



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro n°. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

PARECER N.º 012 - AUDIN/IFAM/2013

Natureza: Ação de Auditoria Preventiva

Solicitante (s): DAP/CMC

Interessado (s): Diretor-Geral do Campus Manaus Centro. DAP/CMC. CC/PROAD.

Assunto: Estimativa de preços

Referência 1: Processo n° 23042.000086/2013-11

Referência 2: Processo n° 23042.000563/2013-30

Referência 3: Processo n° 23042.001508/2012-86

EMENTA: Cotação de preços. Preços de mercado. Técnicas de cálculo. Valor de Referência.

Senhor Diretor-Geral do Campus Manaus Centro,

1. Foram encaminhados à Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM os seguintes expedientes com os seus respectivos processos:

a) MEMO. N.º 167 - DAP/CMC/IFAM/2013, de 11 de junho de 2013: Processo n° 23042.000086/2013-11;

b) MEMO. N.º 169 - DAP/CMC/IFAM/2013, de 11 de junho de 2013: Processo n° 23042.000563/2013-30;

c) MEMO. N.º 170 - DAP/CMC/IFAM/2013, de 11 de junho de 2013: Processo n° 23042.001508/2012-86

2. O objetivo geral dos encaminhamentos dos supramencionados processos, visou nos solicitar análise e emissão de pareceres quanto às cotações constantes nos mapas comparativos de preços, referentes aos materiais pendentes de aquisições a serem realizadas pela a Administração do Campus Manaus Centro. O objetivo específico é a busca pela definição dos valores de referências para a composição processual e andamento dos procedimentos de compra.

Análise documental

3. Inobservância a **PORTARIA SLTI/MPOG N° 5, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2002 - DOU DE 09/01/2003**, sendo esta a alterada pela **PORTARIA SLTI/ MPOG N° 12, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2009**.

a) Ausência de autuação ou formação processual: É imprescindível a formação de processo como ato regulatório de todos os procedimentos administrativos concernentes ao projeto, bem como, de procedimentos expressos por meio de Despachos das Chefias, Pareceres Técnicos entre outros atos administrativos;



b) Ausência de numeração de folhas e de peças: As folhas dos processos serão numeradas em ordem crescente, sem rasuras, devendo ser utilizado carimbo próprio para colocação do número apostado no canto superior direito da página, recebendo, a primeira folha, o número 1. O verso da folha não será numerado e sua identificação quando for necessária terá como referência a letra "v", da palavra verso. Exemplo: folha 3v. A capa do processo não será numerada. **(Nova redação dada pela PORTARIA SLTI/ MPOG N° 12, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2009).**

Relatório Fático

4. Os processos referendados, contemplam os procedimentos iniciais para a aquisição de bens visando às necessidades do Campus Manaus Centro do IFAM.
5. O Processo n° 23042.000086/2013-11 contempla as referências para a aquisição dos materiais de consumo e permanente, à implantação do Programa do Governo Federal Coleta Seletiva Solidária.
6. O Processo n° 23042.000563/2013-30 contempla as referências para a aquisição de materiais para atender o suprimento da Cantina dos servidores do IFAM/CMC.
7. Por fim, o Processo n° 23042.001508/2012-86 refere-se à aquisição de material de consumo para o Gabinete Médico – Odontológico do IFAM/CMC.
8. Em conversa verbal, nos foi questionado através dos servidores, Gleydson de Souza Gomes e Juarez Alves Ehm, quanto a possibilidade de contribuição por parte da Auditoria do IFAM no que se refere ao aspecto técnico da definição de valores de referência que comporão os trâmites dos processos supramencionados, tendo como base as estimativas de preços realizadas pelo setor de compras responsável.
9. Diante do questionado, manifestamos verbalmente que é matéria de atividade preventiva da Auditoria deste IFAM executar estudos e análises para contribuir com as atividades da gestão. Sendo assim, nos foram encaminhado os referidos processos, com os quais nos debruçamos nos estudos dos aspectos legais, fáticos e as recomendações cabíveis, conforme segue.

Critérios de análise

10. A Lei traz em seu bojo normativo o dever do Administrador realizar cotação de preços antes de efetuar qualquer tipo de contratação, de modo a preservar os Princípios da economicidade, da eficiência, eficácia e isonomia, através da lisura e transparência na escolha de fornecedores de determinados bens ou serviços.
11. O orçamento a ser detalhado em fase de pré-licitação é decorrente da pesquisa de mercado realizada por servidor responsável pela compra do objeto ou serviço solicitado. A **Lei n° 8.666/1993** dispõe em diversas passagens tal referência, como segue:



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...)

f) **orçamento detalhado do custo global da obra**, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; - *sem grifos no original*

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - **existir orçamento detalhado** em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

12. A indicação do recurso orçamentário é, inclusive, campo obrigatório no deferimento de compras a serem realizadas. E para tanto, é necessário um estudo preliminar de preços que justifiquem a escolha posterior de determinado fornecedor, através de critérios objetivos. Nesse sentido, podemos observar os **artigos 14 da Lei nº 8666/1993**:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e **indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento**, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

13. Outro dispositivo importante a ser destacado é o **art. 15** da mesma lei, que sugere à Administração estimar seus preços com base nos preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades públicas:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

V - balizar-se pelos **preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública**.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla **pesquisa de mercado**.

14. É o que dita, também, as regras **da Lei nº 10.520/2002, art. 3º, III** e do **Decreto nº 2.271/1997, art. 5º, caput**.

15. Outro aspecto legal a ser destacado é o **art. 2º da Lei nº 9.784/1999**, lei de Processo Administrativo, que condiciona a legalidade da composição processual com necessidade da indicação dos critérios que motivaram a decisão do gestor. Cito:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;- *sem grifos no original*



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

16. No entanto, não há na composição normativa **critérios específicos que disponha sobre métodos a serem utilizados na definição do valor de referência proveniente da cotação de preços e da elaboração do mapa comparativo.** Ou seja, o cálculo propriamente dito.

17. Nesse sentido, muitas são as boas práticas utilizadas em vários órgãos, consolidadas através de manuais de compras, assim como os guias e orientações técnicas exaradas pelos próprios órgãos fiscalizadores que podem ser utilizados e definidos como padrão básico de inferência desses valores no âmbito do IFAM.

18. Em destaque temos a **Orientação Técnica N° 01/2010**, elaborada pela Comunidade de TIControl, representada por gestores da área de TI dos órgãos signatários do Acordo de Cooperação firmado em 12 de março de 2008, disponível em: <http://www.ticontrol.gov.br/portal/pls/portal/docs/1412832.PDF>, da qual fazemos referência na sua totalidade, anexo.

19. Imprescindível ressaltar as colocações recentemente apresentadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, através do “*Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação – Versão 1.0 – Brasília: TCU, 2012. 527p*”, com destaques às páginas 95 e 186.

A estimativa de preços consiste na pesquisa e definição dos preços estimados de uma determinada contratação. As licitações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativa prévia do seu preço, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação. A estimativa global considerará a soma das multiplicações das estimativas dos preços unitários de cada item da solução pelas respectivas quantidades. No caso da contratação excepcional de serviços continuados com presencialidade dos funcionários da contratada, a estimativa será detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos do contrato, de modo a viabilizar a repactuação do contrato. O preço estimado é útil para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa com a contratação e, em caso afirmativo, pré-alocar esses recursos. – *sem grifos no original*

20. Senhor Diretor, **estimar preços é técnica preventiva** que auxilia o gestor a não incorrer no erro de contratar com base em sobrepreço e em ato antieconômico. Irregularidade grave que podem afetar a gestão dos recursos dos órgãos, bem como levar à responsabilização de servidores participantes dos processos de contratação e de gestão contratual. Portanto, deve ser feita com o maior cuidado possível.

Análise do caso concreto

21. Visando facilitar o entendimento da análise aqui realizada, optamos por emitir um único Parecer Preventivo contemplando os 03 (três) processos objetos desse estudo, visto que, apesar de tratarem de compras distintas, findam na mesmo questionamento específico, qual seja: **De que forma objetiva pode ser definido o VALOR DE REFERÊNCIA para a aquisição de bens e serviços?**



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

22. Nesse sentido, com base nos critérios de análise (aspectos legais tratados no tópico anterior), elaboramos um quadro com os principais aspectos fáticos necessários para a realização de uma consubstanciada cotação de preços e apreciamos os processos a nós disponibilizados. É o que segue:

QUADRO DE CONFORMIDADE – COTAÇÕES DE PREÇOS

	Processo n° 23042.000086/2013-11	Processo n° 23042.000563/2013-30;	Processo n° 23042.001508/2012-86;
Cotação via solicitação formal (Ofício, fax, mensagem de correio eletrônico, etc);	Parcialmente atendido. Não houve padrão quanto à solicitação de orçamentos.	Parcialmente atendido. Não houve padrão quanto à solicitação de orçamentos.	Parcialmente atendido. Não houve padrão quanto à solicitação de orçamentos.
Os preços praticados no âmbito da Administração Pública, através de seus procedimentos de compras legítimos. Em regra, via informações dos editais de licitação, ou dos procedimentos de compra direta;	Não houve cotação junto aos preços praticados no âmbito da Administração Pública.	Pesquisa junto aos preços praticados no SRP Pregão eletrônico n° 00012/2013 e do SRP Pregão eletrônico n° 00010/2012, fls 14 e 15.	Não houve cotação junto aos preços praticados no âmbito da Administração Pública.
Para efeito de estimativa de preços não seja exigido que a empresa esteja previamente cadastrada no Sicaf, e, portanto sejam fontes secundárias de pesquisa: Os sítios na internet de empresas de comércio eletrônico (Submarino, Extra, etc.) ou de fornecedores via internet;	Não houve cotação junto aos preços praticados no âmbito da Administração Pública.	Não houve cotação junto aos preços praticados no âmbito da Administração Pública.	Não houve cotação junto aos preços praticados no âmbito da Administração Pública.
Não sejam realizadas cotações obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas (mercado livre, ebay, etc.);	Em conformidade	Em conformidade	Em conformidade
Sejam contabilizados no mapa comparativo, o máximo de orçamentos possíveis, considerando as fontes acima descritas. No entanto, a exigência jurisprudencial define que, no mínimo, 03 (três) empresas com seus respectivos orçamentos deverão constar como balizadoras da decisão isonômica do gestor.	Através da pesquisa realizada, foram mapeados 09 (nove) orçamentos, conforme fls. 123.	Através da pesquisa realizada, foram mapeados 06 (seis) orçamentos, conforme fls. 16.	Através da pesquisa realizada, foram mapeadas 07 (sete) orçamentos, conforme fls. 53 a 65.

Elaboração própria. Fonte: Orientação Técnica N° 01/2010, elaborada pela Comunidade de TIControle. Disponível em: <http://www.ticontrole.gov.br/portal/pls/portal/docs/1412832.PDF>



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

23. Diante do quadro elaborado e da análise concreta executada, verificamos que em linhas gerais, todos os processos atenderam aos requisitos básicos quanto à cotação de preços. Cabendo, apenas, alguns ajustes, que serão descritos em sede de recomendações, no próximo tópico.

24. **É válido ressaltar, que quanto à aquisição de medicamentos, tratada no processo nº 23042.001508/2012-86, devem ser considerados algumas especificidades quando da comprar desses medicamentos, e, portanto, discorreremos de forma mais detida sobre o tema.**

25. Na aquisição de medicamentos, é desejável que estes tenham, antes de tudo, qualidade. No âmbito da Administração Pública uma boa aquisição de medicamentos deve considerar primeiro o que comprar (seleção de medicamentos); quando e quanto comprar (programação); e como comprar. O monitoramento e a avaliação dos processos são fundamentais para aprimorar a gestão e intervir nos problemas.

26. A tentativa de equacionar o binômio qualidade-custo tem como contexto a Lei 8666/93. Também chamada de lei do menor preço, por indicar critério básico de julgamento, no entanto permite a inserção de critérios de exigências de qualidade, a partir da submissão de especificações no texto do edital, em fases distintas.

27. **No que tange à escolha entre medicamentos de marca ou genéricos, a Lei nº 9.787/99, que dispõe sobre medicamentos genéricos, estabelece:**

Art. 3º As aquisições de medicamentos, sob qualquer modalidade de compra, e as prescrições médicas e odontológicas de medicamentos, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, adotarão obrigatoriamente a Denominação Comum Brasileira (DCB) ou, na sua falta, a Denominação Comum Internacional (DCI).

§ 2º Nas aquisições de medicamentos a que se refere o caput deste artigo, **o medicamento genérico, quando houver, terá preferência sobre os demais em condições de igualdade de preço. – sem grifos no original**

28. Apesar do dispositivo legal supracitado aludir especificamente ao Sistema Único de Saúde – SUS, a **interpretação pode ser estendida a outros órgãos da Administração Pública, visto que a normatização das relações existentes no SUS é de competência da União.**

29. Sendo assim, conclui-se que a aquisição de todo e qualquer produto pela Administração Pública deve obedecer ao Princípio da Eficiência, observando a qualidade e o custo-benefício. No que tange à escolha entre medicamentos de marca ou genéricos, além do Princípio da Eficiência, também cabe a Discricionariedade, ou seja, a liberdade que a lei concede em algumas situações para que o gestor decida utilizando como parâmetros padrões de conveniência e oportunidade observados os interesses públicos.

30. Quanto ao cálculo propriamente dito do valor de referência a ser contabilizado na composição dos referidos processos, observamos que disponibilizaremos as devidas orientações para que o próprio setor de compras possa realizar tal procedimento, visto que é da alçada da administração proceder com essa atividade. Cabendo a esta AUDIN orientar o mais detalhadamente



possível sobre o tema. É o que será exposto no próximo tópico em sede de recomendações, inclusive, exemplificando como poderá ser feito o cálculo para que a administração aplique aos seus casos concretos.

Recomendação

31. Destacadas as hipóteses, RECOMENDAMOS QUE:

a) Sejam **fontes primárias** de pesquisa de mercado:

- a. A Cotação via solicitação formal (Ofício, fax, mensagem de correio eletrônico);*
- b. Os preços praticados no âmbito da Administração Pública, através de seus procedimentos de compras legítimos. Em regra, via informações dos editais de licitação, ou dos procedimentos de compra direta;*
- c. Os canais de sistemas oficiais, tais como, Comprasnet, Registro de preços na esfera federal e consultas a empresas ou pesquisas publicadas na mídia especializada;*

b) Para efeito de estimativa de preços não seja exigido que a empresa esteja previamente cadastrada no Sicafe, e, portanto sejam **fontes secundárias** de pesquisa:

- a. Os sítios na internet de empresas de comércio eletrônico (Submarino, Extra, etc.) ou de fornecedores via internet;*

c) Não sejam realizadas cotações obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas (mercado livre, ebay, etc.);

d) Sejam contabilizados no mapa comparativo, o máximo de orçamentos possíveis, considerando as fontes acima descritas. No entanto, a exigência jurisprudencial define que, **no mínimo**, 03 (três) empresas com seus respectivos orçamentos deverão constar como balizadoras da decisão isonômica do gestor.

e) Sejam estabelecidos os seguintes parâmetros para a consecução dos cálculos relativos ao valor de referência definido através do mapa comparativo:

- a. Somente considerar os preços estabelecidos nos últimos 90 (noventa) dias;*
- b. Descartar os preços muito acima dos demais;*
- c. Calcular a média dos valores restantes para, por fim, definir o valor de referência;*
- d. Como exemplos, disponibilizamos os quadros abaixo com cotações fictícias e a utilização de cálculo aritmético para composição do valor de referência:*



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

Exemplo 01			
Preços cotados	*Descarte dos preços muito acima dos demais	Soma dos valores	Valor de referência = média aritmética
R\$ 3,75		R\$ 7,87	R\$ 1,57
R\$ 4,98			
R\$ 1,50	R\$ 1,50		
R\$ 2,00	R\$ 2,00		
R\$ 1,75	R\$ 1,75		
R\$ 1,62	R\$ 1,62		
R\$ 1,00	R\$ 1,00		
R\$ 50,00			

* valores acima de 100% do valor mais barato. No caso exemplificativo, o valor mais barato é R\$ 1,00, somado aos seus 100% chega ao valor de R\$ 2,00 que seria o valor limite a permanecer na cotação.

Exemplo 02			
Preços cotados	*Descarte dos preços muito acima dos demais	Soma dos valores	Valor de referência = média aritmética
R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ 7.188,00	R\$ 1.437,60
R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00		
R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00		
R\$ 1.658,00	R\$ 1.658,00		
R\$ 3.569,00			
R\$ 4.856,00			
R\$ 7.896,00			
R\$ 1.030,00	R\$ 1.030,00		

* valores acima de 100% do valor mais barato. No caso exemplificativo, o valor mais barato é R\$ 1.000,00 somado aos seus 100% chega ao valor de R\$ 2.000,00 que seria o valor limite a permanecer na cotação.

f) Se façam presentes no processo todos os documentos comprobatórios da realização da pesquisa, inclusive, as planilhas de cálculos utilizadas para a definição do valor de referência estimado de forma organizada cronologicamente e com um espelho explicativo resumindo as atividades realizadas;

g) Seja elaborado o manual de compras em conjunto com a PROAD, por conta de seu papel sistêmico, incluindo um capítulo específico quanto à padronização do processo de cotação de preços para a estimativa do valor de referência a ser contratado;

h) O Manual elaborado seja encaminhando a AUDIN, para validação, e posteriormente publicado e inserido nos papéis de controle interno do IFAM;



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

- i) Seja designado um responsável pelo controle interno do DAP-CMC para o acompanhamento legal dos processos de compras;
- j) Que todos os setores pelos os quais os processos deram andamento estejam atentos à observância da **PORTARIA SLTI/ MPOG N° 12, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2009**, quanto a formação dos processos seguintes.
- k) Dê ciência aos interessados.

AUDITORIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAZONAS, em Manaus (AM), 26 de junho de 2013.

Atenciosamente,

Samara Santos dos Santos
Auditora-Chefe Substituta do IFAM
Mat. Siape 1885822

Rayanna Christine de Lima Loureiro
Estagiária de Direito