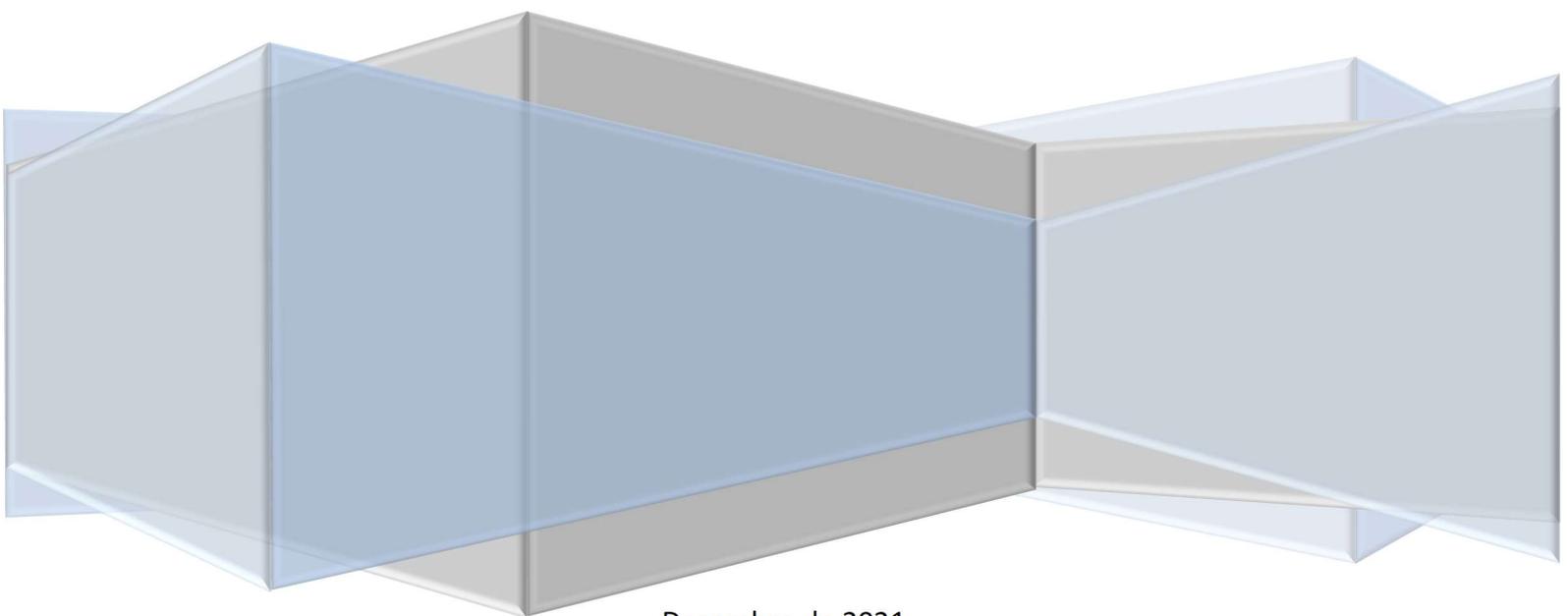




MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE  
**AUDITORIA INTERNA**

## **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Nº 02/2021**

Análise do processo licitatório referente à aquisição de kits de literacia familiar do Programa Conta pra Mim



Dezembro de 2021



## RESUMO

O presente Relatório apresenta os resultados dos exames realizados no processo licitatório referente à aquisição de kits de literacia familiar do Programa Conta pra Mim.

Inicialmente, foi objeto de análise preventiva o planejamento da contratação do Pregão Eletrônico (PE) nº 08/2020, culminando com a publicação da Nota Técnica nº 2246236/2021/Coaud/Audit, na qual foram apontadas fragilidades na definição do objeto; na justificativa do quantitativo de kits a serem licitados; na técnica e na metodologia utilizadas para a realização da estimativa de preços; além de incompletudes na apresentação da justificativa da escolha do tipo de solução a contratar.

Posteriormente, tendo em vista as manifestações encaminhadas, o cancelamento do registro de preços decorrente do PE nº 08/2020 e o início de um novo processo de contratação para o mesmo objeto (Processo SEI nº 23034.021690/2021-81), foram realizadas análises complementares sobre o novo planejamento.

Assim, o objetivo final do presente trabalho é contribuir com a qualificação dos processos de planejamento das contratações do FNDE, a partir da identificação de potenciais riscos relacionados a aquisições públicas e de possíveis medidas de tratamento. Deste modo, vislumbra-se que os apontamentos feitos poderão contribuir tanto com a licitação que está em curso quanto com licitações futuras.

Como resultado, foram identificadas melhorias no processo de planejamento da referida aquisição, o que demonstra empenho da unidade auditada em tratar os riscos e ajustar as fragilidades anteriormente apontados pela Auditoria Interna.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALICE – Análise de Licitações e Editais  
Audit – Auditoria Interna do FNDE  
CadSUAS – Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social  
CATMAR – Catálogo de Materiais  
CATSER – Catálogo de Serviços  
CGCOM – Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras do FNDE  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CIT – Caderno de Informações Técnicas  
Coaud – Coordenação de Auditoria do FNDE  
COMPRASNET – Portal de Compras do Governo Federal  
CV – Coeficiente de Variação  
Dirad – Diretoria de Administração do FNDE  
DP – Desvio Padrão  
DPCON – Divisão de Planejamento das Compras Nacionais para a Educação do FNDE  
e-PCF – Sistema Eletrônico do Programa Criança Feliz  
ETP – Estudos Técnicos Preliminares  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IN – Instrução Normativa  
MC – Ministério da Cidadania  
MEC – Ministério da Educação  
PBF – Programa Bolsa Família  
PE – Pregão Eletrônico  
RPN – Registro de Preço Nacional  
SEALF/MEC – Secretaria de Alfabetização do Ministério da Educação  
SEGES – Secretaria de Gestão do Ministério da Economia  
SEI – Sistema Eletrônico de Informações  
SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais  
SLTI – Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério da Economia  
SRP – Sistema de Registro de Preço  
TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

RESUMO .....	1
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	2
SUMÁRIO .....	3
INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO .....	4
RESULTADOS DOS EXAMES .....	6
1. Fragilidades na definição do serviço de mixagem para fins de especificação do objeto.....	6
2. Estudo Técnico Preliminar não estabelece metodologia para definição do quantitativo de kits a serem adquiridos .....	9
3. Fragilidades na técnica e na metodologia utilizadas para realização da estimativa de preços .....	10
4. Incompletude na apresentação do estudo prévio acerca de eventual vantajosidade relacionada à divisão em grupos regionalizados .....	14
RECOMENDAÇÕES.....	17
CONCLUSÃO .....	18
ANEXO I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria .....	20
a) Manifestação da Unidade Auditada.....	20
b) Análise da Equipe de Auditoria .....	27
ANEXO II – METODOLOGIAS PARA CÁLCULO DO PREÇO DE REFERÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS .....	34

## INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

Trata-se da apresentação dos resultados dos exames realizados no processo licitatório referente à aquisição de kits de literacia familiar do Programa Conta pra Mim, por meio do Pregão Eletrônico nº 08/2020. O objeto do Pregão, conforme descrito em Edital, foi a contratação de empresa, por meio de registro de preço, para fornecimento dos kits, envolvendo serviços de impressão gráfica, mixagem e distribuição.

Seriam licitados 404.917 (quatrocentos e quatro mil novecentos e dezessete) kits, destinados a 2.904 (dois mil novecentos e quatro) municípios em todas as unidades da federação. O valor estimado da contratação foi de R\$ 7.759.283,37 (sete milhões setecentos e cinquenta e nove mil duzentos e oitenta e três reais e trinta e sete centavos).

O Programa Conta pra Mim foi instituído pela Portaria MEC nº 421, de 23 de abril de 2020, tendo suas ações previamente estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC). O FNDE, por sua vez, participa da sua execução por intermédio da realização da licitação para aquisição e distribuição dos kits concebidos para subsidiar as práticas de literacia familiar.

Cabe destacar que o Ministério da Cidadania (MC) também participou do planejamento da referida aquisição, uma vez que o público-alvo dos kits seriam famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), elegíveis a receberem visita domiciliar por meio do Programa Criança Feliz, executado no âmbito do Ministério.

Cumprir informar que, para execução do objeto, foi firmado pela Secretaria de Alfabetização do Ministério da Educação (SEALF/MEC) o Acordo de Cooperação nº 54/2020 junto ao Ministério da Cidadania, ao qual caberia, dentre outros, o acompanhamento da execução e a coordenação das ações necessárias junto aos gestores locais da política de Assistência Social e coordenações estaduais do Programa Criança Feliz para a disponibilização dos materiais de promoção da literacia familiar.

O presente trabalho foi realizado a partir de notificação por e-mail encaminhada pela ferramenta ALICE (Análise de Licitações e Editais), da Controladoria-Geral da União (CGU). Em que pese o informe não ter trazido alertas para o Edital em questão, dada a relevância do objeto e as fragilidades encontradas a partir de análise preliminar, definiu-se pela realização da presente avaliação.

O escopo contemplou a análise dos artefatos elaborados na fase de planejamento da contratação, especialmente, Estudos Técnicos Preliminares (ETP), Instrumento Convocatório e Termo de Referência. Objetivou-se identificar potenciais riscos que poderiam impactar os objetivos do certame e, conseqüentemente, do Programa, bem como apontar possíveis medidas de tratamento. A unidade auditada foi a Diretoria de Administração, participante do planejamento e responsável pela licitação.

Nesse sentido, a presente avaliação teve caráter preventivo e baseou-se na análise da conformidade do edital em comento com os normativos que regem os processos de aquisições públicas, a partir das seguintes questões de auditoria:

- a) Houve adequada especificação dos serviços a serem adquiridos?
- b) Houve adequada definição dos quantitativos a serem adquiridos?
- c) A estimativa de preços realizada foi realizada de forma adequada, considerando a coleta suficiente de preços, a utilização da melhor técnica para o caso concreto e a fixação de um parâmetro de preço aceitável?
- d) Houve análise acerca da viabilidade e economicidade de se parcelar ou não a solução em grupos?

Inicialmente foram identificadas fragilidades no processo de planejamento da contratação, tendo sido apontadas por meio da Nota Técnica nº 2246236/2021/Coaud/Audit. Assim, foram emitidas, à unidade auditada, recomendações para tratamento das questões.

Destaca-se que em 05/09/2021 o registro de preços foi cancelado e novo processo de planejamento da contratação foi iniciado.

A seguir serão apresentados os achados identificados pela equipe de auditoria da Audit, bem como o resultado da análise das providências adotadas pela unidade auditada.

## RESULTADOS DOS EXAMES

### 1. Fragilidades na definição do serviço de mixagem para fins de especificação do objeto

A partir dos artefatos elaborados na fase de planejamento da contratação, procedeu-se avaliação quanto à suficiência e à clareza da especificação do objeto licitado para fins de planejamento da contratação e para orientar os potenciais licitantes na definição de suas propostas de preços. Da análise realizada nos autos do Processo SEI nº 23000.012391/2020-62, que tratou do PE nº 08/2020, foram identificadas fragilidades na definição do serviço de “mixagem”, para fins de especificação do objeto, com potencial impacto na pesquisa de preços.

Destaca-se que a Lei nº 10.520/2002, que institui o pregão para aquisição de bens e serviços comuns, dispõe que a definição do objeto deve ser “precisa, suficiente e clara”.

Ainda, a Súmula 177 do Tribunal de Contas da União (TCU) delibera:

*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 [...].*

De modo a proporcionar clareza e objetividade nas licitações, bem como evitar dubiedade na especificação de itens, com consequente melhoria da pesquisa de preços e favorecimento de oferta de itens de melhor qualidade, o Ministério da Economia oferece a ferramenta de busca “Catálogo de Materiais e Serviços (CATMAT/CATSER)” do Siasg – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais.

A Instrução Normativa SLTI nº 2, de 16 de agosto de 2011<sup>1</sup>, que estabeleceu procedimentos para a operacionalização dos módulos e subsistemas do Siasg, dispõe:

*Art. 2º O Catálogo de Materiais – CATMAT deve ser utilizado para a catalogação dos materiais destinados às atividades da Administração Pública Federal, abrangendo a identificação, descrição e classificação dos materiais, de acordo com critérios adotados no Federal Supply Classification.*

*Art. 3º O Catálogo de Serviços – CATSER deve ser utilizado para a catalogação dos serviços contratados pela Administração Pública Federal, abrangendo a identificação, descrição e classificação dos serviços segundo padrões de desempenho desejados, de acordo com critérios adotados pela Organização das Nações Unidas – ONU.*

*Art. 4º O Subsistema de Divulgação de Compras - SIDEC deve ser utilizado para o cadastramento de licitações, dispensas, inexigibilidades, eventos e cotações eletrônicas realizadas pela Administração Pública Federal, visando a divulgação das matérias relativas a estes processos no Portal de Compras*

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-ndeg-2-de-16-de-agosto-de-2011>.

*do Governo Federal – COMPRASNET e sua publicação no Diário Oficial da União, quando couber.*

*§ 1º É obrigatória a inclusão, no SIDEC, pelos órgãos e entidades integrantes do SISG e pelos demais órgãos e entidades que optarem por utilizar o SIASG, de todos os itens a serem contratados, acompanhados dos respectivos códigos de bens ou serviços constantes do CATMAT e do CATSER, com a respectiva pesquisa de mercado, gerando automaticamente a relação dos itens da licitação, que constituirá Anexo de Itens do Edital, a ser disponibilizado juntamente com o edital no COMPRASNET, e servirá de referência para o envio de propostas pelos fornecedores.*

Esses dois catálogos listam materiais e serviços que podem ser adquiridos pela administração pública, reunindo informações padronizadas e facilitando a busca por itens. Além dos já existentes, é possível solicitar a inclusão de novos itens ainda não registrados no sistema. Assim, as operações realizadas pelo Portal de Compras do Governo Federal utilizam essa catalogação para definição dos objetos a serem licitados.

Observou-se que, à época do planejamento da aquisição referente ao PE nº 08/2020, não foi encontrado um código já existente para o conjunto dos serviços a serem licitados. Observou-se também que para o item “mixagem” foi indicado, durante o planejamento, o CATSER 17167 (Armazenamento, guarda, conservação, distribuição - mercadoria, bens, alimento, objetos). Entretanto, na fase externa da licitação, o item foi cadastrado no Portal de Compras do Governo Federal com o CATSER 15857 (Gráfico - impressão de manual e formulário, alceamento e envelopamento).

Por fim, observou-se que, para o item “mixagem”, no mapa de preços que consolidou a pesquisa realizada (SEI 2071003), não foi especificado um código do CATMAT ou do CATSER para balizar a pesquisa, demonstrando-se a dificuldade de encontrar soluções semelhantes no mercado e em aquisições públicas para fins de comparação do objeto a ser licitado. Desse modo, o valor estimado para esse item se baseou unicamente na cotação realizada com fornecedores.

A partir da análise do processo de planejamento da contratação, verificou-se que, assim como o conjunto de itens que compõe o objeto (que contempla tanto serviços quanto materiais), o item “mixagem” também é híbrido e decomposto em mais de um item.

Observou-se que o CIT caracterizou o item como “serviço”. No entanto, a partir da descrição apresentada, verificaram-se também características de fornecimento de material, especialmente devido à exigência de confecção de embalagem (“maleta”) com características próprias e não usuais de um simples envelope ou caixa para posterior postagem e distribuição:

#### 4.1 Mixagem

4.1.1 **Os kits deverão ser mixados (embalados)** individualmente contendo os itens descritos no Item 3 deste CIT.

4.1.2 **A embalagem deverá ser em maleta de papelão ondulado pardo, com alça plástica e fecho em plástico.** A maleta deverá conter as seguintes características:

4.1.2.1 Dimensões:

- 4.1.2.1.1 Comprimento interno: 375mm;
- 4.1.2.1.2 Largura interna: 35mm
- 4.1.2.1.3 Altura interna: 280mm;
- 4.1.2.2 Material: onda simples;
- 4.1.2.3 Espessura do Papel: 2mm;
- 4.1.2.4 Cor Interna: branca ou parda;
- 4.1.2.5 Cor Externa: branca ou parda;
- 4.1.2.6 Espessura mínima do papelão: 3mm - 1 onda;
- 4.1.3 A estrutura deverá ser formada por um elemento ondulado (miolo), colado, em ambos os lados, a elementos planos (capas). **A maleta deverá ser identificada na face**, na qual se encontra a abertura da pasta com:
  - 4.1.3.1 Nome do kit (Kit de Literacia Familiar - Programa "Conta pra Mim"). Arte a ser disponibilizada pela Sealf/MEC;
  - 4.1.3.2 Logomarca do FNDE, com aviso de venda proibida, Ministério da Educação, Política Nacional de Alfabetização e Programa "Conta pra Mim".
- 4.1.4 **Após a inserção de todos os itens do kit na maleta, esta deverá ser protegida com material plástico (*shrink*)**, que somente poderá ser removido no recebimento.
- 4.1.5 Os itens deverão ser acondicionados de forma a evitar danos durante a movimentação da carga. Se houver espaço vazio entre os itens durante o acondicionamento, este deverá ser preenchido com material adequado, para garantir a integridade do material durante o transporte, evitando a sua movimentação interna. (grifo nosso)

Assim, da forma como descrito, concluiu-se que o item “mixagem” envolvia tanto o fornecimento de materiais (maleta de papelão customizada) quanto a prestação de serviços – acondicionamento em embalagem, serviços de rotulagem e *shrinkagem* envolvidos.

Logo, observou-se que houve dificuldade de se enquadrar o referido serviço em um código CATSER pré-definido, o que gerou conseqüente dificuldade de encontrar soluções padronizadas no mercado e em aquisições públicas para fins de comparação do objeto a ser licitado, especialmente no âmbito da pesquisa de preços realizada.

Pelo exposto, concluiu-se que havia fragilidades associadas à definição do item “mixagem”, com potencial de impactar na definição do preço de referência do item.

Por isso, a Nota Técnica Nº 2246236/2021/Coaud/Audit apontou que:

Para fins de análise preliminar pela equipe da Audit, buscaram-se outros códigos CATSER que pudessem abarcar o serviço de mixagem do PE nº 8/2020. No entanto, dada a descrição deste item no CIT, não foram identificados outros serviços já cadastrados no Siasg que apresentassem razoável semelhança. Encontrou-se, por exemplo o CATSER 14982<sup>[1]</sup> (Embalagem, etiquetagem, postagem – encomenda), mas que não parece contemplar todas as etapas de mixagem descritas em Edital, especialmente considerando as características específicas da maleta que comporá o kit, que destoam das características de um envelope ou caixa comum para postagem [...].

[...] uma alternativa para o planejamento da contratação seria o parcelamento dos itens que compõem o serviço de mixagem do Edital nº 8/2020, separando-se, por exemplo, o serviço de impressão (para fins de identificação/rotulagem do kit) do serviço de montagem/embalagem do kit, a fim de se encontrar preços referenciais no mercado e compor o valor estimado da aquisição, chegando-se a um valor mais próximo do praticado em mercado.

Assim, vislumbrou-se que a separação dos itens poderia contribuir com o adequado enquadramento do(s) objeto(s) em um código CATMAT e/ou CATSER, qualificando a especificação dos materiais e/ou serviços a serem adquiridos, com consequente contribuição para a pesquisa de preços, o que poderia refletir de forma mais fidedigna os preços praticados em mercado.

## **2. Estudo Técnico Preliminar não estabelece metodologia para definição do quantitativo de kits a serem adquiridos**

Com vistas a analisar o planejamento da aquisição em termos quantitativos, especialmente a partir da análise do item denominado “distribuição”, buscaram-se os documentos que embasaram a definição das quantidades a serem licitadas no âmbito do PE nº 08/2020. A análise realizada por esta Audit identificou que o processo de planejamento não trouxe documentos suporte que embasassem a metodologia para definição do quantitativo de kits a serem adquiridos e justificassem a relação entre a demanda prevista e a quantidade a ser licitada.

A Instrução Normativa ME/SEGES nº 40, de 22/05/2020, que dispõe sobre os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, define em seu artigo 7º que, dentre as informações obrigatórias a constar do ETP está a “estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte”, considerando inclusive “a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala”.

Nesse contexto, a Súmula 177 do TCU determina que a quantidade demandada é essencial à definição do objeto do pregão:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, [...] constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

O público-alvo dos kits de literacia familiar do Programa Conta pra Mim são famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, elegíveis a receberem visita domiciliar por parte do Programa Criança Feliz. Por isso, as definições do objeto foram construídas conjuntamente entre o Ministério da Cidadania, o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Nos autos do processo de planejamento da contratação que levou ao PE nº 08/2020 (23000.012391/2020-62), especialmente quando se observou o Estudo Técnico

Preliminar, verificou-se que não foram apresentados a memória de cálculo ou os documentos que suportassem a estimativa de quantitativo de kits a serem adquiridos.

Embora o Ministério da Cidadania tenha fornecido os dados de quantas famílias receberiam os kits, não foram detalhados os parâmetros utilizados na definição do quantitativo a ser licitado.

Importa também ressaltar que o quantitativo de kits a ser adquirido foi ajustado três vezes. Inicialmente demandaram-se 300.000 (trezentos mil) kits, conforme Ofício da Secretaria de Alfabetização (SEALF/MEC) contendo requisição para abertura de processo licitatório (SEI 1823939); posteriormente foi estabelecida no ETP (SEI 2071058) a demanda de 394.000 (trezentos e noventa e quatro mil) kits; e, no Edital do Pregão Eletrônico (SEI 2138700), a quantidade foi alterada para 404.917 (quatrocentos e quatro mil, novecentos e dezessete) kits.

Assim, avalia-se que a falta de informações e documentos que subsidiassem a definição de quantitativos durante o planejamento da aquisição prejudicou a adequada instrução processual para fins de especificação do objeto, no âmbito do PE nº 08/2020.

Por isso, a Nota Técnica nº 2246236/2021/COAUD/AUDIT conclui que, para balizar a definição de quantitativos, deveriam ter sido encartados nos autos dos processos de planejamento da contratação os documentos elaborados para fins de definição das estimativas de quantidades, acompanhadas das referentes memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

### **3. Fragilidades na técnica e na metodologia utilizadas para realização da estimativa de preços**

A pesquisa de preços realizada para o PE nº 08/2020 foi analisada a fim de verificar as metodologias implementadas pela equipe de planejamento da contratação durante o levantamento de preços de mercado. Com fulcro nos ditames da Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 6º, inciso IX, alínea “f”, e da Lei nº 10.520/2001, em seu artigo 3º, inciso III, e com base nas melhores práticas apontadas pela doutrina e pela jurisprudência, buscou-se apresentar para a unidade auditada metodologias que podem ser incorporadas aos seus processos com o objetivo de qualificar o processo de pesquisa de preços e de sanar eventuais fragilidades técnicas.

A legislação de referência estabelece que a estimativa preliminar de preços deve ser feita com base em levantamento de mercado, de modo a ser possível concluir sobre a viabilidade da contratação (custo-benefício da aquisição) e determinar futuramente se uma proposta é vantajosa. Exige-se, assim, ampla pesquisa de preços para que seja definido o “preço de referência” de determinada contratação.

Atualmente, a Instrução Normativa (IN) nº 73, de 5 de agosto de 2020, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, disciplina o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A referida IN estabelece que o preço estimado será obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados. Ainda, estabelece que a pesquisa para determinar o preço estimado (preço de referência) deve ser realizada a partir dos seguintes parâmetros (combinados ou não e com preferência para os dois primeiros): Painel de Preços; aquisições e contratações similares de outros entes públicos; dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; e pesquisa direta com fornecedores.

Isso porque a simples coleta de três propostas junto a fornecedores não possui grau elevado de confiabilidade:

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 299/2011-TCU-Plenário)

Ainda sobre a tradicional técnica de “média de três orçamentos”, a Corte de Contas destaca:

[...] esse método tem sérios riscos de produzir estimativas distorcidas, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, antes da licitação, sua oferta efetiva para realizar o negócio. Os fornecedores sabem que o orçamento servirá de base para o julgamento das disputas e tendem a superestimá-lo, na expectativa de auferir lucros maiores (Acórdão 299/2011-TCU-Plenário)<sup>2</sup>.

Adicionalmente, a jurisprudência<sup>3</sup> aponta no sentido de que deverá ser composta uma “cesta de preços aceitáveis”, a partir de uma pesquisa “realizada com amplitude suficiente (Acórdão 2637/2015-TCU-Plenário), proporcional ao risco da compra”<sup>4</sup>, englobando no levantamento as mais diversas fontes, como:

[...] fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas (Acórdãos 2.170/2007-TCU-Plenário e 819/2009-TCU-Plenário)<sup>5</sup>.

Em relação à metodologia, a IN indica que sejam utilizados como métodos para obtenção do preço estimado “a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços”, mas desde que o cálculo seja feito a partir de “um conjunto de três

<sup>2</sup> SANTOS, Franklin Brasil. Painel de preços: uma entrega efetiva para uma demanda antiga, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3458/4/SEGES%20%20Enap.%20SANTOS%20Franklin.%20Painel%20de%20Pre%C3%A7os.%20estudo%20de%20caso.%202018.%20portugu%C3%AAs.pdf>.

<sup>3</sup> Acórdãos 2.170/2007-TCU-Plenário e 819/2009-TCU-Plenário.

<sup>4</sup> Em: SANTOS, Franklin Brasil. Preço de referência em compras públicas: ênfase em medicamentos. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicasenfase-em-medicamentos.htm>.

<sup>5</sup> SANTOS, Franklin Brasil. Preço de referência em compras públicas: ênfase em medicamentos. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicasenfase-em-medicamentos.htm>.

ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados”.

Complementarmente, também é recomendado<sup>6</sup> recomenda que seja utilizada a melhor técnica possível para cada caso concreto. Desse modo, a depender dos riscos da contratação ou de condições específicas (como uma elevada discrepância entre os preços coletados), podem ser utilizadas outras metodologias estatísticas que permitam uma definição mais acurada dos preços de referência.

Nesse contexto, a equipe de auditoria analisou os documentos preparatórios do PE nº 08/2020, especialmente em relação à pesquisa de preços e às metodologias implementadas pela equipe de planejamento da contratação durante o levantamento de preços de mercado, verificando, para tanto, três aspectos: amplitude dos preços coletados; suficiência da coleta de preços realizada; e utilização da melhor técnica para o caso concreto. A descrição detalhada dos cálculos e das metodologias estatísticas utilizadas pela equipe de auditoria para embasar suas análises estão apresentados no Anexo II do presente Relatório.

Em relação aos aspectos avaliados, concluiu-se pela existência de fragilidades na pesquisa de preços e pela ausência de metodologia suficiente para estabelecer a devida estimativa de preços praticados no mercado, além da não utilização das melhores técnicas possíveis para o caso concreto.

Da análise dos valores das propostas de preços apresentadas durante o pregão, observou-se expressiva variação entre os preços, sendo a maior diferença referente ao item “distribuição” (com amplitude de preço calculada em 942%). Ainda, os itens cotados junto a fornecedores durante a estimativa de preços feita na fase de planejamento também apresentaram elevada amplitude (entre 34,75% e 932%). Tais valores ultrapassam sobremaneira a margem limite recomendada pelo TCU<sup>7</sup>, que preconiza que patamares de até 10% refletem variações normais de mercado.

Complementarmente, a equipe de auditoria calculou o coeficiente de variação (CV), com o objetivo de avaliar a homogeneidade dos preços coletados junto a fornecedores, verificando que apenas dois itens cotados ficaram dentro do limite de até 25%<sup>8</sup> do CV. Tal fato demonstra que a amostra de preços obtida na pesquisa não foi homogênea (chegando a 89,42% de variação para o item “mixagem”).

Por fim, a equipe de auditoria aplicou o conceito de média saneada para realizar uma avaliação crítica dos preços obtidos e chegar a valores razoáveis para os limites inferiores e superiores de preços e comparou esses valores com os valores homologados para o pregão. Verificou-se que a maior parte dos preços ofertados pelo licitante homologado estavam abaixo ou acima dos limites calculados, considerando o resultado da média saneada, o que indica potencial incompatibilidade da proposta vencedora com a cesta de preços aceitável para esses itens (caso essa metodologia mais apurada de estimativa de preços tivesse sido utilizada).

---

<sup>6</sup> Acórdão 2637/2015-TCU-Plenário.

<sup>7</sup> Com base nos Acórdãos 136/1995TCU-Plenário e 1.544/2004-TCU-Plenário.

<sup>8</sup> Quanto menor o CV, mais homogênea a amostra. Em geral, um coeficiente de variação menor que 25% indica razoável homogeneidade.

Por todo o exposto, a equipe de auditoria concluiu que não foi utilizada a melhor técnica para o caso concreto. Observou-se que foi utilizada como metodologia para pesquisa de preços do PE nº 08/2020 a mediana. No entanto, conforme demonstrado no Anexo II deste Relatório, dada a elevada amplitude e o elevado CV dos itens, o método escolhido não se mostra o mais adequado. A média e a mediana costumam ser adotadas em contratações mais simples ou quando o risco da compra não é significativo, uma vez que sua aplicação não tratar adequadamente eventuais distorções das amostras. Assim, destaca-se que elevadas discrepâncias de preços podem ter prejudicado a definição do preço de referência da contratação em questão.

Ainda, foram identificadas falhas na instrução processual, não tendo sido registradas nos autos todas as cotações<sup>9</sup> utilizadas para compor a estimativa de preços e não tendo sido justificada a impossibilidade de consulta a outras fontes além da cotação junto a fornecedores para os itens “impressão gráfica – *template* Tito Toy” e “mixagem”. Tais falhas prejudicam a transparência e a motivação processual.

Ademais, destaca-se que outras fragilidades apontadas ao longo deste documento – como aquelas referentes à especificação dos serviços de mixagem e distribuição – também podem ter tido impacto na definição do preço referencial.

Já no âmbito da análise da suficiência da coleta de preços, verificou-se que uma pesquisa adequada para o item “distribuição” deveria incluir licitações “nacionais”, ou seja, aquisições cuja entrega envolvesse todas as regiões em que haverá entregas e não apenas uma região ou Estado, tendo em vista eventuais diferenças nos custos de frete praticados em cada localidade e entre diferentes localidades.

Entretanto, observou-se dos autos que a pesquisa de preços referente ao serviço de distribuição pode ter sido inadequada, pois se baseou em pregões que não faziam diferenciação deste item (dos 3 pregões pesquisados, 2 eram referentes a entrega em Estado ou DF) ou em cotações que não apresentaram o detalhamento dos custos do valor de distribuição por Estado<sup>10</sup> (apenas 1 empresa consultada detalhou custos de frete por Estado, conforme quantidades indicadas). A insuficiência do levantamento também tem potencial de prejudicar o estabelecimento de preços de referência ou mesmo de uma “cesta de preços” aceitável.

Em relação aos riscos associados às estimativas preliminares de preços, destaca-se que estimativas inadequadas – provenientes da coleta insuficiente de preços ou da falta de método adequado – podem levar à utilização de parâmetros inadequados para análise da viabilidade da contratação e para julgamento das propostas.

---

<sup>9</sup> Verificou-se nos autos que trataram do planejamento do PE nº 08/2020, que o documento que apresenta a Cotação de Preços, obtida junto a fornecedores, contém o orçamento de apenas duas empresas (Brink Mobil Equipamentos Educacionais Ltda. e Edigráfica Gráfica e Editora Ltda.), restando ausente a estimativa de preços da empresa “Esdeva”, apontada apenas na planilha que consolidou o mapa de apuração de preços realizado pela área técnica

<sup>10</sup> Destaca-se que a Carta Consulta encaminhada às empresas para fins de cotação (Carta Consulta nº 01/2020 – CGPDPA/DABE/SEALF/FNDE, SEI nº 2070983), solicitou o detalhamento de custos do valor de distribuição, conforme valor do frete para os Estados e quantidades indicados.

Assim, vislumbra-se que os apontamentos feitos no presente achado de auditoria, bem como as metodologias constantes do Anexo II, podem ser incorporados pela área de compras para qualificar seus processos de pesquisa e estimativa de preços.

Diante desses apontamentos, concluiu-se que a pesquisa de preços referente ao PE nº 08/2020, da forma como realizada, prejudicou o estabelecimento de preços de referência ou mesmo de uma “cesta de preços” aceitável. Por isso, recomendou-se, por meio da Nota Técnica nº 2246236/2021/COAUD/AUDIT, considerar os apontamentos feitos, qualificando a pesquisa de preços a partir do uso de técnica e metodologia mais apropriadas.

#### **4. Incompletude na apresentação do estudo prévio acerca de eventual vantajosidade relacionada à divisão em grupos regionalizados**

Os documentos de planejamento da contratação também foram examinados com vistas a identificar se houve análise acerca da viabilidade e da vantajosidade de se dividir ou não a licitação em grupos regionais, especialmente considerando o fato de que as entregas seriam realizadas em todo o território nacional.

De acordo com a Lei de 8.666/93, a decisão de dividir ou não a solução em parcelas precisa ser justificada. Essa justificativa deve ser feita com base em critérios técnicos e de economicidade, analisando-se, ainda, a possibilidade de ampliação da competitividade. Nesse sentido:

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

[...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

[...]

Art. 23 [...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Ademais, a jurisprudência<sup>11</sup> considera uma boa prática a demonstração de que o tipo de solução escolhida pela equipe de planejamento da contratação seja feito com base no levantamento de mercado.

Da observação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) verifica-se que foi apresentado levantamento de mercado e justificativa da solução a contratar. Assim, para analisar a compatibilidade dos requisitos técnicos da contratação, foi realizada pela

---

<sup>11</sup> BRASIL. Tribunal de contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0. Página 91.

unidade auditada pesquisa de soluções similares adotadas por outros órgãos e entidades, com base no Portal de Compras do Governo Federal e no Painel de Preços.

Após o levantamento, a área responsável pela elaboração do ETP apontou as seguintes conclusões referentes ao tipo da solução a ser contratada:

- a) Aplicabilidade do registro de preços, devido à conveniência da aquisição para atendimento a programa de governo e dada a característica do RP de não exigir previsão orçamentária prévia; e
- b) Existência de duas possíveis soluções para a contratação: contratação conjunta dos itens que compõem o kit com a impressão, a mixagem e a entrega; ou contratação separada do serviço de impressão, do material que compõe o kit e dos serviços de mixagem e entrega.

Com base nas soluções encontradas, a área também analisou a viabilidade de se parcelar ou não a solução, apresentando as vantagens e desvantagens da Solução I (contratação conjunta) e da Solução II (contratação separada).

No entanto, verifica-se que o ETP não apresentou expressamente análise conclusiva acerca de qual solução seria mais vantajosa para Administração<sup>12</sup>. Ainda, não foi encontrada nos autos análise acerca da realização de estudo prévio considerando eventual vantajosidade relacionada à divisão em grupos regionalizados.

Em que pese o fato de o modelo da contratação não ser nacional, ou seja, não ocorrerem contratações descentralizadas nos estados e nos municípios (mas sim uma contratação única centralizada), poderia ter sido analisada a viabilidade e a economicidade de se dividir a licitação em grupos regionais, com vistas a identificar se ocorreria ampliação da competitividade e da economicidade.

Tal análise se justifica especialmente por esse ser um modelo já adotado pelo FNDE, geralmente sob a justificativa de ampliação da concorrência, conforme se observa do quadro abaixo:

**Quadro 1 – Licitações realizadas pelo FNDE**

<b>PE nº 17/2019</b>	Termo de Referência - SEI 1435271: “para que os equipamentos possam ser precificados de acordo com as peculiaridades das regiões brasileiras” “a adoção do parcelamento do objeto, incentivará a participação dos interessados e dessa forma haverá uma maior competitividade no certame licitatório”
<b>PE nº 7/2019</b>	Termo de Referência – SEI 0845763: “garantindo a sua atratividade e economias de escala, mas também possibilitando a ampliação da concorrência com a possibilidade de participação de empresas de menor porte e com atuação regional” “ampliação da concorrência com a possibilidade de participação de empresas de menor porte e com atuação regional”
<b>PE nº 7/2018</b>	Termo de Referência – SEI 1256072: “para que os equipamentos possam ser precificados de acordo com as peculiaridades das regiões brasileiras”

<sup>12</sup> Apesar da omissão, verifica-se dos autos do processo que a unidade optou pela Solução I.

<p><b>PE nº 2/2018</b></p>	<p>Termo de Referência – SEI 0687274: “regionalizado geograficamente (Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste) para que os materiais escolares possam ser precificados de acordo com as peculiaridades de cada região e com vistas a facilitar o acesso ao maior número de interessados em participar da licitação, sem prejudicar, contudo, os ganhos de escala na aquisição”</p>
--------------------------------	---

Fonte: Elaboração própria.

Concluiu-se, portanto, que uma análise prévia acerca da viabilidade desse modelo de grupos por região poderia auxiliar na avaliação de alguns riscos associados ao planejamento da contratação, respondendo, por exemplo: se haveria a ampliação do número de interessados em participar da licitação, com consequente ampliação do caráter isonômico do certame; se haveria a obtenção de valores menores para os kits licitados, tendo em vista a possível redução de custos com frete, já que empresas locais poderiam ofertar melhores preços de distribuição em suas regiões de abrangência; e se o ganho da aquisição em escala seria mantido, mesmo com a divisão do quantitativo de kits licitados em grupos menores.

## RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados identificados ao longo do presente trabalho, apresenta-se a seguinte recomendação:

### **Achado 3:**

**Recomendação 1:** Após o projeto-piloto, caso venha a ser executada nova licitação para a aquisição de kits de literacia, efetuar análise crítica dos preços executados durante o projeto-piloto e efetuar ampla pesquisa de mercado para estimar os preços dos materiais e serviços a serem licitados, utilizando-se, sempre que possível, a consulta ao Painel de Preços do Governo Federal e a aquisições e contratações similares de outros entes públicos, em atendimento ao §1º, do art. 5º, da Instrução Normativa nº 73/2020.

### **Achados 3 e 4:**

**Recomendação 2:** Com base nos princípios da motivação e da transparência, nos processos de planejamento de aquisições, atentar-se para a inclusão nos autos das documentações suporte produzidas pela equipe de planejamento da contratação e que embasam a tomada de decisão, como por exemplo: cotações recebidas, pesquisas realizadas e tentativas de pesquisas efetuadas para compor a estimativa de preços; e explicitações acerca da solução adotada ou de eventuais ajustes que precisem ser realizados.

## CONCLUSÃO

A partir da análise realizada, foram identificadas fragilidades relacionadas ao processo de planejamento do Pregão Eletrônico nº 08/2020, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para aquisição de kits de literacia familiar do Programa Conta pra Mim. Ainda, foram apresentadas oportunidades de melhoria e boas práticas passíveis de serem consideradas quando da realização de outros processos de aquisição.

Após o cancelamento do registro de preços decorrente do PE nº 08/2020 e a partir do início de um novo processo de contratação para o mesmo objeto (Processo nº 23034.021690/2021-81, esta Auditoria Interna analisou também parte da documentação apresentada (conforme evidenciado no Anexo I deste Relatório) e observou a presença de mudanças que qualificaram o planejamento da aquisição.

Com efeito, verifica-se que houve, a partir do novo processo de planejamento da contratação:

- a) Alteração na composição dos kits – especialmente a partir da separação dos itens “caixa de papelão” e “mixagem” e, conseqüentemente, com a separação da parte que se enquadra como fornecimento de material da parte que se enquadra como prestação de serviço –, com potencial de mitigar os riscos anteriormente destacados em relação à especificação do objeto.
- b) Inserção nos autos dos documentos suporte que justificam os quantitativos a serem licitados, corrigindo-se assim a fragilidade apontada anteriormente; e
- c) Indicação da incorporação da metodologia e das boas práticas apresentadas por esta unidade no tocante à pesquisa de preços, o que poderá qualificar as futuras pesquisas de preços e aprimorar o processo de definição de preços referenciais.

Ademais, vislumbra-se que a opção por um projeto-piloto poderá auxiliar a testagem do modelo de aquisição que foi elaborado, contribuindo para tratar os riscos de eventuais falhas de planejamento que possam impactar a política pública em questão. Nesse sentido, estima-se que o “piloto” permitirá a testagem da solução desenhada para o projeto; um melhor conhecimento do objeto e dos produtos necessários para sua execução, bem como da capacidade de fornecimento desses produtos por parte do mercado; e a adequação da forma de proposição do objeto, se necessário, para atingimento dos objetivos do programa.

Entretanto, ainda há pontos passíveis de melhoria, como a questão da pesquisa de preços efetuada durante o novo processo de planejamento. Assim, vislumbra-se que, após o projeto-piloto, caso se opte pela continuidade do Programa e pela realização de novas licitações para esse objeto, que sejam feitas análise crítica dos preços e ampla pesquisa de mercado para estimar os preços dos materiais e serviços a serem licitados, utilizando-se, prioritariamente e sempre que possível, a consulta ao Painel de Preços do Governo Federal e a aquisições e contratações similares de outros entes públicos. Ademais, reforça-se a importância da inclusão nos autos de todas as documentações



suporte produzidas pela equipe de planejamento da contratação, prezando pelos princípios da motivação e transparência.

Adicionalmente, avalia-se que as providências adotadas pela Diretoria de Administração, além de qualificarem o processo de aquisição, demonstram o empenho da gestão em tratar os riscos identificados pela Auditoria Interna e em melhorar a eficácia de seus processos.

## ANEXO I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

### a) Manifestação da Unidade Auditada

Após a publicação da Nota Técnica nº 2246236/2021/Coaud/Audit, contendo a análise preliminar realizada em relação ao PE nº 08/2020, a Diretoria de Administração encaminhou o Despacho DPCON nº 2282934/2021, apresentando as seguintes manifestações:

Em resposta a Nota Técnica COAUD 2246236, e com relação aos achados da Auditoria Interna, bem como a possibilidade de melhorias do processo, passamos a esclarecer o que se segue:

Quanto ao questionamento se houve correta especificação dos serviços a serem adquiridos, a auditoria apontou que foram constatadas fragilidades na definição do serviço de “mixagem” para fins de especificação do objeto, com potencial impacto na pesquisa de preços. Menciona-se que uma alternativa seria o parcelamento dos itens que compõem o serviço de mixagem do Edital nº 8/2020.

Esta área técnica entende que os serviços de mixagem são de natureza bastante heterogêneas e, portanto, de difícil comparação, na medida em que dependendo do produto a ser mixado, se decompõe em diversos itens, tais como: embalagem, rotulagem, shrinkagem, distribuição etc. Como no presente caso, por questões operacionais, ficou tanto o fornecimento dos serviços/produtos como a mixagem com o mesmo fornecedor, esta questão perdeu relevância. Valeu o valor global do conjunto, estabelecido de acordo com a estrutura de custos de cada empresa.

No que se refere a correta definição dos quantitativos a serem adquiridos, apontou-se que o Estudo Técnico Preliminar não estabeleceu a metodologia para definição do quantitativo de kits a serem adquiridos no âmbito da contratação ora analisada, sendo necessária a inclusão nos autos do processo. Ressaltamos que a Secretaria de Alfabetização do MEC ficou de enviar informações mais técnicas, para serem acostadas aos autos. Podemos adiantar, no entanto, que o quantitativo se refere às crianças cadastradas no Programa Criança Feliz, com o qual aquela Secretaria firmou um Termo de Cooperação. Seguindo orientação dessa Auditoria, estamos incluindo nos autos as informações enviadas pela SEALF/MEC, que adiantamos, por cópia, para essa Auditoria.

Quanto à Questão – “A estimativa de preços realizada foi realizada de forma adequada, considerando a coleta suficiente de preços, a utilização da melhor técnica para o caso concreto e a fixação de um parâmetro de preço aceitável?”, a análise efetuada permitiu identificar fragilidades relacionadas à técnica e à metodologia utilizadas para a realização da estimativa de preços. Assim, concluiu-se que, além das fragilidades apresentadas na pesquisa de preços, a metodologia utilizada se mostrou insuficiente para estabelecer o valor estimado da contratação. Ademais, conclui-se preliminarmente que não foram utilizadas as melhores técnicas possíveis para o caso concreto.

Ademais, recomenda-se que, para licitações futuras, em conformidade com a IN ME nº 73/2020, atente-se para a realização da adequada pesquisa de preços, representando, o mais fielmente possível, os preços praticados pelo mercado. Nesse sentido, recomenda-se priorizar a utilização de pesquisa no Painel de Preços e em aquisições e contratações similares, adotando a pesquisa junto a fornecedores de maneira subsidiária e complementar.

No presente caso, apesar de os Kits serem relativamente simples, não se encontrou nos painéis de compras objetos similares, ou seja: Impressão de livros, caderno, encartes, além de giz de cera, tudo mixado e entregue a um único público alvo, em diversas regiões do país. Dessa forma, da maneira que foi desenhado o programa, o objeto revestiu-se de características bastante singulares, que dificultou a comparação de preços disponíveis em painéis públicos. A metodologia descrita na referida Nota Técnica, no entanto, já foi incorporada ao fluxo interno desta unidade técnica para utilização nos futuros processos de compras.

Sobre a viabilidade de se dividir a licitação em grupos, as conclusões apontam para a ausência de realização de estudo prévio acerca de eventual vantagem relacionada à divisão em grupos regionalizado. Diante disso, foram apontados alguns benefícios dessa análise para fins de avaliação de riscos associados ao planejamento da contratação. Tais vantagens podem ser utilizadas para o mapeamento de riscos de futuras aquisições, bem como para subsidiar eventuais análises referentes ao PE nº 2020. É oportuno ressaltar que no Estudo Técnico Preliminar está sobejamente levantada a questão de ser contratado apenas um fornecedor, por questões operacionais e de ganhos de escala. As questões operacionais dizem respeito, em especial, ao fato de que se um dos componentes do Kit deixar de ser entregue, todo o conjunto fica comprometido. Já a escala, por óbvio, tem a ver com os quantitativos. Esta questão, no âmbito da área de compras do FNDE, é decidida caso a caso e, em muitas ocasiões existe a divisão por grupos regionalizados.

Por fim, observou-se que a empresa vencedora responde a processo administrativo no âmbito do FNDE, tendo sido aplicada a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo período de 3 (três) meses. Destaca-se que a referida aplicação da penalidade descrita está suspensa em sede de liminar. Portanto, considerando o caráter precário da decisão judicial liminar, recomenda-se que, caso o FNDE decida seguir com o procedimento licitatório, aguarde a manifestação da Justiça, seja quanto ao julgamento do recurso, seja quanto à decisão final, antes de contratar com a citada empresa. De fato, no momento, o processo encontra-se paralisado por várias razões. Entre elas, discursões sobre se a contratação será, realmente, no âmbito do MEC ou no próprio FNDE. Aguarda-se a questão da aprovação da LOA – Lei Orçamentária Anual e, evidentemente, para tomada de decisão final será ouvida a PROFE/FNDE.

Por fim, seguramente as recomendações da Auditoria Interna em tela serão consideradas para futuras contratações similares ou de mesmo objeto.

Na expectativa de ter atendido a demanda dessa Auditoria, colocamo-nos a disposição para quaisquer esclarecimentos complementares.

Posteriormente, a unidade auditada encaminhou o Despacho CGCOM nº 2379809/2021, apresentando manifestações complementares às exaradas no despacho anterior:

Inicialmente, cabe destacar que as contribuições de auditorias são importantes para a área de compras, pois visam apresentar melhorias

processuais, especialmente quando são feitas e recepcionadas previamente e preventivamente. São orientações de grande valia para todo e qualquer processo licitatório, principalmente pelo fato de promover a aprendizagem entre setores, proporcionar a incorporação de boas práticas e orientar para melhor instrução processual. Diante disso, não obstante a importância dos apontamentos, no tocante ao contexto, há que se destacar o momento em que a análise ocorreu, a saber, cerca de 02 (dois) meses após a conclusão da fase competitiva do certame.

1. Item 3.2: Estudo Técnico Preliminar não estabelece metodologia para definição do quantitativo de kits a serem adquiridos

A despeito das metodologias de cálculo descritas já terem sido incluídas nos processos de planejamento de compras nacionais, para serem utilizadas quando consideradas aplicáveis, por exemplo, as considerações seguintes focam em afastar as potenciais fragilidades apontadas na fase de planejamento. Assim, considerando que o entendimento técnico, de certo modo, se diverge com relação a alguns argumentos apontados pela Douta Auditoria, serão expostos os motivos ao longo deste documento.

Para o processo, foi proposta pela equipe de planejamento a realização de uma audiência pública, de modo verificar do mercado oportunidades de melhoria, obter contribuições para uma melhor construção processual, pensar conjuntamente sobre a melhor maneira de construir a planilha de custos da contratação, além de esclarecer eventuais dúvidas quanto a execução do Programa Conta pra Mim.

Deste modo, propusemos, inicialmente, a seguinte questão: as fragilidades apontadas pela referida nota técnica quanto a definição do serviço de mixagem afastou possíveis licitantes ou gerou incompreensão por parte dos fornecedores?

Na Nota Técnica COAUD (2246236), a auditoria preliminar apontou que a utilização do termo “mixagem” para definir a identificação dos kits, bem como o acondicionamento e a embalagem dos itens em maleta de papelão protegida mediante “shrinkagem” plástica pode ter confundido os fornecedores e afastado potenciais licitantes.

Cabe elucidar que havia uma preocupação da Equipe de Planejamento de Contratação em relação ao possível desinteresse referente a licitação do Programa Conta pra Mim, dada sua baixa vultuosidade frente aos outros pregões realizados no âmbito do FNDE por meio do Registro de Preço Nacional (RPN), ou até em comparação com a execução do próprio Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Corroborou com isto o fato de apenas 3 das 28 empresas que receberam a Carta Consulta terem respondido a pesquisa de preços.

Ainda, deve-se considerar que, além do baixo orçamento quando comparado a outros programas do FNDE, verificado pela equipe de planejamento, a licitação em tela - como frequentemente ocorre em execução de políticas públicas deste tipo no Brasil, apresentava riscos inerentes que naturalmente poderiam trazer possível desinteresse para potenciais fornecedores. A possibilidade de, por exemplo, se arcar com custos de envios de poucos kits para determinados municípios, que ensejariam em pagamentos de fretes de alto custo com baixo retorno financeiro, foi um dos pontos de alerta da equipe de planejamento no que se refere a pouca/baixa atratividade da contratação, trazidos no processo. Há que se destacar, nesse ponto, que durante a audiência pública também foram apresentadas as localidades que

seriam contempladas pela política, ou seja, locais de destino das entregas dos kits.

A escolha pelo termo mixagem, neste caso, e em especial a decisão de separá-lo do item distribuição, foi fruto de constantes e exaustivas discussões pela Equipe de Planejamento de Contratação, de modo a justamente diferenciá-la do termo utilizado na execução do PNLD em razão de a etapa de postagem no referido programa ser realizada pelos Correios.

Na Nota Técnica COAUD (2246236), em seu item 3.8, a AUDIT expõe:

“Conclui-se, portanto, que não é possível comparar o serviço de mixagem descrito no Edital de PE nº 8/2020 com o serviço de mixagem usualmente descrito nos Editais do PNLD, uma vez que este inclui mais etapas para a prestação do serviço e ocorre para um volume muito maior de itens.”

Com a devida vênia, nesse tópico discordamos da argumentação apresentada, pois o objetivo ao utilizar o termo “mixagem” não era comparar com os serviços executados pelo PNLD ao que seria executado pelo Programa Conta pra Mim, mas apenas utilizar uma terminologia usual para descrever um dos itens da licitação. O fato de esta ser utilizada em outro programa do próprio FNDE não pode ser impeditivo para utilização do termo, ainda mais quando a própria auditoria reconhece que houve detalhamento suficiente das especificações no Edital. Destaca-se que as nomenclaturas utilizadas são, em demasia, utilizadas no dia-dia do mercado correlato, pois na audiência pública promovida pelo FNDE, os nomes foram trazidos no decorrer da apresentação técnica, e não houve apontamentos ou dúvidas para tal, bem como na fase de impugnação do certame, prevista na legislação.

O modelo de proposta de preços também foi apresentado e discutido em audiência pública, de modo a colher informações junto ao mercado sobre a melhor maneira de construir a planilha de custos, promovendo o diálogo e a transparência. Quando do recebimento das propostas é que a Equipe de Planejamento da Contratação decidiu pelo uso do termo “mixagem”, de modo que, mesmo que estas tenham sido recebidas com detalhamentos distintos, ainda se tratava da etapa de pesquisa de preços. Ao fim da audiência, a equipe deu publicidade ao e-mail institucional da DPCON, para que assim pudessemos receber maiores contribuições, reforçando a disponibilidade de espaço para o diálogo constante com mercado fornecedor e demais interessados.

Ainda que empresas tenham cotado o serviço de mixagem utilizando nomenclaturas distintas, além de as especificações e descrição das etapas terem sido expostas em audiência pública, além de detalhadas minuciosamente no Edital e seus anexos, não importou, para o resultado final da licitação, a divisão de itens proposta pela AUDIT, visto que a contratação se daria por valor global, independente se as empresas cotassem mixagem com ou sem distribuição.

Destarte, não vislumbramos, portanto, o potencial prejuízo mencionado com relação a participação de fornecedores. Ainda, além do exposto no Despacho DPCON 2282934, em que se menciona a heterogeneidade dos serviços descritos como mixagem, não há definição clara no próprio Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG para o termo, conforme mencionado pela própria AUDIT, no item 3.1.14:

“Para fins de análise preliminar pela equipe da Audit, buscaram-se outros códigos CATSER que pudessem abarcar o serviço de mixagem do PE nº 8/2020. No entanto, dada a descrição deste item no CIT, não foram

identificados outros serviços já cadastrados no Siasg que apresentassem razoável semelhança.”

Menciona-se na Nota Técnica, por exemplo, o CATSER 14982, definido como “Embalagem, etiquetagem, postagem – encomenda”, e o CATSER 19348, como “Confecção, embalagem, acondicionamento”. Este último, assim como o descrito pela Equipe de Planejamento da Contratação, também não inclui em sua descrição os itens postagem ou distribuição, reforçando que não houve falha de planejamento com relação a este quesito, apenas uma decisão baseada na discricionariedade própria dos gestores públicos.

No que se refere à distinção entre os CATSER/CATMAT quando do planejamento e da publicação do edital, isso se deu em função da equipe de planejamento verificar no SIASG e SIAFI que as possíveis Naturezas de Despesa do CATSER do item Mixagem não se encaixavam com a descrição contida no SIAFI da atividade a ser exercida, o que poderia gerar classificação não adequada para a execução dos recursos.

2. Item 3.3 Fragilidades na técnica e na metodologia utilizadas para realização da estimativa de preços e item 3.4 Ausência de evidência da realização de estudo prévio acerca de eventual vantajosidade relacionada à divisão em grupos regionalizados

Com relação ao item 3.3 da Nota Técnica COAUD (2246236), cabe lembrar que a pesquisa de preços não é um fim em si mesma, visto que se trata de meio para se atingir uma finalidade pública na licitação. Há normas que regulamentam, vinculam e orientam a atuação do agente público, mas elas sempre deixam certa margem de discricionariedade, a ser analisada em cada caso concreto, que não pode ser desconsiderado, como disposto no § 1º do Artigo 6º da Instrução Normativa nº 73/2020:

“§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.” (Grifo nosso)

Neste contexto, a definição de cesta de preços aceitáveis deve ser relativizada frente a diversos aspectos da contratação que serão demonstrados a seguir. O ponto principal, no entanto, é: a pesquisa de preços realizada pela equipe de planejamento da contratação foi insuficiente e não representou os preços de mercado?

Assim, um primeiro ponto importante com relação à pesquisa com fornecedores como fonte principal de constituição de preços é o de que ela se justificava não só pela ausência de determinados itens de especificação com nível satisfatório de similaridade no Painel de Preços, como mixagem ou distribuição, mas, sobretudo, pelas demais singularidades da licitação. Tal singularidade é mencionada enfatizada no ETP, em razão do aspecto híbrido da contratação, com aquisição de materiais e contratação de serviços, mas também se refere a termos de volume, custos logísticos e capilaridade de entrega, o que tornou praticamente inviável a utilização de preços praticados por outros órgãos.

Assim, as condições de logísticas, de custos administrativos e de riscos ao fornecedor também devem ser consideradas. Numa dada suposição, uma situação seria entregar 300.000 unidades do kit de literacia, por exemplo, numa capital do Sudeste; outra, é entregar esse quantitativo em centenas de cidades diferentes de uma dada região.

Nesse diapasão, reitera-se a necessidade de se considerar que as compras nacionais voltadas ao atendimento de políticas públicas como o Programa Conta pra Mim, possuem peculiaridades que merecem especial atenção porque podem requerer a adoção de estratégias distintas daquelas mais indicadas em compras de menor vulto, seja no tocante à quantidade de itens estimados ou de composição de itens distinta do usual, sobretudo diante de um cenário de escassez de dados seguros disponíveis. Ou seja, não se pode olvidar que se tratam de compras específicas, voltadas para políticas públicas de educação, alinhadas a um modelo de registro de preços que objetiva economicidade e vantajosidade, no qual seguiu todos os atos normativos vigentes, conforme (SEI 2151763). Isso se deve porque o preço de mercado de um determinado bem é condicionado por diversos fatores; fatores estes que vão além da sua especificação técnica: passa também pelas condições de contratação, como a logística de entrega, volume dos contratos, prazos de garantia, custos administrativos envolvidos e riscos do negócio para o fornecedor.

A Nota Técnica COAUD (2246236) menciona em seu Item 3.3.32:

“Ademais, destaca-se que para os itens “impressão gráfica – template Tito Toy” e “mixagem”, a pesquisa baseou-se exclusivamente nos preços cotados junto a fornecedores, não havendo pesquisa junto a outras fontes (Painel de Preços ou contratações similares) que pudessem demonstrar a adequabilidade ou não dos preços cotados frente aos preços de mercado para serviços semelhantes. Também não foi encontrada justificativa fundamentada da impossibilidade de consultar outras fontes para esses itens.”

Já em relação ao item “distribuição”, destaca-se que uma pesquisa adequada deveria incluir licitações “nacionais”, ou seja, aquisições cuja entrega envolvesse todas as regiões em que haverá entregas e não apenas uma região ou Estado, tendo em vista eventuais diferenças nos custos de frete praticados em cada localidade e entre diferentes localidades.”

No tocante à afirmação de que o FNDE não teria conseguido trazer ao processo preços praticados no mercado, ela precisa ser analisada criticamente pois, sendo um caso singular de licitação, em termos de volume e complexidade, não havia no mercado preços praticados naquelas mesmas condições.

Assim, merece ser afastada a argumentação de que a pesquisa realizada pela equipe de planejamento foi insuficiente ou não resultou em preços praticados pelo mercado. Corrobora com isso o fato de que, independente de se aplicar os critérios utilizados pela AUDIT, tanto a estimativa de preços realizada pela equipe de planejamento quanto o valor homologado - considerando o critério de menor preço global - ficaram dentro dos limites previstos e propostos.

No que se refere a ausência de justificativa acerca das vantagens da regionalização ou não, a Nota Técnica COAUD (2246236) assiste razão quanto a este apontamento. No entanto, embora não conste no ETP, isto fora decidido pela equipe de planejamento com base em discussões considerando, principalmente, a distribuição observada das empresas participantes do Pregão nº 11/2018, relativo ao PROJOVEM, conforme SEI 2378783 dada a sua maior similaridade com o objeto do Programa Conta pra Mim.

Assim, a Douta AUDIT elenca justificativas de diversos pregões realizados pelo FNDE para regionalização do Programa Conta pra Mim, quais sejam: Bicicletas e Capacetes Escolares (Pregão nº 07/2019), Sala de Recursos Multifuncionais (Pregão 17/2019), Kits para os Conselhos de Alimentação Escolar (Pregão nº 7/2018) e Kits de Materiais Escolares (Pregão nº 2/2018).

Todavia, neste ponto, entendemos que a comparação com os objetos listados não é razoável, em razão da natureza distinta desses em comparação com o licitado pelo Programa Conta pra Mim, e também porque estes pregões foram realizados por meio de Registro de Preço Nacional, tendo o aporte do SIMEC/PAR, com objetos de maior valor agregado, maior dificuldade de entrega e, principalmente, em razão da execução descentralizada dos contratos.

No caso do Programa Conta pra Mim, a característica dos itens licitados aponta que o parcelamento em mais de um contrato tende a aumentar os custos, dificultar a logística e também a fiscalização. A regionalização tende a ser adotada nos pregões do FNDE quando uma demanda dificilmente seria atendida pelo mercado caso fosse realizada de forma nacionalizada. A indústria gráfica, por sua vez, conforme demonstrado no ETP, detém uma capacidade produtiva muito grande e muito sensível a perda de escala.

Reproduzimos assim a justificativa do Pregão nº 11/2018 com relação a adoção do critério de menor preço global, mas que pode ser extrapolada para justificar a não regionalização da licitação:

“Sendo assim, a contratação por item não se mostra oportuna dado que seria necessário contratos distintos para reprodução e distribuição dos materiais, demandando mais recursos financeiros e mais tempo de execução de contrato (custos administrativos). A contratação por preço global permite, por fim, garantir a manutenção do mesmo padrão de qualidade entre os itens contratados.” (Grifo nosso)

Por fim, destaca-se que adotamos a possibilidade de subcontratação e de realização de consórcios de modo a ampliar a competição e o interesse dos potenciais fornecedores, com animus de promover amplitude de participações. Pela realidade, diante dos motivos expostos, entendemos ser justificável o não parcelamento da licitação em regiões, tendo em vista que a regionalização é uma possibilidade, e não a regra.

[...]

#### 4. Considerações finais:

Assim, destaca-se que todos os apontamentos e orientações oriundos da AUDIT FNDE na já citada Nota Técnica COAUD foram recepcionados na CGCOM, e já constam em banco de dados para boas práticas e orientações, com vistas ao aperfeiçoamento contínuo de processos de compras do FNDE. Dessa feita, estamos à disposição para quaisquer esclarecimentos julgados necessários.

Ainda, após início de novo processo de contratação, a Diretoria de Administração encaminhou o Despacho DIRAD nº 2611482/2021, para que a Auditoria Interna tivesse conhecimento do Processo nº 23034.021690/2021-81.

## **b) Análise da Equipe de Auditoria**

Inicialmente, cabe esclarecer a natureza do trabalho de análise preventiva. Trata-se de recente linha atuação instituída no âmbito da Auditoria Interna do FNDE, a qual tem como objetivo apontar eventuais riscos ou situações que podem impactar o atingimento dos objetivos da aquisição/contratação, visando contribuir com a qualificação do procedimento licitatório e com a tomada de decisão pela gestão.

Quanto ao processo, cumpre ainda destacar que em 09/06/2021 foi publicada a Ata de Registro de Preços nº 06/2020, decorrente do PE nº 08/2020, com vigência prevista para o período de 29/03/2021 a 29/03/2022. Entretanto, em 05/09/2021 foi publicado o aviso de cancelamento de registro de preços, com fundamento no inciso II do artigo 21 do Decreto nº 7.892/2013, ou seja, a pedido do fornecedor.

Atualmente está em curso o processo nº 23034.021690/2021-81, referente ao planejamento da nova contratação para fornecimento de kits de literacia familiar do Programa Conta Pra Mim, tendo sido publicado o PE nº 14/2021.

O objeto da nova licitação é a contratação de empresa para fornecimento dos kits, envolvendo serviços de impressão gráfica, mixagem, formação de encomenda e entrega, totalizando 30.451 (trinta mil quatrocentos e cinquenta e um) kits, destinados a 26 municípios e o Distrito Federal, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas em edital. A estimativa do valor da contratação publicada no Estudo Técnico Preliminar Digital é de R\$ 1.049.738,00 (um milhão quarenta e nove mil setecentos e trinta e oito reais). Destaca-se que houve diminuição nos quantitativos a serem licitados, pois a SEALF/MEC optou por desenvolver um projeto-piloto para esta iniciativa, vislumbrando um melhor monitoramento e avaliação da ação.

Após o início do planejamento da nova contratação, constante do Processo nº 23034.021690/2021-81, a Diretoria de Administração encaminhou o processo à Audit por meio do Despacho DIRAD nº 2611482/2021, tendo em vista a análise preliminar realizada no âmbito do processo nº 23000.012391/2020-62.

Assim, as análises registradas a seguir contemplam também aspectos relacionados ao processo de planejamento da nova contratação, em que pese o novo Edital não ter sido objeto do presente trabalho. Destaca-se, no entanto, que essas análises não têm por objetivo o ateste da regularidade do processo de contratação, nem substituem a análise jurídica a ser realizada pela Procuradoria Federal junto ao FNDE.

### **1. Fragilidades na definição do serviço de mixagem para fins de especificação do objeto**

Em resposta ao primeiro ponto apresentado na Nota Técnica nº 2246236/2021/COAUD/AUDIT, a unidade auditada discordou dos apontamentos feitos, destacando que a utilização do termo “mixagem” não tinha como objetivo comparar os serviços a serem prestado no âmbito do Programa Conta pra Mim com os serviços executados pelo PNLD, mas sim utilizar uma terminologia usual para descrever um dos

itens da licitação. Adicionalmente, argumentou que “o fato de esta [o termo ‘mixagem’] ser utilizada em outro programa do próprio FNDE não pode ser impeditivo para utilização do termo, ainda mais quando a própria auditoria reconhece que houve detalhamento suficiente das especificações no Edital”.

Cabe destacar que o intuito da equipe de auditoria não foi apenas analisar a possibilidade de utilização ou não do termo “mixagem”, mas sim analisar a completude, clareza e objetividade da descrição do serviço que iria ser prestado. Assim, o foco do achado de auditoria não estava na nomenclatura, mas sim na composição dos serviços que compunham o item.

A análise apresentada no presente Relatório esclarece que a condição de fragilidade encontrada reside no fato de que o item mixagem é híbrido e decomposto em mais de um item (envolvia tanto a maleta/embalagem, quanto a impressão para fins de rotulagem, quanto a montagem/embalagem dos kits). Assim, da observação de sua descrição, especialmente por intermédio do Caderno de Informações Técnicas (CIT), é possível concluir que o item em questão envolvia tanto o fornecimento de materiais quanto a prestação de serviços, o que inclusive deu causa à dificuldade de enquadramento desse item em um código CATMAT/CATSER pré-estabelecido ou criado para fins dessa aquisição.

Conforme observado dos autos, na ocasião do planejamento houve consulta pelo FNDE ao Ministério da Economia, que desaconselhou a criação de código de serviços conjuntamente com a aquisição de materiais (“contrato guarda-chuva”) e recomendou “suficiente especificação” e “estimativa realista de preço contratual” para os itens, a fim de que os interessados dispusessem de parâmetros para elaborar suas propostas.

Nesse sentido, a Divisão de Planejamento das Compras Nacionais para a Educação (DPCON), salientou a impossibilidade da criação de um código de serviço (CATSER) específico para atendimento do Programa Conta pra Mim, especialmente tendo em vista que o objeto em questão envolvia tanto o fornecimento de materiais quanto a prestação de serviços. Observa-se que, por isso, foram atribuídos códigos específicos para os itens.

Ainda, em relação ao enquadramento do item mixagem em CATSER diferentes ao longo do processo, a Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras (CGGOM), esclareceu que a distinção entre o CATSER informado no planejamento e do CATSER informado na publicação do edital se deveu ao fato de que a equipe de planejamento verificou “que as possíveis Naturezas de Despesa do CATSER do item Mixagem não se encaixavam com a descrição contida no SIAFI da atividade a ser exercida, o que poderia gerar classificação não adequada para a execução dos recursos”.

Destaca-se a importância de sempre manter nos autos dos processos – especialmente nos processos de planejamento – documentação suporte que embasa as decisões tomadas e explicita as motivações acerca de eventuais ajustes, como foi o caso do ajuste do CATSER. Trata-se de boa prática relacionada ao princípio da transparência e à composição dos atos administrativos.

Adicionalmente, a área técnica argumentou que os serviços de mixagem são de natureza bastante heterogênea “e, portanto, de difícil comparação, na medida em que dependendo do produto a ser mixado, se decompõe em diversos itens, tais como: embalagem, rotulagem, *shrinkagem*, distribuição etc.”. Argumentou, ainda, que “não há definição clara no próprio Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG para o termo”.

Destaca-se, portanto, que é justamente essa natureza heterogênea que explica as fragilidades apontadas pela equipe de auditoria. Observou-se que o CIT caracterizou o item como “serviço”. No entanto, a partir da descrição apresentada, verificaram-se também características de fornecimento de material, especialmente devido à exigência de confecção de embalagem (“maleta”) com características próprias e não usuais de um simples envelope ou caixa para posterior postagem e distribuição.

Por isso, a recomendação emitida na Nota Técnica da Audit foi no sentido de sugerir o parcelamento dos itens que compunham o serviço de “mixagem”, vislumbrando-se que isso traria maior clareza sobre o objeto a ser fornecido, inclusive para fins de orientar os potenciais licitantes na definição de suas propostas de preços.

A partir da análise do novo processo de planejamento da contratação (23034.021690/2021-81) e ao encontro do que foi recomendado pela Audit, foi possível identificar uma nova configuração dos itens que irão compor os kits de literacia.

Observando-se o Estudo Técnico Preliminar (SEI 2606835), verifica-se que o grupo continua contemplando o item “mixagem” (item 5) – e que foi incluída uma descrição mais detalhada dos serviços que o compõe: “agrupamento dos livros, folder e jogo, e a sua inserção na caixa de papelão, incluindo os rótulos, *shrink* externo e etiquetagem”; no entanto, foi adicionado o item “caixa de papelão” (item 1), referente à embalagem que irá acondicionar os itens que compõem os kits.

Assim, foi possível atribuir um CATSER específico para o serviço de mixagem (14982 – Embalagem/etiquetagem/postagem – encomenda) e um CATMAT específico para a embalagem de papelão (480871 – Caixa embalagem).

Desse modo, vislumbra-se que tal alteração aprimora a especificação do objeto e contribui para mitigar os riscos relacionados à definição do objeto a ser licitado, especialmente em relação ao item “mixagem”. Ainda, a nova configuração segue a recomendação do Ministério da Economia, que aconselha a não agrupar código de serviços conjuntamente com a aquisição de materiais.

Por fim, destaca-se que a definição incorreta ou genérica de itens a serem licitados pode comprometer o alcance da proposta mais vantajosa para a licitação. Isso porque, a “especificação incompleta do bem, obra ou serviço a ser contratado impede o licitante de fazer boa cotação e de apresentar a melhor proposta”<sup>13</sup>, também podendo levar a administração pública a um processo inadequado de pesquisa de preços, com consequente prejuízo do referencial a ser adotado no exame das propostas durante a licitação.

---

<sup>13</sup> Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licitacoes-e-contratos-4-edicao.htm>.

Por isso, é sempre recomendável que a equipe de planejamento da contratação atente para que os artefatos do planejamento detalhem de modo conciso, mas completo, a melhor definição do que a Administração deseja adquirir, identificando todas as partes da solução imprescindíveis ao atendimento da necessidade que motivou a contratação.

## **2. Estudo Técnico Preliminar não estabelece metodologia para definição do quantitativo de kits a serem adquiridos**

Sobre o assunto, a Divisão de Planejamento das Compras Nacionais para a Educação (DPCON) informou que a SEALF/MEC “ficou de enviar informações mais técnicas, para serem acostadas aos autos” e adiantou “que o quantitativo se refere às crianças cadastradas no Programa Criança Feliz, com o qual aquela Secretaria firmou um Termo de Cooperação”, mas sem detalhar os critérios de seleção das famílias e como isso influenciaria a definição do quantitativo de kits a serem licitados.

Posteriormente, por intermédio de ofício à Diretoria de Administração do FNDE, a SEALF/MEC informou que o quantitativo de famílias a serem atendidas foi disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, utilizando “como fonte de dados a extração do Sistema de Cadastro do SUAS – CadSUAS, cuja inserção e atualização dos dados das famílias participantes é uma incumbência direta dos municípios que aderem ao programa Criança Feliz”. Ainda, a Secretaria encaminhou ofício do Ministério da Cidadania com informações sobre o quantitativo de famílias participantes.

Analisando-se os autos do novo processo de planejamento da contratação, identificou-se que o quantitativo de kits a serem licitados sofreu alterações, o que se justifica em parte porque a SEALF/MEC optou por desenvolver um projeto-piloto para esta iniciativa e em parte porque houve alteração na quantidade de famílias registradas no Sistema Eletrônico do Programa Criança Feliz – e-PCF.

Assim, o novo quantitativo passou a ser de 30.451 (trinta mil quatrocentas e cinquenta e uma) famílias, selecionadas nos 26 municípios com o maior número de famílias atendidas pelo Programa Criança Feliz.

Destaca-se que os documentos que embasaram a definição do novo quantitativo a ser licitado, foram encaminhados por intermédio do Ofício nº 412/2021/GAB/SEALF/SEALF-MEC (SEI 2562465), passando a compor o processo de planejamento da contratação.

Diante do exposto, vislumbra-se que há elementos suficientes no novo processo de planejamento para embasar a justificativa das quantidades dos itens a serem contratados.

Ressalta-se, por fim, que a definição dos quantitativos a serem adquiridos é parte essencial da requisição do objeto. É preciso que as quantidades sejam estimadas de forma adequada: sem que haja quantidades maiores que as necessidades da organização, levando à sobra de produtos ou serviços e com conseqüente desperdício de itens e de recursos financeiros; e sem que haja quantidades menores que as

necessidades da contratação, levando à falta de produtos ou serviços, que poderá ter como consequências, dentre outras, a celebração de aditivos contratuais ou novas contratações que poderiam ter sido evitados, a quebra de padronização e a perda do efeito de escala.

Mesmo nos casos de registro de preços – em que a Administração pode não conseguir definir previamente com precisão o quantitativo a ser demandado e não está vinculada a contratar toda a quantidade registrada em ata – esta quantidade poderá ter interferência direta nos preços a serem ofertados na fase de lances do pregão.

Por isso, é importante que a estimativa de consumo inserida em edital reflita o quantitativo mais próximo do que será efetivamente contratado, seja para fins da adequada estimativa de preços, seja para fins de adequação das propostas ofertadas pelos licitantes.

### **3. Fragilidades na técnica e na metodologia utilizadas para realização da estimativa de preços**

Manifestando-se sobre a análise feita pela Audit, a CGCOM afirmou que a metodologia descrita na referida Nota Técnica já foi incorporada ao fluxo interno daquela unidade técnica para utilização nos futuros processos de compras.

A partir da análise do novo processo de planejamento (23034.021690/2021-81), verifica-se no ETP que a estimativa do valor da contratação baseou-se exclusivamente nos preços coletados junto a fornecedores. Com base na pesquisa realizada, foi definido o valor estimado da contratação de R\$ 1.049.783,00<sup>14</sup> (um milhão quarenta e nove mil setecentos e trinta e oito reais).

Ainda de acordo com o ETP, foi realizada pesquisa no Painel de Preços ou em contratações similares do Governo Federal, no entanto, a equipe de planejamento constatou que os serviços licitados em 2020 não condiziam com as características e quantidades dessa contratação, o que motivou a não utilização dos preços oriundos desses parâmetros para compor a pesquisa de preços.

Em que pese a menção no ETP de que foi feita consulta ao Painel de Preços, não foram evidenciados nos autos documentos contendo o resultado das pesquisas ou os parâmetros de pesquisa utilizados. Assim, como boa prática e em prol dos princípios da motivação e da transparência aplicados a compras públicas, recomenda-se a inclusão

---

<sup>14</sup> O valor estimado foi obtido a partir do somatório dos valores totais dos itens a serem licitados, que, por sua vez, foi obtido pela multiplicação entre o valor unitário (calculado pela média das três propostas apresentadas) e a quantidade de cada item que compõe o objeto/grupo. Destaca-se, no entanto, que, ao observar a planilha acostada no SEI 2602420 (Mapa de Apuração de Preços), a equipe de auditoria verificou divergência no valor total do grupo, chegando ao somatório de R\$ 1.048.427,93 (um milhão quarenta e oito mil quatrocentos e vinte e sete reais e noventa e três centavos). Presume-se que a divergência de valor é decorrente da utilização dos valores decimais ao invés dos valores arredondados para centavos. Assim, recomenda-se que a equipe de planejamento retifique os valores estimados (valor total por item e valor total do grupo) no TR e em outros documentos de planejamento.

dos documentos que evidenciem as tentativas realizadas neste processo e, ainda, que essa prática seja adotada em processos futuros.

Adicionalmente, destaca-se que o planejamento anterior, referente ao PE nº 08/2020, continha preços pesquisados no Painel de Preços, de modo que poderia ter sido avaliada a possibilidade de adotar esses preços de referência – de forma atualizada devido ao lapso temporal que pode ter influenciado esses valores – ao menos para aqueles itens mais comuns (que não são específicos da contratação em questão) que constam do novo planejamento e que constavam também do Edital anterior (ex: livros literários e distribuição).

Assim, ressalta-se novamente que a pesquisa realizada exclusivamente com fornecedores, apesar de legalmente válida, é uma forma mais frágil e dotada de menor confiabilidade, especialmente porque os fornecedores tendem a adotar como estratégia a apresentação de valores superiores aos praticados por eles mesmos, de modo a conseguirem uma maior margem de negociação durante o certame. Nesse sentido, o TCU<sup>15</sup> alerta para os riscos da etapa de pesquisa de preços e recomenda, por exemplo:

Como os preços expostos em propostas de preço obtidas junto a fornecedores, antes da licitação, normalmente incluem folgas, a equipe de planejamento da contratação deve avaliar a aplicação de um deflator, isto é, um percentual de diminuição do valor dessas propostas. Essa recomendação é especialmente importante quando a estimativa de preço feita pela equipe de planejamento somente se basear em propostas de preço de fornecedores [...].

Por isso, entende-se cabível que a equipe de planejamento considere utilizar outras técnicas para composição final dos preços de referência (como a aplicação de um índice deflator, por exemplo) ou mesmo efetue uma nova pesquisa antes do julgamento das propostas, de modo que seja mitigado o risco de sobrepreço – especialmente quando da decisão, após o projeto-piloto, acerca da continuidade e/ou ampliação do projeto.

#### **4. Incompletude na apresentação do estudo prévio acerca de eventual vantajosidade relacionada à divisão em grupos regionalizados**

Em relação à análise da divisão regionalizada, a unidade auditada declarou que as vantagens apresentadas pela Audit poderão ser utilizadas para o mapeamento de riscos de futuras aquisições, bem como para subsidiar eventuais análises referentes ao PE nº 08/2020.

Complementarmente, concordou com os apontamentos feitos, mas argumentou que, embora a justificativa das vantagens da regionalização não conste dos autos e do ETP, “isto fora decidido pela equipe de planejamento com base em discussões

---

<sup>15</sup> Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação - Riscos e controles para o planejamento da contratação. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>.

considerando, principalmente, a distribuição observada das empresas participantes do Pregão nº 11/2018 [...] dada a sua maior similaridade com o objeto do Programa Conta pra Mim”.

Diante disso, ressalta-se que constitui boa prática documentar nos autos dos processos licitatórios todos os elementos que embasaram as decisões da equipe de planejamento, considerando inclusive que, a partir da nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021), os princípios do planejamento, da transparência e da motivação deixarão de ser implícitos e passarão a ser expressos (conforme *caput* do art. 5º).

Da análise do novo processo licitatório que está em curso, observa-se a decisão pela utilização de um projeto-piloto. Nesse sentido, vislumbra-se, ao menos preliminarmente, que as vantagens anteriormente apontadas para a regionalização podem não mais se fazer presentes, uma vez que houve diminuição no quantitativo de kits a serem adquiridos e que os custos da divisão poderiam ser superiores aos seus benefícios.

No entanto, esta Audit destaca que, após o “piloto”, caso venha a ser decidido pela ampliação do projeto, a discussão acerca da regionalização seja retomada, inclusive com a devida realização e inserção nos autos de estudo acerca das vantagens ou não da divisão em grupos regionais.

Por todo o exposto, verifica-se que, a partir do conhecimento da Nota Técnica nº 2246236/2021/COAUD/AUDIT, a unidade auditada envidou esforços para ajustar os pontos de fragilidade identificados. Ainda, a unidade se manifestou informando que iria incorporar as recomendações da Audit nas futuras contratações.

## ANEXO II – METODOLOGIAS PARA CÁLCULO DO PREÇO DE REFERÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS

Uma vez que constitui boa prática em aquisições públicas a utilização de metodologia suficiente e da melhor técnica para o caso concreto na obtenção do preço de referência, as análises e explicações a seguir tem por objetivo demonstrar cálculos que podem ser utilizadas para reforçar os processos de pesquisa de preços.

Adicionalmente, destaca-se que a pesquisa de preços deve levar em conta alguns aspectos importantes para se obter segurança razoável em relação aos seus resultados:

- a) Em primeiro lugar, é fundamental que a especificação do objeto tenha sido feita da forma mais fidedigna possível ao que se pretende contratar, pois uma declaração imprecisa do objeto pode levar a estimativas inadequadas de preços, com fornecedores respondendo a solicitações de cotação com preços irrealistas ou mesmo com dificuldade na obtenção de informações para realizar a pesquisa no Painel de Preços ou em contratações similares;
- b) Adicionalmente, é necessário que seja feito amplo levantamento de mercado, para conhecimento das soluções existentes e da adequabilidade destas ao objetivo que se pretende adquirir. Levantamentos incompletos podem levar ao direcionamento da licitação, com a utilização de características e especificações técnicas que limitem a competição;
- c) Ainda, há que se atentar para a correta aplicação de metodologias e cálculos estatísticos, de modo a evitar, por exemplo, apenas a utilização de média e mediana em contratações mais complexas, de maior materialidade e/ou maior risco, uma vez que, na ciência estatística, os cálculos de média e mediana são considerados medidas de dispersão “pobres”, pois não tratam adequadamente amostras que contêm distorções significativas; e
- d) Por fim, deve-se tentar obter dados de mais de uma fonte e, quando possível e viável, evitar colher preços de referência apenas com fornecedores (a tradicional “média de três orçamentos”), de modo a se obter pesquisas mais robustas, que reflitam de forma mais fidedigna os preços praticados em mercado e menos influenciadas por estratégias de eventuais licitantes.

A partir dessas considerações, serão descritas abaixo as técnicas utilizadas pela equipe de auditoria para análise dos preços estimados durante a fase de planejamento do PE nº 08/2020. Apesar de ter sido aplicada para o caso em tela, recomenda-se o uso das metodologias a seguir descritas, como reforço aos processos de pesquisa de preços:

### **a) Amplitude de Preços**

Ressalta-se que a amplitude pode ser utilizada para verificar se um conjunto de dados está estável ou não. Desse modo, amplitudes muito elevadas mostram uma

grande variação entre os limites do conjunto numérico, enquanto menores amplitudes indicam um equilíbrio no conjunto de dados.

A amplitude de preço é calculada a partir da fórmula:  $[(\text{preço máximo} - \text{preço mínimo}) / \text{preço mínimo}]$ . De acordo com o TCU<sup>16</sup>, diferenças em patamares de até 10% refletem variações normais de mercado (com base nos Acórdãos 136/1995 – Plenário/TCU e 1.544/2004 – Plenário/TCU).

Aplicando a referência de amplitude à pesquisa de preços, devem ser desconsideradas informações cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.

Em relação ao PE nº 08/52020, a tabela abaixo demonstra os preços apresentados por 3 das 4 empresas<sup>17</sup> que enviaram propostas e o referente cálculo da amplitude:

Tabela 1 – Valor das propostas – PE nº 08/2020

Item	Proposta (Brink Mobil)	Proposta 2 (Lotus-DF)	Proposta 3 (Triunfal)	Amplitude
1 – Caixa de giz de cera	R\$ 2,74	R\$ 4,00	R\$ 2,75	46%
2 – Cola branca bastão	R\$ 0,74	R\$ 2,00	R\$ 2,00	170%
3 – Impressão Gráfica – Caderno de Desenho	R\$ 5,56	R\$ 7,00	R\$ 10,00	26%
4 – Impressão Gráfica - Calendário	R\$ 0,32	R\$ 1,50	R\$ 2,00	525%
5 – Impressão Gráfica – Template Tito Toy	R\$ 0,43	R\$ 1,60	R\$ 2,00	365%
6 – Impressão Gráfica – Encarte de Literacia Familiar	R\$ 0,38	R\$ 1,90	R\$ 2,00	426%
7 – Impressão Gráfica – Livro Literário 1	R\$ 0,41	R\$ 2,00	R\$ 2,00	388%
8 – Impressão Gráfica – Livro Literário 2	R\$ 0,38	R\$ 1,80	R\$ 2,00	426%
9 – Mixagem	R\$ 5,26	R\$ 8,00	R\$ 10,00	90%
10 – Distribuição	R\$ 2,88	R\$ 6,00	R\$ 30,00	942%

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal – Consulta Ata de Pregão

Ainda, conforme se observa da próxima tabela, todos os itens cotados junto a fornecedores durante a estimativa de preços feita na fase planejamento também ultrapassaram a margem limite recomendada pelo TCU:

<sup>16</sup> SANTOS, Franklin Brasil. Preço de referência em compras públicas: ênfase em medicamentos. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicasenfase-em-medicamentos.htm>.

<sup>17</sup> Uma das empresas encaminhou documento inválido no arquivo de proposta, por isso, não teve os preços considerados na presente análise.

Tabela 2 – Amplitude de Preços – Cotação referente ao PE nº 08/2020

Item	Cotação 1 (Edigráfica)	Cotação 2 <sup>18</sup> (Esdeva)	Cotação 3 (Brink Mobil)	Amplitude
1 – Caixa de Giz de cera	R\$ 4,50	R\$ 3,29	R\$ 2,20	<b>104,55%</b>
2 – Cola branca em bastão	R\$ 1,90	R\$ 1,41	R\$ 1,43	<b>34,75%</b>
3 – Impressão Gráfica - Caderno de desenho	R\$ 9,00	R\$ 2,37	R\$ 5,80	<b>279,75%</b>
4 – Impressão Gráfica - Calendário	R\$ 0,70	R\$ 1,08	R\$ 0,93	<b>54,29%</b>
5 – Impressão Gráfica – <i>Template</i> Tito Toy	R\$ 0,70	R\$ 0,41	R\$ 0,62	<b>70,73%</b>
6 – Impressão Gráfica – Encarte de Literacia Familiar	R\$ 0,70	R\$ 0,21	R\$ 0,74	<b>252,38%</b>
7 – Impressão Gráfica – Livro Literário 1	R\$ 0,95	R\$ 0,41	R\$ 0,77	<b>131,71%</b>
8 – Impressão Gráfica – Livro Literário 2	R\$ 0,95	R\$ 0,41	R\$ 0,77	<b>131,71%</b>
9 – Mixagem	R\$ 1,00	R\$ 10,32	R\$ 4,48	<b>932,00%</b>
10 – Distribuição	R\$ 3,20	R\$ 3,00	R\$ 1,60	<b>100,00%</b>

Fonte: Cotação de Preços – SEI 2070983

A partir da análise da amplitude, observou-se expressiva variação entre os preços (o item “distribuição”, p. ex., apresentou amplitude de preço calculada em 942%). Também os itens cotados junto a fornecedores apresentaram elevada amplitude (entre 34,75% e 932%). Todos os valores ultrapassaram a margem limite recomendada pelo TCU, o que leva a conclusão de que os preços pesquisados não refletem as variações normais de mercado.

#### b) Coeficiente de Variação

Adicionalmente, uma metodologia estatística usualmente empregada para evitar distorções e que também pode ser aplicada a pesquisas de preços no âmbito de licitações é o cálculo do Coeficiente de Variação (CV).

A doutrina matemática trata o Coeficiente de Variação como uma maneira segura para definir se uma amostra é razoavelmente homogênea. Seu cálculo é a razão entre o Desvio Padrão (DP) e a Média de um conjunto de dados ou amostra. Quanto menor o CV, mais homogênea a amostra. Em geral, um coeficiente de variação menor que 25% indica razoável homogeneidade.

A tabela a seguir apresenta o resultado do cálculo do coeficiente de variação para os preços cotados junto a fornecedores no âmbito do PE nº 08/2020:

<sup>18</sup> Em que pese a citação no Mapa de Preços, o referente documento contendo a cotação da referida empresa (Esdeva) não foi encontrado nos autos. No entanto, os valores foram utilizados na presente análise para fins de demonstração da metodologia que poderia ter sido adotada, pois foram também utilizados na composição dos preços estimados durante o planejamento da aquisição.

Tabela 3 – Coeficiente de Variação – Cotação referente ao PE nº 08/2020

Item	Cotação 1 (Edigráfica)	Cotação 2 <sup>19</sup> (Esdeva)	Cotação 3 (Brink Mobil)	Média	Mediana	Variância	DP	CV	Limite Inferior	Limite superior
1 – Caixa de giz de cera	R\$ 4,50	R\$ 3,29	R\$ 2,20	R\$ 3,33	R\$ 3,29	1,32	1,15	34,55%	R\$ 2,18	R\$ 4,48
2 – Cola branca bastão	R\$ 1,90	R\$ 1,41	R\$ 1,43	R\$ 1,58	R\$ 1,43	0,08	0,28	17,55%	R\$ 1,30	R\$ 1,86
3 – Impressão Gráfica – Caderno de Desenho	R\$ 9,00	R\$ 2,37	R\$ 5,80	R\$ 5,72	R\$ 5,80	10,99	3,32	57,93%	R\$ 2,41	R\$ 9,04
4 – Impressão Gráfica - Calendário	R\$ 0,70	R\$ 1,08	R\$ 0,93	R\$ 0,90	R\$ 0,93	0,04	0,19	21,19%	R\$ 0,71	R\$ 1,09
5 – Impressão Gráfica – <i>Template</i> Tito Toy	R\$ 0,70	R\$ 0,41	R\$ 0,62	R\$ 0,58	R\$ 0,62	0,02	0,15	25,97%	R\$ 0,43	R\$ 0,73
6 – Impressão Gráfica – Encarte de Literacia Familiar	R\$ 0,70	R\$ 0,21	R\$ 0,74	R\$ 0,55	R\$ 0,70	0,09	0,30	53,66%	R\$ 0,25	R\$ 0,85
7 – Impressão Gráfica – Livro Literário 1	R\$ 0,95	R\$ 0,41	R\$ 0,77	R\$ 0,71	R\$ 0,77	0,08	0,27	38,73%	R\$ 0,44	R\$ 0,98
8 – Impressão Gráfica – Livro Literário 2	R\$ 0,95	R\$ 0,41	R\$ 0,77	R\$ 0,71	R\$ 0,77	0,08	0,27	38,73%	R\$ 0,44	R\$ 0,98
9 – Mixagem	R\$ 1,00	R\$ 10,32	R\$ 4,48	R\$ 5,27	R\$ 4,48	22,18	4,71	89,42%	R\$ 0,56	R\$ 9,98
10 – Distribuição	R\$ 3,20	R\$ 3,00	R\$ 1,60	R\$ 2,60	R\$ 3,00	0,76	0,87	33,53%	R\$ 1,73	R\$ 3,47

Fonte: Elaboração própria, a partir da Cotação de Preços – SEI 2070983

Verifica-se, assim, que apenas dois itens cotados ficaram dentro do limite de até 25% do CV, o que demonstra que a amostra de preços obtida na pesquisa junto a fornecedores não foi homogênea (chegando a 89,42% de variação para o item “mixagem”).

<sup>19</sup> Em que pese a citação no Mapa de Preços, o referente documento contendo a cotação da referida empresa (Esdeva) não foi encontrado nos autos. No entanto, os valores foram utilizados na presente análise para fins de demonstração da metodologia que poderia ter sido adotada, pois foram também utilizados na composição dos preços estimados durante o planejamento da aquisição.

### c) Desvio Padrão, Média e Média Saneada

A partir do cálculo do desvio padrão e da média, podem ser definidos os limites inferior e superior que ajudam a compor uma faixa de preços, representando o que o TCU costuma denominar “preço aceitável”:

[...] preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Assim, não somente os “preços praticados no âmbito da Administração Pública” [...] devem ser tomados como referência [...], mas sim todos aqueles considerados válidos – que não representem viés – para a faixa de preços aceitável<sup>20</sup>.

Para isso, apuram-se o Desvio Padrão (DP) e a Média entre os valores de referência. Posteriormente, soma-se o resultado do DP à média para obter o Limite Superior e subtrai-se o resultado do DP da média, encontrando o Limite Inferior.

Entretanto, da análise da tabela 2, verifica-se que os preços cotados não são suficientes para estabelecer os devidos limites, dada a amplitude de preços apresentada e o elevado coeficiente de variação apresentado para a maior parte dos itens. Nesses casos, complementarmente, para análise dos preços estimados pode utilizar-se do conceito de média saneada, que consiste em realizar uma avaliação crítica dos preços obtidos, a fim de descartar valores que apresentem grandes variações em relação aos demais.

Assim, com base nos conceitos aqui expostos, foi elaborada a tabela a seguir<sup>21</sup>, que demonstra a aplicação da média saneada para o estabelecimento do adequado coeficiente de variação, bem como a consequente definição de valores razoáveis para os limites inferior e superior, após o descarte de preços que apresentarem grandes distorções em relação aos demais (primeira e segunda rodadas):

---

<sup>20</sup> Acórdão 2170/2007-TCU-Plenário.

<sup>21</sup> Para essa análise, foram incluídos também os preços da apuração realizada pela SEALF/MEC no Painel de Preços do ME. Uma vez que a cotação junto aos fornecedores apresenta apenas 3 resultados, não seria razoável, com base unicamente nessa amostra reduzida, o cálculo da média saneada.

Tabela 4 – Média Saneada – Cotação e Apuração referentes ao PE nº 08/2020

Cálculo do CV para aplicação da Média Saneada

Item	Cotação 1	Cotação 2	Cotação 3	Painel 1	Painel 2	Painel 3	Painel 4	Painel 5	Painel 6	Painel 7	Painel 8	Painel 9	Painel 10	Média	Mediana	Variância	DP	CV	Limite Inferior	Limite superior	Valor Homologado
1 – Caixa de giz de cera	R\$ 4,50	R\$ 3,29	R\$ 2,20	R\$ 0,70	R\$ 1,00	R\$ 1,10	R\$ 1,50	R\$ 1,54	R\$ 1,55	R\$ 1,60				R\$ 1,90	R\$ 1,55	1,35	1,16	61,28%	R\$ 0,73	R\$ 3,06	R\$ 1,95
2 – Cola branca bastão	R\$ 1,90	R\$ 1,41	R\$ 1,43	R\$ 0,22	R\$ 0,41	R\$ 0,48	R\$ 0,52	R\$ 0,54	R\$ 0,55	R\$ 0,55	R\$ 0,55	R\$ 0,56	R\$ 0,58	R\$ 0,75	R\$ 0,55	0,25	0,50	66,69%	R\$ 0,25	R\$ 1,24	R\$ 0,70
3 – Impressão Gráfica - Caderno de Desenho	R\$ 9,00	R\$ 2,37	R\$ 5,80	R\$ 4,28	R\$ 5,08	R\$ 5,51	R\$ 5,51	R\$ 5,51	R\$ 5,99					R\$ 5,45	R\$ 5,51	3,00	1,73	31,79%	R\$ 3,72	R\$ 7,18	R\$ 4,80
4 – Impressão Gráfica - Calendário	R\$ 0,70	R\$ 1,08	R\$ 0,93	R\$ 0,07	R\$ 0,07	R\$ 0,10	R\$ 0,13	R\$ 0,15	R\$ 0,15	R\$ 0,20	R\$ 0,21	R\$ 0,22	R\$ 0,23	R\$ 0,33	R\$ 0,20	0,12	0,34	104,93%	-	R\$ 0,67	R\$ 0,27
5 – Impressão Gráfica - Template Tito Toy	R\$ 0,70	R\$ 0,41	R\$ 0,62											R\$ 0,58	R\$ 0,62	0,02	0,15	25,97%	R\$ 0,43	R\$ 0,73	R\$ 0,43
6 – Impressão Gráfica - Encarte de Literacia Familiar	R\$ 0,70	R\$ 0,21	R\$ 0,74	R\$ 0,03	R\$ 0,27									R\$ 0,39	R\$ 0,27	0,10	0,31	80,58%	R\$ 0,08	R\$ 0,70	R\$ 0,38
7 – Impressão Gráfica - Livro Literário 1	R\$ 0,95	R\$ 0,41	R\$ 0,77	R\$ 0,08	R\$ 0,08	R\$ 0,09	R\$ 0,14	R\$ 0,18	R\$ 0,26	R\$ 0,50	R\$ 0,59	R\$ 0,70	R\$ 0,71	R\$ 0,42	R\$ 0,41	0,09	0,30	72,19%	R\$ 0,12	R\$ 0,72	R\$ 0,41
8 – Impressão Gráfica - Livro Literário 2	R\$ 0,95	R\$ 0,41	R\$ 0,77	R\$ 0,08	R\$ 0,08	R\$ 0,09	R\$ 0,14	R\$ 0,18	R\$ 0,26	R\$ 0,50	R\$ 0,59	R\$ 0,70	R\$ 0,71	R\$ 0,42	R\$ 0,41	0,09	0,30	72,19%	R\$ 0,12	R\$ 0,72	R\$ 0,38
9 – Mixagem	R\$ 1,00	R\$ 10,32	R\$ 4,48											R\$ 5,27	R\$ 4,48	22,18	4,71	89,42%	R\$ 0,56	R\$ 9,98	R\$ 4,40
10 – Distribuição	R\$ 3,20	R\$ 3,00	R\$ 1,60	R\$ 1,81	R\$ 3,63	R\$ 3,63	R\$ 3,63	R\$ 3,63						R\$ 3,02	R\$ 3,42	0,71	0,85	28,02%	R\$ 2,17	R\$ 3,86	R\$ 2,05

Média Saneada - Primeira Rodada

Item	Cotação 1	Cotação 2	Cotação 3	Painel 1	Painel 2	Painel 3	Painel 4	Painel 5	Painel 6	Painel 7	Painel 8	Painel 9	Painel 10	Média	Mediana	Variância	DP	CV	Limite Inferior	Limite Superior	Valor Homologado
1 – Caixa de giz de cera	R\$ 4,50	R\$ 3,29	R\$ 2,20	R\$ 0,70	R\$ 1,00	R\$ 1,10	R\$ 1,50	R\$ 1,54	R\$ 1,55	R\$ 1,60				R\$ 1,50	R\$ 1,54	0,15	0,39	26,05%	R\$ 1,11	R\$ 1,89	R\$ 1,95
2 – Cola branca bastão	R\$ 1,90	R\$ 1,41	R\$ 1,43	R\$ 0,22	R\$ 0,41	R\$ 0,48	R\$ 0,52	R\$ 0,54	R\$ 0,55	R\$ 0,55	R\$ 0,55	R\$ 0,56	R\$ 0,58	R\$ 0,53	R\$ 0,55	0,00	0,05	9,87%	R\$ 0,47	R\$ 0,58	R\$ 0,70
3 – Impressão Gráfica - Caderno de Desenho	R\$ 9,00	R\$ 2,37	R\$ 5,80	R\$ 4,28	R\$ 5,08	R\$ 5,51	R\$ 5,51	R\$ 5,51	R\$ 5,99					R\$ 5,38	R\$ 5,51	0,32	0,56	10,45%	R\$ 4,82	R\$ 5,95	R\$ 4,80
4 – Impressão Gráfica - Calendário	R\$ 0,70	R\$ 1,08	R\$ 0,93	R\$ 0,07	R\$ 0,07	R\$ 0,10	R\$ 0,13	R\$ 0,15	R\$ 0,15	R\$ 0,20	R\$ 0,21	R\$ 0,22	R\$ 0,23	R\$ 0,15	R\$ 0,15	0,00	0,06	39,58%	R\$ 0,09	R\$ 0,21	R\$ 0,27
5 – Impressão Gráfica - Template Tito Toy	R\$ 0,70	R\$ 0,41	R\$ 0,62											R\$ 0,66	R\$ 0,66	0,00	0,06	8,57%	R\$ 0,60	R\$ 0,72	R\$ 0,43
6 – Impressão Gráfica - Encarte de Literacia Familiar	R\$ 0,70	R\$ 0,21	R\$ 0,74	R\$ 0,03	R\$ 0,27									R\$ 0,39	R\$ 0,27	0,07	0,27	67,95%	R\$ 0,13	R\$ 0,66	R\$ 0,38



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
Auditoria Interna

7 – Impressão Gráfica - Livro Literário 1	R\$ 0,95	R\$ 0,41	R\$ 0,77	R\$ 0,08	R\$ 0,08	R\$ 0,09	R\$ 0,14	R\$ 0,18	R\$ 0,26	R\$ 0,50	R\$ 0,59	R\$ 0,70	R\$ 0,71	R\$ 0,44	R\$ 0,46	0,05	0,23	51,79%	R\$ 0,21	R\$ 0,66	R\$ 0,41
8 – Impressão Gráfica - Livro Literário 2	R\$ 0,95	R\$ 0,41	R\$ 0,77	R\$ 0,08	R\$ 0,08	R\$ 0,09	R\$ 0,14	R\$ 0,18	R\$ 0,26	R\$ 0,50	R\$ 0,59	R\$ 0,70	R\$ 0,71	R\$ 0,44	R\$ 0,46	0,05	0,23	51,79%	R\$ 0,21	R\$ 0,66	R\$ 0,38
9 – Mixagem	R\$ 1,00	R\$ 10,32	R\$ 4,48											R\$ 2,74	R\$ 2,74	6,06	2,46	89,81%	R\$ 0,28	R\$ 5,20	R\$ 4,40
10 – Distribuição	R\$ 3,20	R\$ 3,00	R\$ 1,60	R\$ 1,81	R\$ 3,63	R\$ 3,63	R\$ 3,63	R\$ 3,63						R\$ 3,45	R\$ 3,63	0,08	0,28	8,13%	R\$ 3,17	R\$ 3,73	R\$ 2,05

Média Saneada - Segunda Rodada

Item	Cotação 1	Cotação 2	Cotação 3	Painel 1	Painel 2	Painel 3	Painel 4	Painel 5	Painel 6	Painel 7	Painel 8	Painel 9	Painel 10	Média	Mediana	Variância	DP	CV	Limite Inferior	Limite Superior	Valor Homologado
1 – Caixa de giz de cera	R\$ 4,50	R\$ 3,29	R\$ 2,20	R\$ 0,70	R\$ 1,00	R\$ 1,10	R\$ 1,50	R\$ 1,54	R\$ 1,55	R\$ 1,60				R\$ 1,55	R\$ 1,55	0,00	0,04	2,66%	R\$ 1,51	R\$ 1,59	R\$ 1,95
2 – Cola branca bastão	R\$ 1,90	R\$ 1,41	R\$ 1,43	R\$ 0,22	R\$ 0,41	R\$ 0,48	R\$ 0,52	R\$ 0,54	R\$ 0,55	R\$ 0,55	R\$ 0,55	R\$ 0,56	R\$ 0,58	R\$ 0,53	R\$ 0,55	0,00	0,05	9,87%	R\$ 0,47	R\$ 0,58	R\$ 0,70
3 – Impressão Gráfica - Caderno de Desenho	R\$ 9,00	R\$ 2,37	R\$ 5,80	R\$ 4,28	R\$ 5,08	R\$ 5,51	R\$ 5,51	R\$ 5,51	R\$ 5,99					R\$ 5,38	R\$ 5,51	0,32	0,56	10,45%	R\$ 4,82	R\$ 5,95	R\$ 4,80
4 – Impressão Gráfica - Calendário	R\$ 0,70	R\$ 1,08	R\$ 0,93	R\$ 0,07	R\$ 0,07	R\$ 0,10	R\$ 0,13	R\$ 0,15	R\$ 0,15	R\$ 0,20	R\$ 0,21	R\$ 0,22	R\$ 0,23	R\$ 0,16	R\$ 0,15	0,00	0,04	26,68%	R\$ 0,11	R\$ 0,20	R\$ 0,27
5 – Impressão Gráfica - Template Tito Toy	R\$ 0,70	R\$ 0,41	R\$ 0,62											R\$ 0,66	R\$ 0,66	0,00	0,06	8,57%	R\$ 0,60	R\$ 0,72	R\$ 0,43
6 – Impressão Gráfica - Encarte de Literacia Familiar	R\$ 0,70	R\$ 0,21	R\$ 0,74	R\$ 0,03	R\$ 0,27									R\$ 0,24	R\$ 0,24	0,00	0,04	17,68%	R\$ 0,20	R\$ 0,28	R\$ 0,38
7 – Impressão Gráfica - Livro Literário 1	R\$ 0,95	R\$ 0,41	R\$ 0,77	R\$ 0,08	R\$ 0,08	R\$ 0,09	R\$ 0,14	R\$ 0,18	R\$ 0,26	R\$ 0,50	R\$ 0,59	R\$ 0,70	R\$ 0,71	R\$ 0,39	R\$ 0,41	0,01	0,12	31,09%	R\$ 0,27	R\$ 0,51	R\$ 0,41
8 – Impressão Gráfica - Livro Literário 2	R\$ 0,95	R\$ 0,41	R\$ 0,77	R\$ 0,08	R\$ 0,08	R\$ 0,09	R\$ 0,14	R\$ 0,18	R\$ 0,26	R\$ 0,50	R\$ 0,59	R\$ 0,70	R\$ 0,71	R\$ 0,39	R\$ 0,41	0,01	0,12	31,09%	R\$ 0,27	R\$ 0,51	R\$ 0,38
9 – Mixagem	R\$ 1,00	R\$ 10,32	R\$ 4,48											R\$ 2,74	R\$ 2,74	6,06	2,46	89,81%	R\$ 0,28	R\$ 5,20	R\$ 4,40
10 – Distribuição	R\$ 3,20	R\$ 3,00	R\$ 1,60	R\$ 1,81	R\$ 3,63	R\$ 3,63	R\$ 3,63	R\$ 3,63						R\$ 3,54	R\$ 3,63	0,04	0,19	5,43%	R\$ 3,35	R\$ 3,74	R\$ 2,05

Fonte: Elaboração própria, a partir do Mapa de Preços – SEI 2071003

A primeira parte da tabela apresenta o cálculo do CV considerando todos os valores cotados. Porém, o resultado demonstrou elevado coeficiente de variação. Assim, utilizando-se a média saneada, os preços na cor vermelha foram descartados pela equipe de auditoria, tendo em vista apresentarem grandes distorções em relação aos demais. Destaca-se que, para utilização da média saneada, é necessário estabelecer um “critério objetivo para definir quais valores podem ser excluídos”<sup>22</sup>. Nesse sentido o cálculo do CV foi utilizado de forma associada, enquanto “parâmetro de homogeneidade do conjunto de dados”<sup>23</sup>, permitindo definir quais valores deveriam ser retirados da amostra (extremos inferiores e superiores), de modo a obter um CV menor que 25%, conforme demonstrado nos resultados da primeira e da segunda rodada (o procedimento pode ser repetido, caso ainda existam preços na amostra fora da nova faixa de limite; uma nova rodada poderia ter sido aplicada, por exemplo, para diminuir o percentual dos preços em amarelo).

Por fim, observando-se os valores homologados para o pregão ora analisado, verifica-se que a maior parte dos preços ofertados pelo licitante homologado estão abaixo ou acima dos limites calculados, considerando o resultado da Média Saneada - Segunda Rodada. Tal fato pode indicar potencial incompatibilidade da proposta vencedora com a cesta de preços aceitável para esses itens (caso uma metodologia mais apurada de estimativa de preços tivesse sido utilizada).

---

<sup>22</sup> SANTOS, Franklin Brasil. Preço de referência em compras públicas: ênfase em medicamentos. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicasenfase-em-medicamentos.htm>.

<sup>23</sup> *Idem, ibidem.*