



# Prefeitura Municipal de Domingos Martins

Estado do Espírito Santo

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo

CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239

www.domingosmartins.es.gov.br – gabinete@domingosmartins.es.gov.br

|   |                    |
|---|--------------------|
| <b>RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO</b> | <b>Nº 004/2021</b> |
|---|--------------------|

|   |                            |
|---|----------------------------|
| <b>Entidades envolvidas:</b><br>Secretaria de Administração e Recursos Humanos (Gerência de Compras) e Comissão de Licitação/Pregoeiro. | <b>Data:</b><br>14/01/2021 |
|---|----------------------------|

|  |
|--|
| <b>Finalidade:</b><br>Manifestação quanto à observância aos princípios da Eficiência e Economicidade no tocante à publicação da Média dos Preços estabelecida como referência para as aquisições realizadas pela Prefeitura de Domingos Martins, por meio de Licitações. |
|--|

|   |
|---|
| <b>Origem:</b><br>Ausência de competitividade significativa nos processos aquisitivos realizados pela Prefeitura, por meio de Licitação, bem como ausência de economicidade nos mesmos. |
|---|

**Tendo em vista as competências do Controle Interno, previstas no Manual de Auditoria Interna, aprovado pelo Decreto Normativo nº 2759/2015, Capítulo III, Seção I, tópico 12.12, cabe a equipe de auditoria: “Emitir opiniões sobre documentos ou situações examinadas apoiando-se em fatos e evidências que permitam o convencimento razoável da realidade ou a veracidade dos fatos.” Apropriando-se destas funções emitimos a recomendação a seguir:**

Com base na análise de alguns processos licitatórios aquisitivos comuns e periódicos realizados pela Prefeitura Municipal de Domingos Martins, nos quais não se tem observado os mesmos padrões de economia anteriormente alcançados, por meio da competição nas licitações, de modo que os valores esbarram na média referencial estabelecida pela Prefeitura, através de pesquisa de preço. Em especial, observa-se que a intensificação destas perdas de economia, decorre da divulgação da Média de Preços, aos fornecedores que a solicitam, dado que a Prefeitura não a disponibiliza junto ao Edital, quando da publicação.

Dessa forma, a Controladoria, com base no Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 2080/2012,

**“1.a Análise**  
**(i) ausência de indicação, no edital e seus anexos, dos preços global e unitários estimados pela Administração;**  
10. Sobre o primeiro ponto, há pacífica jurisprudência do TCU no sentido de que, nos termos do art. 3º, da Lei 10.520/2002, a Administração não está obrigada a anexar ao edital o orçamento de referência que elaborou na fase interna da licitação. Este deve constar,

## RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 04/2021

obrigatoriamente, apenas dos autos do processo administrativo referente à licitação. Nesse último caso, **deve constar do instrumento convocatório a informação sobre os meios pelos quais os interessados poderão ter acesso ao documento.** Dentre muitos outros nessa linha, cite-se os Acórdãos 1.248/2009, 114/2007 e 1935/2006, todos do Plenário.”

10.1 Todavia, conforme informação da Diretoria de Administração do FNDE, à representante **foi negado acesso ao orçamento estimativo por meio de cópias dos autos** (peça 4, p. 4). Desse modo, **a Administração optou por não divulgar aos interessados, por quaisquer meios, o valor de referência levantado na fase interna da licitação.**

10.2 O tema gera discussões na doutrina. Há quem defenda que não poderia haver sigilo em atenção ao princípio da publicidade. Mas encontram-se também diversas **opiniões no sentido de que a publicidade, neste caso, deveria ser postergada em benefício da eficiência administrativa.**

10.3 Nessa última linha, **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes** cita algumas das **vantagens em omitir o valor estimado** (FERNANDES, J. U. Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 3. ed. rev. e ampl. 1 reimpressão. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 484-485):

**a) inibe a tentativa de o licitante limitar seu preço ao estimado na pesquisa;**

**b) permite ao pregoeiro obter na fase de lances e na negociação preços inferiores aos da pesquisa;**

**c) não vincula os preços à época da pesquisa, permitindo à equipe de apoio atualizá-los até no dia da própria sessão do pregão;**

10.4 Mais incisiva é a posição de **Maria Sylvia di Pietro**. Em entrevista publicada na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a destacada doutrinadora emite a seguinte opinião ao comentar as inovações **trazidas pela Lei 12.462/2011** (regime diferenciado de contratação – RDC) quanto à divulgação do orçamento estimado apenas em momento posterior à seleção da proposta vencedora (<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1462.pdf>, peça 2):

**Essa medida é ótima.** No Decreto Lei 2300 não havia a exigência de divulgação do orçamento estimado e ninguém nunca criticou. Também **a lei do pregão não exige.** Fala-se muito em superfaturamento. **Acho que o superfaturamento começa dentro da própria Administração Pública com a elaboração desse orçamento estimado.** Se ele não for conhecido previamente, cada licitante fará a sua própria pesquisa de preço e de mercado e apresentará o orçamento sem nenhuma influência por parte da Administração. **Se o orçamento estimado é divulgado previamente à apresentação das propostas, os licitantes não vão fugir muito de seu conteúdo.** O orçamento estimado é útil para a própria Administração Pública, para fins de avaliação das propostas. **Defendo que a publicação, antes da apresentação das propostas, deve ser proibida.** (Grifou-se)

10.5 Também vale mencionar percuciente artigo publicado por André Guskow Cardoso ([http://www.justen.com.br/pdfs/IE58/Andre\\_RDC.pdf](http://www.justen.com.br/pdfs/IE58/Andre_RDC.pdf)). Ali, ao tratar do tema no âmbito da citada Lei 12.462/2011, o autor, que é mestre em Direito do Estado, apresenta elucidativas considerações sobre as vantagens e riscos para a Administração Pública em não se divulgar os preços estimados pelo poder público antes da seleção da proposta mais vantajosa. Pela clareza e congruência com a questão discutida nestes autos, transcrevem-se os seguintes trechos da citada publicação: (...). **Sempre que a finalidade buscada com determinada providência possa ser frustrada pela sua divulgação (publicidade) prévia, deve-se admitir o diferimento, a postergação de sua divulgação. Isso não significa que a providência ou medida será sigilosa ou “secreta”, mas apenas que a ela será dada publicidade posteriormente** – e não de forma prévia a sua adoção. (...)

Assim, no caso do orçamento estimado, ausência de sua disponibilização quando da fase competitiva do certame licitatório pode produzir efeitos sobre o comportamento dos licitantes que, diante da ausência de certeza a respeito do valor estimado do objeto licitado, são obrigados a reduzir os seus preços. **Há um incentivo à redução de preços, quando os licitantes não sabem de antemão qual o orçamento estimado pela Administração** para determinado objeto licitado. (...)

Em outras palavras, **há demonstrações objetivas no âmbito da ciência econômica de que, em regra, a não divulgação do orçamento estimado pela Administração para determinada contratação tem como efeito o incentivo a comportamentos competitivos pelos licitantes**, conduzindo potencialmente à obtenção de propostas mais vantajosas, derivadas da ampliação da disputa. (...). (Grifou-se)

10.18 De fato, com base em informações encaminhadas pelo FNDE a esta Unidade Técnica, constata-se que houve benefícios consideráveis em licitações anteriores quando foi adotada a

## RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 04/2021

prática. A síntese dos valores para algumas licitações recentes realizadas pela autarquia, todos por meio da modalidade pregão com sistema de registro de preços, é a seguinte (peça 4, p. 1):

| Nº/ano do Edital | Objeto da licitação  | Valor total estimado pela Administração (R\$) | Valor total da proposta vencedora (R\$) | Desconto obtido |
|------------------|--|---|---|-----------------|
| 10/2012          | Aquisição de ônibus escolar acessível  | 191.683.736,00                                | 105.600.000,00                          | 45%             |
| 32/2011          | Aquisição de equipamentos para UTI e centro cirúrgico para os hospitais universitários | 107.487.398,65                                | 48.213.590,00                           | 55%             |
| 81/2011          | Aquisição de tablets educacionais  | 522.823.500,0                                 | 333.118.500,00                          | 36%             |
| 18/2011          | Aquisição de ônibus escolar rural  | 1.019.193.794,17                              | 818.028.400,00                          | 20%             |

10.19 Assim, à vista das opiniões favoráveis na doutrina, do precedente expressamente dirigido ao FNDE por meio do Acórdão 1789/2009-TCU-Plenário e, também, de a medida não ter potencial para causar dano ao erário, pelo contrário, tender a incentivar maior competitividade e redução nos preços ofertados, conforme defendido por parte respeitável da doutrina, **entende-se que a opção adotada pela autarquia de não divulgar o preço estimado na fase interna antes do término da fase de lances não é capaz de macular o certame em análise. Ainda, conforme verificado nos casos concretos de licitações passadas do FNDE em que a medida foi adotada, obteve-se descontos significativos em relação ao valor estimado pela Administração, resguardando o princípio da eficiência.**

Ante ao exposto, a Controladoria entende que seria de fundamental importância para o Município de Domingos Martins, permanecer não divulgando a média de preço junto ao instrumento convocatório, e diferir o fornecimento do preço de referência aos licitantes interessados para momento posterior a fase de lances, sem prejuízo ao princípio da isonomia, mas com o único intuito de resguardar o princípio da eficiência e da economicidade, obtendo maior competitividade nos processos aquisitivos e maiores reduções nos valores a serem pagos.

Por fim, solicitamos a colaboração da comissão de licitação, bem como de toda a Administração Pública para postergar o fornecimento da média de preços estabelecida como referência para a contratação e estimular a competição entre os fornecedores para a disposição de preços mais vantajosos.

Domingos Martins – ES, 14 de janeiro de 2021

**MÁRCIA D´ASSUMPCÃO**  
Matrícula nº 00310  
Controladora Interna

**FRANCIELE LUZIA HOLZ**  
Matrícula nº 12640  
Auditora Pública Interna