

Da nova sistemática de pesquisa de preços na administração pública federal.

Comentários à IN nº 05/2014 – SLTI/MPOG



Karina Amorim Sampaio Costa

A Instrução Normativa nº 05/2014 dispõe sobre os novos procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de mercado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP, recentemente, publicou a Instrução Normativa nº 05/2014,^[1] que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de mercado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Os parâmetros ali estabelecidos, louváveis até, auxiliam o gestor público na condução dos processos administrativos que tratam das compras governamentais, mas não escapam à crítica, pelas inconsistências que apresentam, a serem explicitadas nestas breves linhas.

1. DO ESPECTRO DE ABRANGÊNCIA DA NORMA

Verifica-se, de plano, que a norma aplica-se apenas aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais- SISG.

O Decreto nº 1.094/1994^[2] define que integram o SISG os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, não englobando as empresas públicas e sociedades de economia mista, que, em tese, não estariam

sujeitas a esse regramento.

2. DA ORDEM DE PREFERÊNCIA OBRIGATÓRIA PARA BALIZAMENTO DE PREÇOS

A Norma definiu a ordem de preferência que deve ser seguida pelo gestor público no momento da realização da pesquisa de preços.

Destaca-se que a citada ordem, definida no art. 2º da Norma, é obrigatória, devendo, por essa razão, ser atenta e devidamente respeitada pelo administrador.

Só poderá ser utilizado o parâmetro subsequente ao primeiro definido se houver justificativa para tanto, registrada nos autos do processo administrativo.

3. DO PORTAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS

O primeiro dos parâmetros estabelecidos pela Norma para definir preços nos certames é o Comprasnet, portal de compras gerenciado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação- SLTI, que veio dar suporte às compras governamentais realizadas no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais- SIASG.

O SIASG é um conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais - SISG, quais sejam: gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos, do qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG é órgão central normativo.

O Comprasnet é um dos módulos do Sistema SIASG, e ainda se encontra em aperfeiçoamento, como bem asseverou aos gestores responsáveis pelo Sistema o Tribunal de Contas da União – TCU, em auditoria realizada pelo Tribunal,^[3] em que foram encontradas uma série de falhas/inconsistências nos dados do sistema.

Entende-se, também por esse motivo, que é temerária a utilização do Comprasnet como primeira opção de parâmetro de preços ante a conclusão da auditoria de que as falhas/inconsistências detectadas podem comprometer a confiabilidade das informações disponibilizadas.^[4]

Registre-se que o Comprasnet passou por recente alteração, transformando-se em portal denominado Compras Governamentais,^[5] com algumas mudanças importantes, tal como a possibilidade de livre acesso à consulta da regularidade

junto ao SICAF de fornecedores, utilizando ainda, contudo, o mesmo banco de dados, que precisa de aperfeiçoamentos para gerar mais confiabilidade das informações.

4. DOS DEMAIS PARÂMETROS DE PREÇOS

A Norma traz também a informação de que outros portais e sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo só poderão ser utilizados caso não haja parâmetros no Comprasnet ou desde que haja justificativa pela escolha de outra fonte de pesquisa.

Somente na ausência de obtenção de balizamento de preços nessas fontes é que o gestor público pode recorrer a contratos firmados no âmbito dos órgãos e entidades públicos^[6], parâmetro já definido na Lei nº 8.666/1993 – frise-se – desde sua promulgação. Além de ser o mais recomendado pelos Órgãos de Controle.

Por último, e, somente como última opção, a Norma em comento permite a utilização da pesquisa direta com os fornecedores.

5. DO OBJETIVO E DA PRAXE DA PESQUISA DE PREÇO

A estimativa de preços realizada pela Administração tem o condão de verificar quais parâmetros de preços estão sendo cobrados pelo mercado no âmbito público e/ou privado, de forma a cumprir as exigências do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

A estimativa de preços é realizada logo após a elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência na busca de balizamento de preços para os itens a serem licitados, com objetivo de obter a contratação mais vantajosa e, ao mesmo tempo, eficaz na sua execução. Além disso, serve de parâmetro para avaliar a disponibilidade de orçamento. Lembre-se que contratação mais vantajosa não é, sempre, a mais econômica para o Poder Público.

Dentre as opções elencadas pela Norma, o parâmetro mais utilizado ainda é o da pesquisa de preços em, pelo menos, três fornecedores, seguida de contratos firmados e dos parâmetros obtidos de sítios eletrônicos.

A pesquisa feita entre os fornecedores, entretanto, elevava, muitas vezes, os preços cotados a patamares acima dos praticados no mercado, gerando muitos questionamentos pelos órgãos de controle.

5.1 DA PRAXE DAS TRÊS PROPOSTAS DE FORNECEDORES

Muito criticada pelos órgãos de controle e pela jurisprudência, a pesquisa feita entre os fornecedores, além de elevar muitas vezes os preços cotados a patamares acima dos praticados no mercado, viola o princípio da isonomia, uma vez que o conhecimento do projeto foi proporcionado apenas a seletos fornecedores, que o receberam para a devida cotação.

6. DA DIFICULDADE ENCONTRADA NA BUSCA DE PARÂMETROS DE PREÇOS

A parametrização de preços nas contratações públicas é um dos procedimentos que mais atrasam as compras públicas, haja vista a ausência de resposta do setor privado das pesquisas solicitadas, principalmente pela falta de interesse em respondê-las.

O atraso ocorre, especialmente, quando há muitos itens a serem cotados, no caso de serviços de organização de eventos, por exemplo, podendo a pesquisa levar mais de um mês para ser concluída, ante a ausência de resposta do setor privado.

Por isso, comumente, os gestores já se utilizam de outras formas para demonstrar a vantagem da contratação, como os preços praticados em outros contratos formalizados pelo Poder Público, comparando-se os itens a serem licitados com os contratados por outros órgãos ou entidades.

No caso de busca de preços pela internet, há que se ter muito cuidado, pois naqueles preços cotados podem não estar embutidos custos como frete, impostos, mão de obra, quando se trata de serviços, dentre outros. Esta opção pode ensejar preços inexequíveis, tendo em vista a não inserção de todos os custos.

Por isso, as pesquisas realizadas pela internet não são as mais adequadas, apesar de serem as mais simples de serem feitas, pois podem tornar uma licitação deserta e/ou fracassada pela fragilidade dos preços regulados no certame.

7. DA UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DA MÉDIA DE PREÇOS

É importante ressaltar que quanto maior for o número de propostas oriundas das pesquisas mais fiel ao mercado será o preço médio a ser aplicado como referência nos certames.

De forma a proporcionar a fidedignidade da pesquisa, o ideal é retirar os preços muito dissonantes da média, para não haver oscilações fora da média do mercado para mais ou para menos.

É importante considerar, entretanto, a jurisprudência dominante no TCU, inclusive sumulada^[7], sobre a questão do preço máximo a que a Administração se disporá a pagar.

O Tribunal sempre orienta a seguir o menor preço, a fim de evitar eventual sobrepreço nas aquisições e/ou contratações feitas pelo Poder Público.

Ilustra bem essa situação o seguinte exemplo.

Imagine que a empresa “A” cote R\$ 10,00 por determinado bem ou serviço a ser fornecido para a Administração, na fase de pesquisa de preços.

Infira-se que a média de preços apurada foi de R\$ 12,00 e este foi o valor máximo a ser praticado pela Administração fixado no Edital.

Na licitação, se a referida empresa “A” participar do certame, e, mesmo tendo havido disputa de preços, o valor final for fixado em R\$ 10,50, consagrando a empresa “A” como vencedora, a Administração pagará R\$ 0,50 a mais pelo bem ou produto adquirido, ficando caracterizado, aqui, o sobrepreço a que se refere – e adverte – a Corte Federal de Contas da União.

8. DA VALIDADE DAS PROPOSTAS DE PREÇOS SOLICITADAS AOS FORNECEDORES

A Norma definiu prazo máximo de 180 dias para validade dos preços das propostas dos fornecedores. A ampliação do prazo vem ao encontro de uma economia estável, aonde os preços não necessitam ser corrigidos a cada mês ou bimestre, como ocorre com os processos licitatórios atuais.

Renova-se o sentido equivocado da interpretação do artigo da lei nº 8.666/93^[8] e da Lei do Pregão^[9] de que as propostas de preços devem ser sucessivamente prorrogada, com a devida autorização dos fornecedores, para serem válidas.

O limite de prazo estabelecido pelo legislador não tem o condão de permitir a atualização sucessiva dos preços cotados, mas sim gerar obrigação ao licitante de cumprir a proposta ofertada naquele prazo mínimo estabelecido.

9. DA NECESSIDADE DE SOLICITAÇÃO FORMAL DE PREÇOS NAS PESQUISAS REALIZADAS COM FORNECEDORES

A pesquisa pelos fornecedores, embora mantida, agora deve ser formalmente solicitada, gerando um pouco mais de confiabilidade e legitimidade da pesquisa.

Evita-se que sejam apresentadas propostas sem solicitação formal, o que busca proteger o gestor público e a própria Administração.

Em franca luta contra corrupção, em especial o conluio entre fornecedores, a Norma trouxe mecanismo protetivo e eficaz à praxe ilegal de inserção de propostas sem a devida formalização e/ou solicitação dos órgãos e entidades.

10. DA CONCLUSÃO

A Norma, objetivamente, é mais uma tentativa de auxiliar os gestores nos procedimentos de parametrização de preços nas contratações públicas, haja vista a grande dificuldade encontrada nos âmbito federal, distrital, estadual e municipal em obter preços condizentes com o mercado local ou na esfera de competência que está realizando a pesquisa.

São muitas as críticas relacionadas às pesquisas realizadas atualmente na Administração Pública. Existem numerosos processos de penalização dos órgãos de controle aos gestores públicos e de tomada de contas especiais que apresentaram sobrepreços encontrados, frutos de falhas nas estimativas de preços nos processos administrativos.

Preocupante e merecedor de reforma por parte daquela Secretaria é o engessamento da forma de proceder do gestor em relação à temática, que deve seguir rigorosamente os critérios de ordem utilizados na Norma, principalmente considerando as falhas apontadas pelo Tribunal de Contas da União no que se refere ao Sistema Comprasnet, mencionadas anteriormente.

Outros sistemas poderiam ser utilizados com a mesma importância, tais como os sítios próprios do Banco do Brasil – BB e da Caixa Econômica Federal – CEF, ou até mesmo o Portal da Transparência do Governo Federal, que são portais idôneos e de Governo que podem auxiliar os gestores nesse árduo, mas necessário, procedimento de parâmetro de preços de mercado.

A norma, apesar de precisar de ajustes, merece aplausos, bem como a iniciativa da SLTI/MPOG, que, mais uma vez, busca auxiliar os gestores públicos na movimentação da máquina pública e no resguardo do erário e do interesse público.

NOTAS

[1] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. 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. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jun. 2014, Seção 1. p. 135–136.

[2] BRASIL. Decreto nº 1.094, de 23 de março 1994. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1994. Art. 1º [...] § 1º Integram o SISG os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, incumbidos especificamente da execução das atividades de que trata este artigo.

[3] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.793/2011 - Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2011.

[4] Página 13 do Relatório de Auditoria nas bases de dados dos Sistemas Siasg/comprasnet, prolatado no âmbito do Acórdão nº 1.793/2011: “Ressalte-se, por fim, a relevância de se manter consistentes as informações armazenadas no sistema Siasg de modo a refletir as situações ocorridas no mundo real, pois as inconsistências identificadas podem comprometer a confiabilidade das informações disponibilizadas pelo módulo Sistema de Minuta de Empenho (Sisme) do sistema Siasg quando da efetivação de compras mediante registro de preços”.

[5] Disponível em: <www.comprasgovernamentais.gov.br>.

[6] 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] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Art. 15, inciso V.

[7] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 262. Acórdão nº 3240. Brasília, DF, 1º dez. 2010. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2014. “O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.”

[8] 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]**

República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Art.64.

[9] BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Art. 6º.

Autor



Karina Amorim Sampaio Costa

Consultora e advogada da Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, graduada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Estácio de Sá. Atualmente, presta consultoria a diversos órgãos e entidades públicas sobre Licitações e Contratos; assessoramento jurídico na análise de editais, recursos administrativos, memoriais, contratos e outros documentos técnicos. Além de consultoria em reestruturações de áreas de compras e licitações em diversos órgãos da Administração direta e indireta, do Sistema “S” e de entes com dotação orçamentária do Governo Federal. É parecerista na área de compras governamentais e coautora, juntamente com o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, na elaboração de diversos Manuais de Gestão de Contratos, dentre os quais o do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo - TRE/SP e do Superior Tribunal de Justiça - STJ, com capacitação de gestores públicos e fornecedores em diversos estados brasileiros.

Informações sobre o texto

É consultora e advogada da Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, graduada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Estácio de Sá. Atualmente, presta consultoria a diversos órgãos e entidades públicas sobre Licitações e Contratos; assessoramento jurídico na análise de editais, recursos administrativos, memoriais, contratos e outros documentos técnicos. Além de consultoria em

reestruturações de áreas de compras e licitações em diversos órgãos da Administração direta e indireta, do Sistema “S” e de entes com dotação orçamentária do Governo Federal. É parecerista na área de compras governamentais e coautora, juntamente com o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, na elaboração de diversos Manuais de Gestão de Contratos, dentre os quais o do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo - TRE/SP e do Superior Tribunal de Justiça - STJ, com capacitação de gestores públicos e fornecedores em diversos estados brasileiros.

Como citar este texto (NBR 6023:2002 ABNT)

COSTA, Karina Amorim Sampaio. Da nova sistemática de pesquisa de preços na administração pública federal. Comentários à IN nº 05/2014 – SLTI/MPOG. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4040, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/30436>>. Acesso em: 25 jul. 2014.