

MANUAL DE CONTROLE INTERNO

PROCESSO DE COMPRAS: FORMAÇÃO
DE PREÇO E JUSTIFICATIVA DA DESPESA



CONTROLADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO

PREFEITURA DE
UBERLÂNDIA

Modesto Geraldo Rabelo
CONTROLADOR GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO DIRETA
Paulo Sérgio Antonio da Silva | Assessor

ELABORADO POR
COMISSÃO ESPECIALIZADA EM AUDITORIA
DE PREÇOS E NECESSIDADE DA DESPESA
Patrick Boaventura Martins de Lima (Presidente)
Lynnea Naves Sousa Oliveira (Membro)

Serve o presente instrumento, elaborado pela Controladoria Geral do Município, como atualização ao Manual de Controle Interno encaminhado às Secretarias Municipais, via Memorando Circular nº 22/2017 de 11/01/2017. Para tanto, as presentes instruções foram retiradas do Manual citado, do Memorando Circular nº 231/2016CGM, que tratou de Recomendações para aprimoramento da pesquisa de Preços nos processos licitatórios deflagrados pela Administração Pública Municipal, bem como nos Memorandos posteriormente encaminhados pela Controladoria acerca do mesmo tema, e em devidas atualizações da legislação afeta às compras públicas.

1 Definição e descrição do objeto

De acordo com a lei de licitações, em seu art. 15,

§ 7 Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

Nesse sentido a Súmula 177 do TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Desse modo, a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas, no entanto, especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição, pois ao mesmo tempo em que o objeto de uma licitação deva

ser preciso, satisfatório e distinto para se evitar comparação entre produtos que não sejam equivalentes, é defeso ao Ente Público particularizá-lo com discriminações excessivas e irrelevantes (art. 14 e art. 40 Lei 8.666/93; art. 8º, I Decreto 3555/00).

Logo, na definição do objeto, os aspectos essenciais e fundamentais devem ser contemplados, sendo indicadas as unidades mínimas de controle definidas pela lei, ou seja, os aspectos da precisão, suficiência e clareza, fugindo-se do que seja excessivo, irrelevante ou desnecessário, no sentido de limitar a competição e ensejar direcionamento da licitação.

Com o intuito de auxiliar os servidores responsáveis pela definição das descrições dos objetos de compra, esta Controladoria sugeriu a utilização do Catálogo de Materiais da Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo, que traz descrições técnicas de diversos itens, analisadas por servidores responsáveis e disponibilizadas no link abaixo: https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Catalogo_ui/CatalogoPesquisa3.aspx?chave=

1.1 Indicação de Marca

Conforme citado art. 15, é vedada a indicação de marca, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

A indicação de marca como parâmetro de qualidade pode ser admitida em casos específicos, conforme Consulta ao TCE-MG, nº 849.726, para facilitar a descrição do objeto a ser licitado, desde que seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou da melhor qualidade”, que representam a aceitação, pela Administração, de produtos similares aos indicados pela marca consignada, recomendada a indicação de três marcas de referência.

1.2 Padronização

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

A possibilidade da adoção do procedimento de padronização para indicação de marca foi reconhecida pelo TCU, por meio do Acórdão 2.376/2006, Plenário. Contudo, para que se possa promover a indicação de marcas utilizando-se o procedimento de padronização do objeto, a Administração deve realizar estudo de acordo com a legislação vigente.

2 Estimativa do valor da contratação

A estimativa do preço é informação essencial para a instrução do processo, devendo indicar adequadamente os custos unitários e totais da contratação. Com base nela é que se define, por exemplo, a modalidade de licitação, além de se verificar a existência de dotação orçamentária. Além disso, o preço estimado constitui subsídio para o futuro julgamento das propostas apresentadas no procedimento licitatório ou para a aceitação do preço proposto em uma contratação direta.

A elaboração da estimativa de preços é incumbência do órgão solicitante. A importância de uma estimativa consistente

com a realidade de mercado é fundamental para o sucesso da compra pública. Se realizada superficialmente, ainda considerando apenas preços obtidos com possíveis fornecedores interessados, a pesquisa de preços pode ser considerada insuficiente para definição do preço estimativo do mercado.

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)

Com o objetivo de indicar outros parâmetros possíveis à Administração Pública no sentido da formação dos preços, o Governo Federal elaborou a IN SLTI/MPOG nº 05/2014, que foi atualizada pela IN nº 03/2017 e que segue anexa a este documento. Esta instrução foi acatada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme se observa na conclusão da Consulta 924.244, a seguir:

- a) na contratação pública, com ou sem certame licitatório, é imprescindível a pesquisa de preços;
- b) a pesquisa de preços deve basear-se em instrumento – ou instrumentos – de reconhecida idoneidade para evidenciar os preços que estão sendo efetivamente praticados no mercado;
- c) banco de preços mantido por prestador de serviços especializados constitui, em princípio, instrumento idôneo para a pesquisa de preços na contratação pública;
- d) o agente público responsável pela contratação deve avaliar os instrumentos idôneos disponíveis para a pesquisa de mercado, a fim de selecionar qual deles –

ou qual conjunto deles – é o mais adequado, no caso concreto;
e) a pesquisa de preços deve ser documentada nos autos do processo de contratação pública, até mesmo para viabilizar o exercício dos controles interno e externo;

O Ministério Público Federal, por meio do Ofício nº 2653/2016 – OF/PRM/UDI/LAM, encaminhou recomendação a este município. Entre os pontos tratados pelo MPF, consta recomendação a respeito da metodologia indicada à execução dos processos de compra, no que se segue:

ITEM 3

(...)

d) determine, na fase interna da licitação, a realização de pesquisa de mercado com base no termo de referência e/ou projeto básico, e a juntada aos autos do respectivo procedimento licitatório, das propostas formalmente coletadas e que servirão de base para a elaboração do orçamento de referência a ser adotado pelo município no processo licitatório. A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

(grifo nosso)

Neste sentido, a orientação deste órgão de controle é que os processos de compras efetuados pelo município sigam sistematicamente os passos que se observam na IN SLTI/MPOG nº 05/2014, em conformidade com o que foi recomendado pelo MPF.

2.1 Fontes de Pesquisa de Preços

De acordo com a IN 5/2014, a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;
- II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
- IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Além de destacar as fontes a serem utilizadas, a IN ainda determina que devem ser priorizadas para obtenção do preço de referência, as fontes constantes dos incisos I e II. Ante o exposto, a recomendação deste Órgão de Controle é de que, nos casos em que as pesquisas de preços não encontrem resultados no Painel de Preços ou em contratações similares de outros entes públicos, devem ser justificadas as causas (especificidades dos itens) que motivaram a não inclusão destas fontes na pesquisa de preços.

2.2 Como utilizar o Painel de Preços

Conforme exposto acima, a pesquisa de preços deve prioritariamente levar em consideração preços praticados por outros Órgãos Públicos para o mesmo objeto. O Painel de Preços é ferramenta gratuita e disponibilizada pelo Governo Federal, que consolida todas os processos de aquisição realizados utilizando a plataforma do Compras Governamentais.

O próprio Ministério do Planejamento, responsável pela ferramenta, disponibiliza manual que orienta a utilização correta do Painel de Preços, presente no seguinte endereço:

<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/storage/26aef97365b8eb36c361c4b104c44bb8.pdf>

Importante que o usuário responsável pela pesquisa de preços se atente às variáveis que podem influenciar os preços estimados. Os dados colhidos no Painel de Preços devem corresponder o mais fidedignamente à realidade dos objetos que serão licitados. Por se tratar de ferramenta do tipo Painel, a pesquisa traz resultados que foram selecionados nos Filtros disponíveis. Importante se atentar às seguintes variáveis, que afetam diretamente o preço estimado:

- Especificação do bem ou serviço (Filtrada nos campos Descrição do Item e Descrição Complementar);
- Quantidade adquirida;
- Localidade da compra (Município, Estado, Região);
- Tipo de Licitação (Pregão, Dispensa, Compra Direta);
- Unidade de Fornecimento (Kg, Pacote, Unidade etc.)

2.3 Análise Crítica dos Valores Coletados

§ 2º Serão utilizadas como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§ 5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

No momento da definição do preço estimado, conforme recorte da IN nº 05/2014 acima e fruto de decisões dos Órgãos de Controle e conforme se observa no Acórdão 2637/2017 - Plenário TCU, é fundamental que seja realizada uma análise crítica dos valores colhidos nos orçamentos. O critério utilizado para definir o preço estimado não deve considerar valores excessivamente elevados, nem aqueles evidentemente inexequíveis, visto que se considerados, culminarão em distorções no preço estimado.

A decisão de quais valores devem ser desconsiderados se vale de juízo crítico após a coleta dos preços. Por isto, quanto maior a quantidade e diversificação das fontes de preços obtidos, mais o servidor responsável terá elementos que subsidiarão sua análise sobre quais valores devem ser considerados ou não no cálculo do

valor estimado. Neste momento da análise, recomenda-se ainda que sejam juntados os preços praticados nas últimas compras realizadas pelo próprio Órgão.

2.4 Critério utilizado para formação do preço estimado

O parágrafo 2º do art. 2º da IN nº 05/2014 definiu que o critério utilizado para definição do preço estimado será a média, mediana ou menor preço dentre os valores obtidos na pesquisa. Conforme definido pelo Ministério do Planejamento, por meio do CADERNO DE LOGÍSTICA - PESQUISA DE PREÇO, transcreve-se entendimento deste Órgão quanto às recomendações do uso dos critérios utilizados na definição do preço de mercado:

A média é a soma de todas as medições divididas pelo número de observações no conjunto de dado. Em razão de ser suscetível aos valores extremos, a média normalmente é utilizada quando os dados estão dispostos de forma homogênea.

A mediana é o valor do meio que separa a metade maior da metade menor no conjunto de dados. Menos influenciada por valores muito altos ou muito baixos, a mediana pode ser adotada em casos em que os dados são apresentados de forma mais heterogênea e com um número pequeno de observações.

O menor preço deve ser utilizado apenas quando, por motivo justificável, não for mais vantajoso fazer uso da média ou mediana.

A definição do método para estabelecer o preço de referência para a aquisição/contratação é tarefa discricionária do gestor público. Esse foi o

entendimento do TCU no Acórdão 4952/2012 – Plenário, que diz: “A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

2.5 Aspectos da Pesquisa de Preços com fornecedores do ramo

A pesquisa de preços deverá comprovar a compatibilidade com os preços de mercado, e ser documentada nos autos do processo de contratação pública, viabilizando os controles interno e externo. Quando a pesquisa for realizada com fornecedores, seguem outros aspectos a serem levados em consideração, conforme ensinamentos de Franklin Brasil no “Projeto de Melhoria dos Controles Internos Municipais. Foco em Logística de Medicamentos – Preço de Referência em Compras Públicas (Ênfase em Medicamentos)” :

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 Justificativa da Despesa

Por meio do Memorando Circular nº 045/2018 CGM, esta Controladoria definiu modelo a ser utilizado como Justificativa da Despesa para as aquisições de bens e serviços.

Enfatizando os termos deste Memorando, menciona-se que a amplitude da justificativa da despesa deve levar em consideração análise crítica quanto aos riscos envolvidos na contratação objeto da justificativa. Contratações historicamente adotadas pelo Órgão e aquelas de baixo valor não necessitam do mesmo rigor adotado a contratações mais elaboradas ou de maior vulto.

Como forma de auxiliar a elaboração desta justificativa, seguem recomendações do que deve ser respondido nos campos discriminados na Justificativa da Despesa:

NOME DO CAMPO	O QUE DEVE SER RESPONDIDO
ESSENCIALIDADE DOS OBJETOS PARA O DESEMPENHO DAS ATIVIDADES DO ÓRGÃO	Por que o que se deseja contratar é indispensável? Quais serviços públicos, quais necessidades coletivas, quais atividades estatais, ou quais bens públicos, dentre outros, precisam ser atendidos pela contratação? Se possível, informar período de tempo em que os bens são necessários (de imediato, demanda contínua, em um período específico do tempo etc.)
FUNDAMENTAÇÃO QUANTO À VANTAJOSIDADE DESTA SOLUÇÃO	Por que foi escolhido esse tipo de solução, em detrimento de outra? Por exemplo, por que se optou por locar equipamento ao invés de comprar? A profundidade dos estudos técnicos leva em conta a materialidade (financeira) da contratação.
METODOLOGIA UTILIZADA PARA DEFINIÇÃO DO QUANTITATIVO REQUISITADO	Como foi definida esta quantidade solicitada? Para apoiar esta resposta, informar memória de cálculo. Qual foi o consumo anterior do setor para este item requisitado? Quantas pessoas se beneficiarão deste quantitativo? Pretende manter estoque ou atender apenas a demanda presente?
JUSTIFICATIVA QUANTO À ADEQUAÇÃO DAS DESCRIÇÕES TÉCNICAS ÀS NECESSIDADES DO SETOR	Campo mais utilizado em itens com descrições técnicas específicas (não se adequando para bens comuns com uso constante, como pão, café etc.). Cita-se, por exemplo, a possibilidade de comprar um computador padrão e um computador plus para o Órgão. No caso da escolha pelo computador plus, responder às seguintes questões: Qual a necessidade de uso que justifica esta demanda superior? Já no caso de equipamentos médicos por exemplo: As descrições técnicas foram estabelecidas por quem? Quais fatores foram considerados para a conclusão destas descrições?

4 Comprovação de Vantajosidade dos Preços para Atas de Registro de Preço

ANEXO 1

Por meio do Memorando Circular nº 226/2015, este Órgão de Controle recomendou, para a contratação de Atas de Registro de Preços (ARP), a observância do seguinte:

Anteriormente a cada solicitação de fornecimento (contratação no sentido amplo) à empresa detentora de ata de registro de preços, os órgãos participantes e gerenciador deverão realizar pesquisa para se aferir a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado, mediante parâmetros de reconhecida idoneidade, admitindo-se o período de 03 (três) meses como prazo máximo de validade da referida pesquisa confirmatória.

Ante o exposto, em reforço à recomendação citada, entende-se que pesquisa realizada nos termos dos incisos I e II (Painel de Preços e contratações realizadas por outros órgãos) do art. 2º da IN nº 05/2014 são parâmetros recomendados e de reconhecida idoneidade à comprovação de vantajosidade do preço e devem ser priorizados nestes casos.

Segue também como anexo, Mapa Mental elaborado a partir deste documento.

ANEXO 2

INSTRUÇÃO

NORMATIVA Nº 5

DE 27 DE JUNHO DE 2014

Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

A SECRETÁRIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 34, I, "b", do Anexo I ao Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e nos arts. 40, X, e 43, IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldepregos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§ 2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§ 3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§ 5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§ 6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Esta Instrução Normativa não se aplica aos processos administrativos já iniciados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

LORENI F. FORESTI

**CONTROLADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO**

PREFEITURA DE 
UBERLÂNDIA