GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

PARECER REFERENCIAL CGE Nº 20/2023

ASSUNTO:	Parecer Referencial para Bens e Serviços Comuns cuja contratação seja inferior a R$ 176.000,00
INTERESSADO	Órgãos da Administração Pública Estadual
MEDIDAS DE EFICIÊNCIA	Eficiência operacional, celeridade na tramitação de processos e padronização.

1. RELATÓRIO

A contratação de bens e serviços comuns em quantidades e valores módicos é prática comum na Administração pública, como se observa na previsão legal que remonta a Lei 8.666/93, o qual em sua última atualização estabeleceu inclusive dispensa de licitação para contratações abaixo de R$ 33.000,00 (trinta e três mil reais).

Isto se justifica pelo princípio da economicidade, pois às vezes o custo processual de se executar uma licitação é maior que a própria contratação.

Com o tempo, houve inclusive necessidade de se atualizar os valores da dispensa, o que foi feito na recém publicada Lei 14.133 de 01 de Abril de 2021 - Nova Lei de Licitações e Contratos - que estabelece como novo limite de dispensa o valor de R$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos).

Neste diapasão, pela missão dada à Controladoria Geral do Estado do Piauí pela Lei nº 7.884/2022 de coordenar as atividades do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, incluindo as funções de controladoria, auditoria e corregedoria, constatou-se a partir de então grande elevação de processos ditos de pequeno valor para análise.

Tal situação aumentou o volume de trabalho desenvolvido pela CGE/PI, o que, conjugado com o reduzido número de Auditores Governamentais, tem demandado do órgão a adoção de medidas de gestão no intuito de racionalizar os procedimentos administrativos e suas análises técnicas de processos.

Este cenário impeliu o Governo do Estado do Piauí a buscar soluções para aumentar a celeridade processual, no que se instaurou processo no âmbito da Gerência de Avaliação e Auditoria desta Controladoria para que fosse elaborado Parecer Referencial relativo a contratação de bens e serviços comuns de baixa materialidade.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A competência da Superintendência de Controladoria-Geral do Estado (CGE) para emitir opinião nesse tipo de operação está insculpida no art. 120, do Decreto Estadual nº 22.033, de 28 de abril de 2023:

> Art. 120. À Superintendência de Controladoria Geral do Estado, setor diretamente subordinado ao Secretário da Fazenda, compete:
> (...)

> VI - expedir atos normativos concernentes à ação do sistema integrado de controle interno, incluindo as funções de controladoria, auditoria e corregedoria;

A Lei de Organização Administrativa do Estado do Piauí, nº 7.884, de 08 de dezembro de 2022, em seu artigo 21, § 2º, ratifica de maneira categórica o papel desta Controladoria como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, a seguir transcrito:

> § 2º A Controladoria-Geral do Estado, cujo titular é o Controlador-Geral do Estado, superintendência da Secretaria da Fazenda, consiste em órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, competindo-lhe, além do disposto no art. 90 da Constituição Estadual coordenar as atividades do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, incluindo as funções de controladoria, auditoria e corregedoria, na forma do regulamento. (grifo nosso)

O mérito deste parecer incide sobre a EFICIÊNCIA da contratação. Neste contexto, a CGE deve manifestar-se previamente sobre a relação custo-benefício, a viabilidade técnica, econômica e financeira da contratação de forma a assegurar o retorno do valor investido pelo Poder Executivo estadual, o que, por questões de eficiência, legitima a elaboração deste Parecer Referencial, o qual, além do seu caráter preventivo, orientativo e pedagógico tem o condão de fomentar a padronização dos processos administrativos da mesma natureza.

Por conseguinte, faz-se necessário definir o que seria processos de pequena monta, os quais são o objeto deste Parecer.

Para tal, levou-se em consideração a Sessão Plenária Ordinária nº 038 de 16/11/2017 realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em que na ordem regimental deliberou e proferiu a Decisão nº 1.874/2017 com o seguinte teor:

"*determine à Controladoria Geral do Estado do Piauí que monitore e se manifeste em todos os processos de aquisição de bens e serviços, no âmbito do Estado, cujo valor supere R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) manifestação a qual deve tratar, inclusive nos aspectos de vantajosidade*".

Percebe-se que o egrégio Tribunal determinou este valor em questão por se tratar do valor limite para uma licitação do tipo carta-convite à época (Sessão Plenária Ordinária nº 038 de 16 de novembro de 2017).

Por sua vez, o Decreto Presidencial nº 9412/2018 atualizou os limites máximos de algumas modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93, estabelecendo assim o novo valor limite para a modalidade Carta-Convite o qual passa a ser de até 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

Apesar da publicação da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021) não adotar mais as modalidades de carta convite e tomada de preço, é previsto na mesma a coexistência com a Lei anterior, até 30 de dezembro de 2023.

Dessa forma, considerando a atualização do valor determinado pelo decreto presidencial e a decisão plenária nº 1.874/2017 do TCE-PI, adotou-se como critério de materialidade para este Parecer Referencial todas as aquisições ou contratações de bens e serviços comuns que sejam inferiores ou iguais a R$ 176.000,00.

2.1 DA DEFINIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

O Decreto Federal 3555/2000 definiu uma lista do que se considerou bem ou serviço comum quando da edição da Medida Provisória 2026/2000, que instituiu a modalidade pregão nas licitações e que posteriormente virou a Lei 10520/2002.

No entanto, a lista tornou-se exemplificativa, e posteriormente revogada. Em seu lugar colocou-se o seguinte conceito na Lei 10.520/2002:

> *"Art. 1º*
>
> *(...)*

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado."

Além disso, o Decreto Federal nº 7.174/2010 ampliou o conceito quando nos diz em seu Art. 9º § 2º:

"2º Será considerado comum o bem ou serviço cuja especificação estabelecer padrão objetivo de desempenho e qualidade e for capaz de ser atendida por vários fornecedores, ainda que existam outras soluções disponíveis no mercado."

Logo, com a junção dos conceitos temos que bens ou serviços comuns são aqueles:

(a) Podem ser definidos em edital com padrões objetivos de desempenho e qualidade por meio de especificações usuais no mercado e;

(b) Podem ser atendidos por vários fornecedores;

Dessa forma, não são considerados bens e serviços comuns:

- Obras e serviços de engenharia de que trata a Subseção II, da Seção IV, Capítulo II da Lei n.º 14.133/2021 e a Seção III da Lei n.º 8.666/93;

- Seguro, financiamento, locação de imóveis em que o Poder Público seja locatário, e às demais contratações cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

- Serviço público em que a Administração é usuária;

3. DA ANÁLISE

Definido o critério de Materialidade, o processo em análise deve se enquadrar nas seguintes condições:

a) Ser bem ou serviço comum;

b) Não ter como objeto elementos que possuam pareceres referenciais específicos da CGE-PI;

c) Possuir valor de contratação menor ou igual a R$ 176.000,00.

O processo deverá ainda conter as mesmas condições para análise desta CGE/PI, que é realizada em 04 (quatro) etapas referentes: (1) à formalização processual; (2) à funcionalidade da contratação; (3) quantidade demandada; (4) o preço de referência.

3.1. DA FORMALIZAÇÃO PROCESSUAL

A Comissão de Gestão Financeira e Gestão por Resultados – CGFR, visando racionalizar e otimizar a instrução e o trâmite de procedimentos no âmbito do Poder Executivo Estadual publicou, em 07 de dezembro de 2020, a Resolução CGFR Nº 003/2020 a qual estabelece 20 (vinte) Fluxogramas e 20 (vinte) Listas de verificação de documentos para nortear os gestores na formalização dos processos de despesas. Quanto ao objeto pertinente a este Parecer Referencial (contratações de bens e serviços com baixa materialidade) podem ser aplicáveis os Anexos correspondentes à contratações, com ou sem registro de preços, bem como por contratação direta.

Desse modo, quanto à formalização processual, para os processos de contratação de compra de bens ou serviços comuns, os órgãos da Administração estadual poderão se utilizar deste Parecer com o intuito de racionalizar e otimizar este tipo de análise, sendo os processos instruídos de acordo com o tipo de contratação.

Assim, em termos exemplificativos caso seja uma contratação direta a documentação exigida é (Resolução CGFR nº 03/2020) teremos:

Tabela I - Formalização Processual - Fase Interna da Licitação
Solicitação do objeto pela unidade respectiva e sua definição clara, precisa e suficiente, indicando ainda o regime de execução ou forma de fornecimento e os recursos orçamentários para seu pagamento (art. 38, caput, Lei 8.666/93; Súmula nº 29 – PGE/PI);
Termo de Referência ou Projeto Básico
Pesquisas de preços (Instrução Normativa CGE nº 01/2021 ou ato normativo que a substitua);
Parecer da ATI, caso se trate de contratação de bens ou serviços de informática;
Aprovação motivada do termo de referência ou projeto básico pela autoridade competente do órgão interessado e autorização para a compra ou contratação do serviço;
Nota de Reserva emitida pela autoridade competente do órgão interessado;
Declaração de inexistência de Ata de Registro de Preços que contemple o objeto solicitado;
Justificativas que abordem os itens: necessidade de contratação pelo órgão solicitante, Razões que motivaram a escolha do fornecedor, Justificativa fundamentada quanto ao preço proposto precedida de pesquisa de preços no mercado, descrição fundamentada da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
Proposta comercial do fornecedor;
Declaração de exclusividade expedida pela entidade competente, se for o caso;
Habilitação completa do fornecedor: Habilitação Jurídica, Qualificação técnica e econômico-financeira, Regularidade fiscal e trabalhista (Prova de Regularidade Fiscal perante as Fazendas Nacional, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do fornecedor, FGTS e de Débitos Trabalhistas)
Declaração que não possui menor de 18 anos em situação de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;
Prova de que a contratada não tenha sido declarada inidônea ou suspensa no âmbito da União ou da Administração Estadual, (documentos: a) Certidão Negativa de Inidôneos do Tribunal de Contas da União (TCU); b) certidão negativa de improbidade administrativa e inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); c) certidão negativa de restrição a contratações do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF); d) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); e) Cadastro Único de Fornecedores de Materiais, Bens e Serviços do Estado do Piauí (CADUF); f) Cadastro de Impedidos de Contratar com o Serviço Público - TCE-PI;

Tabela I - Formalização Processual - Fase Interna da Licitação
Minuta de Contrato
Parecer CGE; INSERIR O PARECER REFERENCIAL
Parecer PGE;
Autorização da contratação direta pelo Secretário da SEADPREV, caso se trate de objeto de competência de tal órgão;
Ratificação da situação de dispensa ou inexigibilidade e publicação na imprensa oficial,
Parecer SEFAZ, nos casos especificados no Decreto Estadual 17.084/2017, e/ou Nota Patrimonial;
Indicação do fiscal do contrato ou comissão equivalente, preferencialmente, do setor que receberá o bem ou serviço (art.2º, VII, IN SEAD/CGE 01/2015);
Análise final do procedimento pelo controle interno do órgão (Art.13 da Instrução Normativa nº 05/2017, do Tribunal de Contas do Estado do Piauí); RELATÓRIO DO SINCIN.
Publicação do extrato do contrato pela SEGOV (art. 8º, do Decreto Estadual nº 17.084/2017);
Comunicação de assinatura do contrato ou documento substitutivo ao TCE até 10 (dez) dias úteis após o ato (art. 11, Instrução Normativa nº 06/2017 . TCE/PI).

Entendemos que os Anexos da Resolução CGFR nº 03/2020, por quase esgotarem os temas relativos, **devem ser obrigatoriamente** observados em todos os seus termos e naquilo que for cabível a cada processo específico, pelos órgãos e entidades públicos estaduais quando à sua instrução, ou seja, para cada tipo de contratação e modalidade deve o órgão seguir a lista de verificação correspondente contida na Resolução CGFR nº 03/2020 (DOE 10.12.2020 – páginas 10 a 38).

Ademais, deve necessariamente ainda o processo conter a Declaração de Conformidade, cujo modelo se encontra no Anexo I deste Parecer, caso se utilize do mesmo.

4.2. DA FUNCIONALIDADE

Quanto à funcionalidade, deve o órgão apresentar justificativa demonstrando que a solução a ser contratada atende a uma demanda específica, ou seja, que a descrição do objeto realmente supre a demanda apresentada.

Para tal, a demanda deve ser demonstrada conforme item 4.3 deste Parecer, bem como apresentada justificativa técnica que o objeto ou serviço é a melhor solução possível diante do caso.

4.3. DA QUANTIDADE DEMANDADA

Quanto à quantidade demandada, o órgão demandante deve apresentar em sua justificativa estudo técnico preliminar que demonstre que a quantidade a ser adquirida ou o serviço a ser contratado supre a demanda apresentada, inclusive demonstrando de forma detalhada com dados o quantitativo de bens e serviços com os respectivos cálculos.

Os métodos, metodologias e técnicas de estimativas poderão ser utilizados nesta atividade, que podem incluir análise de histórico de demandas, estatísticas, regressões e projeções.

Desse modo, deve-se informar a estimativa de quantidades, descrevendo o método de levantamento da estimativa das quantidades a serem contratadas, incluindo memória de cálculo e documentos que lhe dão suporte (contratos anteriores, experiências de outros órgãos, entre outros), de modo a possibilitar a economia de escala. Exemplos: quantidades a serem adquiridas em função do consumo provável utilização, devendo a estimativa ser obtida a partir do consumo do exercício anterior, necessidade de substituição dos bens atualmente disponíveis, implantação de unidades, acréscimo de atividades, levantamento de demanda, etc.

4.4. DO PREÇO DE REFERÊNCIA

Quanto ao preço de referência, deve o Órgão apresentar Estudo de Preços de Mercado que deu origem ao Termo de Referência, seguindo as orientações definidas na Instrução Normativa CGE/PI nº 01/2021, de 07 de julho de 2021.

Em relação a quantidade de preços na pesquisa de mercado, para efeito de parâmetro objetivo será considerado o número mínimo de 03 (três) preços válidos por item, de acordo com a metodologia adotada na Instrução Normativa CGE/PI nº 01/2021, de 02 de julho de 2021 que regula os procedimentos técnico-operacionais para a realização de pesquisa de preços nos processos de contratações, alterações e prorrogações contratuais para a aquisição de bens e serviços comuns do Estado do Poder executivo estadual.

Segundo esta norma, estipula-se os seguintes critérios para obtenção do preço de referência:

> "Art. 4º O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, tomando por base **a mediana** do conjunto de dados pesquisado com, **no mínimo, três preços válidos**, considerados aqueles constantes de bancos de dados públicos, as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, na seguinte de prioridade:
>
> I -Contratações similares feitas pela Administração Pública, inclusive, quando necessitar composição de preço por custos unitários, na seguinte ordem de prioridade:
>
> 1.Órgãos ou entidades da administração direta ou indireta sediados no Estado do Piauí;
>
> 2. Órgãos ou entidades da administração direta ou indireta sediados na região Nordeste;
>
> 3. Órgãos ou entidades da administração direta ou indireta sediados em outros estados da federação ou n Distrito Federal;
>
> II - Utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
>
> III - Pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa de escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
>
> IV - Pesquisa em base oficial de notas fiscais eletrônicas.
>
> § 1º Os preços serão pesquisados observando a ordem de prioridade do caput e terão como data de referência, no prazo máximo, até 12 (doze) meses anteriores à data da pesquisa de preços, podendo o resultado desta ser aplicado nos processos licitatórios cujas sessões se realizem em até 12 (doze) meses depois, ressalvados os preços estipulados pelo Inciso I, que podem ser utilizados enquanto vigentes.
>
> § 2º Quando a pesquisa de preços for realizada em sítios de domínio amplo, nos termos do inciso II, deverá ser observado o seguinte:

I – Não devem ser utilizados como fonte de pesquisa sítios de troca, de intermediação de vendas ou de leilão;

II – Não devem ser coletados preços promocionais, por não representarem o comportamento normal do mercado;

III – Incluir o frete no preço final do produto, de modo que a precificação do item inclua o seu custo de distribuição.

§ 4º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso III do caput, deverá ser observado:

I - Prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - As empresas pesquisadas devem ser do ramo pertencente à contratação desejada, comprovada mediante consulta da Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE vinculada ao CNPJ do proponente;

III - Não pode haver vínculo entre os sócios das empresas pesquisadas;

IV – Registro, no âmbito do processo correspondente, da relação de fornecedores consultados que não enviaram propostas.

Art. 5º Sempre que possível, a pesquisa de preços deverá observar as condições comerciais praticadas, incluindo critérios objetivos que possam aprimorar a adequação dos preços pesquisados à situação sob análise:

I - prazos e locais de entrega;

II - instalação e montagem do bem ou execução do serviço;

III - formas de pagamento, garantias exigidas e custos de distribuição;

IV – marcas e modelos disponíveis no mercado, em especial, quando houver diversos fabricantes;

V – padrão de qualidade e desempenho do bem ou serviço;

VI – volume negociado, considerando os prováveis efeitos de uma economia de escala em razão da quantidade adquirida."

Deve o processo, portanto, demonstrar que os preços do Termo de Referência se encontram dentro dos limites do mercado, pesquisados de acordo com os critérios supracitados.

5. CONCLUSÃO

Assim, a partir da aprovação deste parecer, os diversos órgãos e entidades da Administração Estadual poderão dele se utilizar, instruindo os seus processos e expedientes congêneres com:

a) cópia integral do Parecer Referencial da CGE;

b) declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso concreto se amolda aos termos desta manifestação e que serão seguidas as orientações nela contidas;

c) relatório do Núcleo de Controle Interno quanto ao cumprido dos requisitos essenciais do processo, elaborado exclusivamente por meio do SINCIN no roteiro CONTRATAÇÃO DE BENS/CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS;

d) instrução processual conforme mencionado na tabela constante na seção 3.1 deste parecer.

(assinado eletronicamente)
ANA CAROLINE ALENCAR DE SOUZA
Gerente de Avaliação e Auditoria

De acordo. Submeto o presente Parecer ao Diretor da Unidade de Auditoria e Monitoramento para a apreciação e deliberação.

(assinado eletronicamente)
DÉCIO GOMES DE MOURA
Diretor da Unidade de Auditoria e Monitoramento

Aprovo.

(assinado eletronicamente)
MARIA DO AMPARO ESMÉRIO SILVA
Controladora-Geral do Estado do Piauí

Documento assinado eletronicamente por **DÉCIO GOMES DE MOURA - Matr.0127920-3**, **Diretor**, em 28/06/2023, às 10:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019.

Documento assinado eletronicamente por **MARIA DO AMPARO ESMÉRIO SILVA - Matr.0003054-6**, **Controladora-Geral do Estado**, em 28/06/2023, às 17:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019.

Documento assinado eletronicamente por **ANA CAROLINE ALENCAR DE SOUZA - Matr.0332750-7**, **Auditora Governamental**, em 29/06/2023, às 09:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8171577** e o código CRC **31EEA686**.

ANEXO I

DECLARAÇÃO DE VINCULAÇÃO AO PARECER REFERENCIAL CGE Nº 020/2023

TIMBRE DA SECRETARIA

DECLARAÇÃO

Assunto: Vinculação ao Parecer Referencial CGE Nº 020/2023

Declaro sob as penas da lei e para os fins que se fizerem necessários, que o processo nº xxxxxxx POSSUI todas as exigências formais e materiais apontadas pelo PARECER REFERENCIAL CGE Nº 020/2023, contendo dessa forma todos os elementos necessários e suficientes para a sua execução e que o mesmo mantém vinculação ao Parecer Referencial CGE Nº 020/2023.

Por ser a expressão da verdade, firmo a presente.

Teresina, xx de _____ de 202x

_____

AUTORIDADE COMPETENTE / ORDENADOR DE DESPESAS

CPF: XXX.XXX.XXX-XX

Av. Pedro Freitas, 1900, Centro Administrativo, Bloco C, 2º Andar - Bairro São Pedro, Teresina/PI, CEP 64.018-900
Telefone: (86) 3211-0542/ 3211-0770/ 3218-3905 Celular: (86) 98802-4071 E-mail: cge@cge.pi.gov.br - http://www.cge.pi.gov.br/