonas de água mineral de GERED, GERSA e ADR	DANIEL TOLEDO DOS SANTOS - ME	2016CT008591	23/11/2016	31/12/2016	4.998,00

Fonte: Portal de Transparência SC.

22. Ao acessar o ícone vermelho que fica localizado antes da identificação do Contrato 2017CT009363, é possível obter maiores informações sobre o contrato firmado pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA), derivado de um Pregão Eletrônico para Registro de Preços, e em especial encontrar o valor unitário registrado de R\$ 6,04, conforme se verifica na Figura 4.

Figura 4 – Dados do contrato.

The screenshot shows the details of a contract item. The table below shows the item details:

Item	Unidade Medida
1	PEÇA

Descrição: BEBIDAS PRONTAS BATIDA LACTEA E PREPARO AGUA MINERAL S/GAS.BOMBONA C/ 20 LITROS \*

Tipo: Natureza Despesa 33.90.30.07

Quantidade: 400,0

Valor Informado (R\$): 2.600,00

Valor Unitário Atual (R\$): 6,50

Percentual Contrato: 16,11%

Item 3

Unidade Medida: PEÇA

Descrição: BEBIDAS PRONTAS BATIDA LACTEA E PREPARO AGUA MINERAL S/GAS.BOMBONA C/ 20 LITROS \*

Tipo: Natureza Despesa 33.90.30.07

Quantidade: 2.200,0

Valor Informado (R\$): 13.288,00

Valor Unitário Atual (R\$): 6,04

Percentual Contrato: 82,33%

Item 2

Unidade Medida: PEÇA

Descrição: AGUA MINERAL SEM GÁS 1995, EM COPO DE 200ML.

Fonte: Portal de Transparência SC.



**Secretaria de Estado da Fazenda  
Diretoria de Auditoria Geral  
Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos**

Pode-se inclusive acessar a nota fiscal, disponível entre os documentos do contrato, na qual é possível identificar que o valor registrado está desonerado de ICMS, conforme se observa na Figura 5.

Figura 5– Confirmação da desoneração de ICMS.

CÁLCULO DO IMPOSTO	
Base de cálculo do ICMS	0,00
Valor do ICMS	0,00
Base de ICMS subst.	0,00
Valor ICMS subst.	0,00
Total dos Produtos	1.208,00
Valor do Frete	0,00
Valor Seguro	0,00
Desconto	0,00
Despesas acessórias	0,00
Valor do IPI	0,00
Valor total da nota	1.208,00

  

TRANSPORTADOR / VOLUME TRANSPORTADO	
Razão Social	ESTANCIA HIDROMINERAL SANTA RITA DE CASSIA LTD
Frete por conta	1-Emitente 2-Destinatário
Código ANTT	2
Placa veículo	
CNPJ/CPF	03.489.027/0001-88
Município	RANCHO QUEIMADO
UF	SC
Insc. Estadual	253962773

  

Quantidade	Especie	Marca	Numeração	Peso Bruto	Peso Líquido
200,00	VOLUME(S)			4.180,00	4.180,00

  

FATURA	
43714_1	22/03/2017 1.208,00

  

DADOS DO PRODUTO/SERVIÇO	
Código	001
Descrição do Produto / Serviço	GARRAFAO 20 LITROS - AGUA MINERAL NATURAL
NCM/SH/EX CSTI CFOP UN	2201 10 00/ 000 5101 UN
Qtdte	200,00000
V. Unitário	6,04000
V. Total	1.208,00
B. Cate. ICMS	0,00
V. IPI	0,00
V. ICMS	0,00
% IPI	0,0
% ICMS	0,0

Fonte: Portal de Transparência SC.

23. Assim, a primeira etapa da elaboração do preço de referência está iniciada, recomendando que se realize o mesmo procedimento visando identificar outras contratações equivalentes.

24. Complementarmente, orienta-se que sejam solicitados orçamentos a eventuais fornecedores, esclarecendo que os fornecedores catarinenses sujeitam-se à isenção de ICMS, tomando-se o cuidado de descartar aquelas propostas que se distanciarem, injustificadamente, do valor verificado na pesquisa. Tomando-se o exemplo citado, descartar-se-iam os orçamentos que se distanciassem consideravelmente de R\$ 6,04.

25. Caso os orçamentos apresentados pelos fornecedores catarinenses representem preços de mercado desonerados de ICMS, sugere-se que seja calculada uma média composta pelo preço de mercado praticado (R\$ 6,04) e pelos preços desonerados constantes nos orçamentos eventualmente fornecidos. O resultado dessa média **será o preço de referência que deverá balizar a licitação.**

26. Caso apresentem propostas licitantes que não se sujeitam à isenção de ICMS, no caso hipotético **o preço de mercado não desonerado** equivalente ao preço de mercado



**Secretaria de Estado da Fazenda  
Diretoria de Auditoria Geral  
Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos**

desonerado, pesquisado no Portal da Transparência, sujeito a uma alíquota<sup>4</sup> de ICMS de 17%, **tende a se aproximar de R\$ 7,27** (6,04 x 100/83 ou 6,04 x 1,2048).

27. Cumpre destacar que no caso específico de licitações estaduais visando a aquisição de medicamentos, deve ser considerada a isenção de ICMS:

- a) nas operações internas, ou seja, quando o licitante vencedor for fornecedor catarinense, há isenção de ICMS para todos os medicamentos (convênio CONFAZ nº 26/03 c/c art. 1º, inciso XI, Anexo 2 do RICMS); e
- b) nas operações internas e interestaduais, ou seja, independentemente da origem do fornecedor, para os medicamentos listados no Regulamento de ICMS (Convênios CONFAZ nºs 140/01, 87/02, 54/09, c/c Artigo 2º, incisos XXXIII, XLVIII, XLIX, LXXII, do Anexo 2 e Seções XXVI e LVII, do Anexo 1, todos do RICMS).

28. Consoante o decidido no Acórdão nº 140/2012 – Plenário do TCU, na licitação para compra de medicamentos isentos de ICMS, a Administração deve exigir que as propostas dos licitantes apresentem preços desonerados desse imposto. Contudo, para licitações ocorridas em data anterior à da publicação desse acórdão, o regramento do assunto é aquele previsto nos editais (Acórdão nº 1989/2016 – Plenário TCU).

29. Na aquisição de fármacos e medicamentos, os órgãos da Administração Pública Direta, Federal, Estadual e Municipal devem observar a isenção de ICMS prevista no Convênio CONFAZ 87/2002, de forma que as propostas dos licitantes contemplem a isenção do tributo (Acórdão nº 860/2015 – Plenário).

**30. Não é demais ressaltar que o valor de referência nas licitações estaduais visando a aquisição de medicamentos sujeitos à isenção de ICMS deverá, obrigatoriamente, ser observada a tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) e respeitado o preço máximo de venda ao governo (PMVG) constante na coluna ICMS 0%.**

31. A Tabela elaborada pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – Cmed do Ministério da Saúde apresenta, para diversos medicamentos, preços referenciais superiores aos dos preços de mercado. A aquisição de medicamento por preço excessivo, ainda que inferior ao constante da citada tabela, pode dar ensejo à responsabilização do agente causador do prejuízo (Acórdão nº 3016/2012 – Plenário).

---

<sup>4</sup> Recomenda-se a confirmação da alíquota de ICMS da operação nos casos concretos.





**GOVERNO  
DE SANTA  
CATARINA**

**Secretaria de Estado da Fazenda  
Diretoria de Auditoria Geral  
Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos**

É a orientação.

Leandro M. de Moraes  
Auditor Interno do Poder Executivo  
Matrícula 396.566-0

De acordo.  
Encaminhe-se ao Diretor de Auditoria Geral.  
Em 14/08/2017.

Clóvis Renato Squio  
Gerente de Auditoria de Licitações e Contratos  
Matrícula 382.024-6