



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

IMPUGNAÇÃO 01

PREGÃO ELETRÔNICO. Nº 06/2020.
PROCESSO Nº. 23348.004144/2020-61

ASSUNTO: Resposta a pedido de Impugnação.

OBJETO: Escolha da proposta mais vantajosa para o Registro de Preços para eventual aquisição de equipamentos, materiais e softwares de informática (TI) para atender às necessidades do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

Nos termos do disposto no art. 24 do Decreto 10.024 de 20/09/2019, os pedidos de impugnação referentes ao processo licitatório deverão ser enviados ao pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma do edital.

Deste modo, observa-se que o pedido de impugnação foi encaminhado via e-mail indicado no edital, qual seja, compras@ifc.edu.br, no dia 21/08/2020 às 20h17min, e, considerando que a abertura da sessão pública está agendada para o dia 26/08/2020, o presente pedido de impugnação apresenta-se TEMPESTIVO, dele se conhece. Abaixo transcrever-se-á o questionamento da empresa (entre aspas e itálico). Na sequência a resposta deste Instituto Federal para a dúvida formulada.

“GLOBAL DISTRIBUIÇÃO DE BENS DE CONSUMO LTDA., empresa com personalidade jurídica, sede e foro na cidade de Dois Irmãos, CNPJ 89.237.911/0001-40, por seu representante Sr. Vinicius da Silva, como empresa interessada no procedimento licitatório em epígrafe, com fulcro no Artigo 18 do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, vem respeitosamente à presença dessa Comissão de Licitações, amparada na Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, e Lei Nº 10.520, de 2002, com suas alterações posteriores, oferecer a presente IMPUGNAÇÃO pelas razões a seguir, requerendo para tanto sua apreciação, julgamento e admissão.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

A presente impugnação pretende afastar do presente procedimento licitatório, exigência feita em extrapolação ao disposto no estatuto que disciplina o instituto das licitações, com intuito inclusive, de evitar que ocorra restrição desnecessária do universo de possíveis e capacitados competidores, obstando a BUSCA DA CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSA.

Registre-se de plano, que a Impugnante, como empresa especializada no ramo de hardware, detém total e irrestrita capacidade estrutural e tecnológica de oferecer os equipamentos licitados através do pregão em epígrafe. A bem da verdade, em razão de sua solidificação no mercado público, a Impugnante possui plena capacidade técnica e financeira para fornecer os mais diferentes tipos de equipamentos de mercado.

Ocorre que o Edital estabelece, para o item 109 “Valor Máximo unitário de R\$ 5.377,90, o que é absolutamente irreal em se tratando de equipamentos com a exigência técnica estabelecida naquele Termo.

Numa rápida pesquisa na internet, verifica-se equipamentos que contemplam todas especificações deste termo são totalmente incompatíveis com o valor estimado, conforme pode ser facilmente constatado nos links abaixo:

Work HP Z2 G4

https://www.kabum.com.br/produto/115057/workstation-hp-z2-g4-intel-core-i7-8700-16gb-ssd-256gb-windows-10-pro-9ud41la?gclid=Cj0KCQjw4f35BRDBARIsAPePBHzYh7_VyDmkevYijU8FBzjvmkhB6qOD4EMNOm7yDm0abYR5r_IGXoaAkAgEALw_wcB

ThinkStation P330 Torre

<https://www.lenovo.com/br/pt/workstation/thinkstation/thinkstation-p-series/ThinkStation-P330-Tower/p/WMD00000364>

Workstation Precision 3630



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

<https://www.dell.com/pt-br/work/shop/isv-workstations-certificadas/workstation-precision-3630/spd/precision-3630-workstation/xctop3630mtbcc>

No entanto para nossa surpresa o presente edital trás um valor Unitário estimado muito abaixo da média de mercado já comprovada em pesquisa anterior.

Evidentemente que é sabido que as pesquisas de preços são medidas que colocam a Administração Pública em contato com os seus fornecedores, não raro os mesmos fornecedores que estarão presentes nas sessões de licitação. Por isso mesmo, acabam ocorrendo desvios de preços substanciais e que afetam com profundidade as compras do governo.

A indicação de preços de referência nos procedimentos licitatórios tem sido objeto de inúmeras discussões e são tantas as orientações legais a respeito, feitas pelos órgãos de controle, que até parece que poucos sabem efetuar pesquisa de mercado para efeito de licitações públicas. Não se chega a um consenso a respeito do tema, muito embora seja de singeleza inconteste. Tornar lícita uma compra pública é exercer o ato de compra com transparência tal que deveria ser como se estivesse adquirindo objetos ou serviços, com a maior vantagem econômica possível.

Metodologicamente, trata-se de artigo de revisão em que se faz avaliação crítica e sistemática da literatura sobre determinado assunto devendo conter conclusões. O principal objetivo é buscar informações publicadas em fontes originais, para explicar o fenômeno que é objeto de questionamentos, no presente caso, a questão dos preços nas licitações. Essa abordagem permite aprofundar no objeto em estudo e caracterizar as possíveis soluções para o tema, uma vez que existem lacunas a serem preenchidas pelo setor público. Desse modo, permite ainda a cobertura do fenômeno analisado de forma mais ampliada e serve de referencial para outras pesquisas sobre o mesmo tema.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

O ambiente do setor público é um espaço incontestavelmente democrático, admite enormes ganhos sociais, mas impõe graves desafios no quesito erros e falhas difusas. A impessoalidade e a segregação de funções admitem todos terem responsabilidade ao mesmo tempo em que ninguém se responsabiliza por nada. Por isso, para se definir quem é o responsável, necessário um processo administrativo para apuração de responsabilidade, de fatos óbvios, na maioria das vezes.

É nesse espaço que se obtém a pesquisa de preços de mercado. Um espaço discutível e que não tem oferecido as melhores condições para preços mais vantajosos nas compras e serviços públicos.

Os preços quando obtidos adequadamente, em propostas efetivamente realizadas por empresas de mercado, se avaliadas em níveis apropriados pode-se verificar uma contaminação residual na precificação, seja porque a empresa que cota não participa de licitações públicas, seja porque os preços são fornecidos justamente por quem vai participar e, de antemão, estão com margem de lucro elevada.

Em licitação, o princípio da economicidade, art. 3º, da Lei nº 8.666/93, estabelece que deve ser selecionada a "proposta mais vantajosa para a Administração". Esse é o ponto central de nossas discussões, porque a vantagem exposta pela lei é vantagem pecuniária, é a da economia para o Estado, de um modo geral. Em primeiro lugar o menor preço pela melhor qualidade, depois outras questões podem ser levadas em consideração pelo gestor público, desde que motivadas e plenamente aceitáveis.

Para Justen Filho (2006:54), "a economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. (...) envolve o enfoque custobenefício." Já para Bugarin (2004:114) a economicidade é a "obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e ou patrimoniais em um dado cenário econômico."



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

Economizar nas compras públicas consiste em reduzir ao mínimo possível o custo dos recursos utilizados para desempenhar uma atividade a um nível de qualidade apropriado. Assim, deve-se escolher a melhor forma de empregar recursos que são sempre escassos com a finalidade de obter o máximo de benefícios.

A economicidade alcança a definição da teoria da maximização da eficiência econômica que induz uma busca de alocação dos recursos de forma mais eficiente e se transforma num esforço constante de minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades públicas, sem comprometimento dos padrões de qualidade, assevera o Tribunal de Contas da União – TCU, conforme Brasil (2000, p.107).

Nessa linha de entendimento, os preços públicos devem "balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública", se compras, art. 15, V, da lei nº 8.666/93. Se execução de obras e serviços ou prestação de serviços devem "existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários", art. 7º, II, da Lei nº 8.666/93, e que também, sejam aqueles praticados pelo mercado.

Assim, os preços públicos estão condicionados ao orçamento público, devidamente autorizado em lei, cujo montante disponibilizado para obras e serviços e engenharia, prestação de serviços e compras, deve ser protegido para que se produza o máximo com o mínimo que está

É importante assinalar que não há qualquer legislação que estabeleça uma rotina para a elaboração do orçamento detalhado para obras e serviços de engenharia, prestação de serviços e compras. Afirmam os regulamentos que o objeto devem ser precisos, suficientes e claros, bem como não pode existir especificações que sejam excessivas, irrelevantes ou desnecessárias e que, por isso mesmo, limitem o mercado competidor.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

Na teoria, quem define o objeto é o órgão requisitante em conjunto com a área de compras, preferencialmente por técnico com qualificação profissional pertinente às especificações do objeto, determina o art. 8º, III, "a" do Decreto Federal nº 3.555/00 e art. 9º, I, do Decreto Federal nº 5.450/2005 e art. 14, da Instrução Normativa Federal nº 02/2008.

Na prática, porém, quem define o objeto é o órgão requisitante que em conjunto com a área de compras, que normalmente não é atendida por técnico com qualificação profissional pertinente às especificações do objeto produz especificações inconsistentes, longas e confusas e que o mercado não compreende qual é o real produto que vai ser cotado. Isso provoca um efeito arco íris na produção do preço pelo mercado. Os preços fornecidos na pesquisa refletem as contradições da especificação e são díspares devendo ter um forte tratamento estatístico.

Então, para o preço estimativo ou referencial das compras públicas verifica-se que é necessário: a) uma clara definição técnica do objeto que seja suficiente e precisa e que levem em consideração a qualidade e a aplicação do item; b) tratamento estatístico dos dados que forem obtidos nas consultas aos fornecedores; c) cálculo ou apontamento do preço de referência a partir da média, mediana ou outro corte orientado; d) verificação com os preços praticados em atas vigentes no próprio órgão.

Muito embora a especificação dos materiais e serviços seja de extrema importância para a precificação ou formação dos preços estimativos da licitação não é o nosso objeto de estudo, por isso, apenas definimos como sendo "a representação sucinta de um conjunto de requisitos a serem satisfeitos por um produto, um material ou um processo, indicando-se, sempre que for apropriado, o procedimento por meio do qual se possa determinar se os requisitos estabelecidos são atendidos." (VIANA, 2002, p. 74)

Vale destacar que a descrição-padrão se forma com três elementos descritivos principais, os quais serão empregados conforme for exigido no item a ser identificado e que são: a) o nome do item (material,



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

equipamento, serviço, mão de obra, etc.); b) a especificação técnica, e; c) a especificação complementar.

Como se vê, o nome do item contém a designação genérica e a particular. Já a especificação técnica exige análises mais detalhadas de forma que todas as características técnicas sejam relacionadas ao item em questão. Para esta especificação é recomendável que seja feita por profissionais especializados das áreas afins para que se tenha uma completa compreensão do item. Nessa fase se caracteriza se matéria prima, características construtivas, medidas as mais diversas, tipo de superfície, norma aplicável, sendo que por conceito "é a classe de norma técnica que constitui um conjunto metódico e preciso de preceitos destinados a estabelecer regras para execução de cálculo, projetos, fabricação, obras e serviços, serviços ou instalações, prescrever condições mínimas de segurança na execução ou utilização de obras, máquinas ou instalações, recomendar regras para elaboração de outras normas e demais documentos normativos." (ABNT, NB-0apud BARBOSA, 2008, p.12).

Já na especificação complementar, o terceiro aspecto da descrição padrão deve se relacionar com a: a) aplicação do item; b) a embalagem, e c) a indicação de permutabilidade, se necessário. A aplicação do item é o "para quê", a embalagem é a descrição do tamanho da embalagem, da forma e da unidade a ser requisitada. A permutabilidade é um termo da área de suprimentos que informa que "[...] entre dois ou mais itens de material será indicada pela associação de seus respectivos códigos de material. Deste modo, o usuário pode obter, consultando um catálogo de descrição de materiais, as possíveis alternativas de uso quanto a um item que possua indicação de permutabilidade." (BARBOSA, 2008, p.12)

Não se pode negar que a vantagem da aquisição pública está relacionada com a qualidade da especificação, pois esta é determinante para que os diversos atores envolvidos tenham o correto entendimento do objeto que se deseja comprar ou contratar pelo melhor preço. Esses atores são o pregoeiro, o órgão controlador ou central, os fornecedores, os controles



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

interno e externo, e os cidadãos comuns no exercício da cidadania nos processos licitatórios.

As especificações técnicas deficientes e ou complementares do objeto a ser licitado pode permitir o fornecimento de materiais de qualidade inferior ao esperado, o que pode resultar em despesas de manutenção ou de substituição em tempo inferior ao planejado.

Não se pode deixar de anotar que o cálculo do preço estimativo ou de referência elaborado inadequadamente, como sói acontecer, pode receber amostras de preços muito dispersos porque a caracterização do item não é compreendida. As especificações técnicas estão diretamente relacionadas ao processo de formação de preços.

As vantagens de uma boa especificação podem ser: a) maior facilidade e precisão para execução da coleta de preços; b) entendimento equalizado do que se quer comprar ou fornecer; c) maiores cuidados relacionados ao transporte, à inspeção e à armazenagem, e; d) rápida identificação do item. Por outro lado, as conseqüências da má qualidade das especificações podem ser: a) entendimento inadequado do objeto que se deseja comprar ou contratar; b) aquisição inadequada às necessidades do órgão ou entidade licitante quanto à aplicação e à qualidade esperada, e; c) dispersão dos preços no espaço amostral prejudicando as avaliações para a apuração do preço estimado ou de referência.

A boa especificação leva conseqüentemente à padronização, art. 15, I, da Lei nº 8.666/93, e com isso reduz a variedade e quantidade de itens estocados, os custos relacionados às áreas de armazenamento, planejamento e compra de materiais, proporcionando maior nível de especialização, melhoria na qualidade dos produtos adquiridos e uniformidade. Também, ao produzir aumento nos lotes a serem adquiridos melhora o poder de negociação quanto aos preço e qualidade, ganhando em escala. E, ainda, reduz o desperdício e diminui os riscos de falta de materiais nos estoques.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

Desse modo, especificando da melhor forma, garante a padronização e a qualidade desejada pela administração, bem como a aplicação correta e a conseqüente economia para os cofres públicos. Especificar bem, portanto, é garantir que a padronização, a qualidade necessária, a aplicação correta e a conseqüente economia para o erário, e o cumprimento do princípio da legalidade a bem de toda a sociedade que é o mínimus pretendido.

Clareadas as condições ideais para uma boa pesquisa de preços, a partir de especificações técnicas adequadas, o preço do órgão contratante deverá consistir em informações importantes, tais como: a) praça de validade dos preços, destacando a região em que deve ser efetuada a pesquisa dos preços; b) verificar a incidência ou não de impostos, inclusive para qual localidade; c) incluir o frete ou não para a localidade desejada; d) os preços serão de indústria, no atacado ou varejo, e;) os pagamentos serão a vista ou a prazo; f) em que período serão efetuadas as compras efetivamente, de 1 a 30 de cada mês, somente no mês de março de cada ano, etc.; g) qual a periodicidade da compra, quinzenal, mensal, bimestral, trimestral, semestral, ou anual, e; h) como será o fornecimento?

Estas indicações são importantes na formação dos preços porque a prática nas aquisições públicas tem demonstrado que a regionalização da pesquisa tem grande influência nos preços referenciais por causa dos custos adicionais dos impostos e fretes.

Neste estudo, verifica-se que quatro podem ser os fatores que influenciam na pesquisa de preços, e que são: 1) a freqüência das compras; 2) a volatilidade dos preços dos itens; 3) modo de fornecimento, e; 4) quantidade dos pedidos efetuados. Sabe-se que quanto maior a freqüência de compras, menor será o intervalo de coletas de preços, o que proporciona certa volatilidade nos preços. Outro aspecto interessante é quanto ao fornecimento parcelado, uma vez que haverá a necessidade do conhecimento do preço referencial para a data de fornecimento.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

Analisar o comportamento dos preços dos itens e estes se demonstrarem voláteis, como é o caso dos gêneros alimentícios, o intervalo de coleta dos preços deve ser reduzido no sentido de adequarse.

O posicionamento dos Tribunais, mais especificamente do Tribunal de Contas da União, tem sido de afirmar que as contratações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativas prévias do respectivo valor, que devem obrigatoriamente ser juntadas ao processo de contratação e ao ato convocatório divulgado.

A estimativa do valor da contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação a ser adotada. Essa implicação legal não atinge quando se escolhe a concorrência ou ao pregão, que podem ser utilizados independentemente do valor a ser contratado.

Importante considerar que a estimativa também tem por finalidade verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação e servir de balizamento objetivo para o ato de julgar as ofertas apresentadas na sessão. Quando o objeto for divisível, a estimativa total da licitação deverá considerar a soma dos preços unitários multiplicados pelas quantidades dos itens, etapas ou parcelas.

O preço estimado, portanto, deve sempre refletir o preço de mercado considerando todos os fatores influenciadores na formação dos custos.

Outra questão não menos importante, apesar de simples, é que o preço unitário corresponde a cada unidade a ser licitada, sendo que o preço global refere-se ao total da proposta. No que tange a obras e serviços, a estimativa deve ser detalhada em planilhas que informem a composição de todos os custos unitários. Além disso, a estimativa do valor da contratação deve estar sempre sob a forma de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

Na prática, a estimativa deve ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, correntes no mercado onde será realizada a licitação, que pode ser local, regional ou nacional. Sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos.

Adota-se usualmente o preço médio o qual é elaborado a partir de várias pesquisas de preços, no mínimo 3 (três) preços pesquisados, realizadas no mercado em que está sendo realizada a provável contratação. Por preço de mercado entende-se aquele que se estabelece em determinada praça pesquisada, tendo como base a oferta e a procura, e por preço praticado é aquele que a Administração contratante paga ao contratado e pode ser aferido por meio de pesquisas à atas de Registro de Preços existentes.

Por outro lado, a abrangência da modalidade escolhida define, em princípio, a praça ou o mercado a ser pesquisado, que poderá ser municipal, estadual, nacional ou internacional. Como exemplo, uma concorrência, tomada de preços e pregão abrange o mercado ou praça nacional. Já o convite, o local. Dessa forma, os preços coletados devem ser pesquisados em condições semelhantes às solicitadas no procedimento licitatório e se referir a objeto idêntico ao da licitação.

Também, o TCU, em seu Manual de Licitações, ensina que "[...] pesquisa de mercado é procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar. Exemplo: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia. Pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação. Pesquisar preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública." (BRASIL, 2010)



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

Um dos fatores impactantes na qualidade da formação dos preços é a utilização de orientação de Deliberação do TCU que informa que "a teor do art.43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a estimativa de custos para fins de licitação deve ser feita com base em efetiva pesquisa de preços no mercado, e não a partir da aplicação de índices inflacionários sobre os valores referentes a licitações similares anteriores."

Verifica-se, pois que muitos órgãos centrais de licitação para Registro de Preços teimam em utilizar Atas de Registros anteriores com utilização de índices inflacionários para se ter o valor de preço atualizado, porém, não o de mercado conforme determina a lei. Disso resulta numa enormidade de itens cujos preços ficam acima do estimado nas sessões de licitação. O procedimento usual tem sido fazer nova pesquisa de preços dos itens após a sessão. E esse é um procedimento inadequado, porém prático, logo se vê.

É nessa linha que apontam as orientações do TCU

Acórdão 2014/2007 Plenário (Sumário) - Ateste a compatibilidade dos preços apresentados pelo licitante vencedor com os de mercado, e que também proceda ao confronto dos valores cotados com aqueles praticados por outros órgãos da Administração para os iguais serviços, a fim de, se for o caso, validar os valores a serem aceitos na contratação, conforme previsto no art. 43, inc. IV, da Lei no 8.666/1993. Especificações imprecisas, inadequada pesquisa de preços, desclassificação de empresa sem apontar todos os itens do edital não atendidos, incoerência nas respostas apresentadas pelo pregoeiro, adjudicação a empresa vencedora com valores significativamente superiores aos ofertados pela recorrente levam a determinação de anulação do edital.

[...]

Acórdão 1375/2007 Plenário (Sumário) - Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.

[...]



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

Acórdão 85/2007 Plenário (Voto do Ministro Relator) - Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.

[...]

Acórdão 114/2007 Plenário - Anexe aos instrumentos convocatórios para aquisição de produtos e contratação de serviços de informática o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, ressalvada a modalidade pregão, cujo orçamento deverá constar obrigatoriamente o Termo de Referência, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal Termo de Referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, nesse mesmo edital, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios para obtê-los."

Como se vê os preços são referenciais para que a Administração tome uma decisão adequada julgando-os a partir dos procedimentos da licitação. Por isso, o zelo, o juízo próprio Nesse contexto cabe importantes definições da Advocacia Geral da União que orienta

[...] 38. Destarte, no que se refere à obrigatoriedade de constar no edital de pregão o preço máximo que a Administração pretende pagar para a contratação, conforme se verifica na Planilha de Preços Máximos de fl. 64, trazemos os esclarecimentos prestados pela Zênite Consultoria:

"Quando a Administração pretende adquirir bens ou serviços, com o objeto determinado, deve efetuar a avaliação do seu custo, mediante a realização de pesquisa de mercado. Esse procedimento deve ser observado tanto nas modalidades tradicionais da Lei nº 8.666/93, quanto no pregão (Lei nº 10.520/2002). O art. 3º, inc. III, da Lei 10.520/2002, por exemplo, estabelece que deve constar dos autos do procedimento o orçamento dos bens ou serviços a serem licitados.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

Com base nessa pesquisa, a Administração deverá fixar o preço estimado ou o preço máximo para a contratação (art. 40, inc. X, da Lei nº 8.666/93).

Preço estimado é aquele definido tendo em vista os preços de mercado, mas que não estabelece um limite rígido para fins de julgamento, ou seja, é parâmetro de análise dos preços das propostas, mas pode ser ultrapassado dependendo da situação concreta. Trata-se de um valor de referência.

Já o preço máximo é aquele fixado no instrumento convocatório pela Administração, o qual não poderá ser ultrapassado, pois qualquer proposta com preço superior ao estabelecido como máximo deverá ser desclassificada. É fixado com base no valor estimado pela Administração. O estabelecimento do preço máximo deve nortear-se por padrões de cautela, exigindo que a Administração mantenha um adequado e regular acompanhamento dos preços praticados no mercado.

A opção pela fixação de preço estimado ou máximo para a contratação, como regra, é inerente à discricionariedade administrativa. Diante dos contornos da situação em concreto, deverá ser adotado o critério de aceitabilidade apto a alcançar a melhor proposta para a contratação.

A rigor, tanto nas modalidades da Lei nº 8.666/93 quanto no pregão, o que existe é a obrigatoriedade de adoção de um parâmetro a ser utilizado para fins de aferição da aceitabilidade das propostas, que ocorre a partir da fixação do preço estimado ou do preço máximo para a contratação.

Por isso, como regra, a Administração não está obrigada a fixar o preço máximo no edital do pregão. Tanto é assim que o art. 40, inc. X, da Lei nº 8.666/93, que incide subsidiariamente no pregão, (Nota 3) faculta a estipulação de preço máximo, entregando tal decisão ao juízo discricionário da Administração. Essa conclusão somente restará afastada se houver norma no respectivo âmbito estabelecendo a obrigatoriedade de fixação de preço máximo nas licitações, tal como faz a Constituição do



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

*Estado do Paraná. (Nota 4)." Processo: 00400.001515/2009-61
Interessado: AGU/GTI Assunto: Aquisição de Pen Drive - Pregão Eletrônico
para Registro de Preços. NOTA/DAJI/GAB/AGU Nº 756/2009 – TOG.*

É bem sabido que os preços a serem praticados devem ser os preços de mercado, não se admitindo sobrepreços. A busca incessante do melhor preço a ser exercido nas compras públicas e serviços não pode prescindir das boas técnicas econômicas.

No § 2º, art. 44, da Lei nº 8.666/93 é vedado a determinado licitante ofertar preço baseado nas ofertas dos demais, ficando configurado vantagens não previstas em edital, o que é repudiado. Suponha-se, a uma, que determinado licitante ofereça um desconto sobre o valor a ser adjudicado ao vencedor, isso não é possível, porque fora dos limites do Edital. A duas, que o licitante ofereça um prazo estendido de garantia maior que aquele ofertado pelo licitante ganhador da proposta, o que também é inaudito, e não se pode contemplar.

No caso da tarefa, alínea "d", VIII, art. 6º, é "quando se ajusta mão de obra pra pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais." No mesmo artigo e inciso, alínea "a", estabelece que a empreitada por preço global é quando se contrata a execução de obra ou serviço por preço certo e total, e a alínea "b" ensina que a empreitada por preço unitário é quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.

No contrato, o art. 55, III, diz que "o preço e as condições de pagamento, os critérios, database e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data de adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento", indicam o quanto o preço é fundamental no exercício das prerrogativas de aquisições estatais, sem de bens ou serviços e obras.

Quanto ao critério de aceitabilidade dos preços, o art. 40, X, indica que "o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso,



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 48."

No art. 96, I, criminaliza aquele que elevar arbitrariamente os preços.

Também é possível a cotação de preço em moeda estrangeira, permitida ao licitante brasileiro o mesmo, conforme §1º, art. 42.

No art. 48, § 1º a lei ensina como se deve compreender e aplicar os julgamentos de preço considerados manifestamente inexeqüíveis. No caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia são considerados preços inexeqüíveis aqueles cujas propostas sejam inferiores a 70% da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração, ou, quando o caso, do próprio valor orçado pela Administração.

No que tange às dispensas e inexigibilidades, cumpridas as demais formalidades, o art. 26, parágrafo único, III identifica a necessidade de justificativa do preço praticado no processo de aquisição pública de bens, obras ou serviços.

Os artigos 40, X, e 46, § 1º permitem à Administração a fixação dos preços máximos e vedam a fixação dos preços mínimos, podendo, nas licitações de tipo melhor técnica explicitar claramente no instrumento convocatório a fixação dos preços máximos a serem desembolsados pela Administração Pública.

O preço mínimo de venda de uma investidura [01] nunca deve ser inferior ao da avaliação e desde que esse não ultrapasse a 50% do valor constante da alínea "a", do inciso II do art. 23, da lei nº 8.666/93, atualmente, R\$ 40.000,00.

A prática da formação dos preços na ponta, na execução tem causado constrangimentos se considerarmos que não existe consistência na forma



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

de precificação dos objetos de compra. E é tão sério que Meirelles, (2007, p. 67) afirma que "os valores resultantes do registro de preços não podem ser superiores aos do mercado; ocorrendo essa hipótese, a Administração deve revogar a licitação."

Normalmente recebe-se uma relação itenizada com as especificações dos objetos a serem adquiridos e são submetidos à precificação, consultando o mercado. Essa consulta é feita àqueles que já realizaram operações com o órgão público que encaminham preços claramente fora dos preços normais de mercado, apesar de ser o próprio mercado.

Aqueles que não participam de licitação pública não tem interesse em informar os seus preços, dado geralmente, a quantidade de itens e perda de tempo de seus funcionários, e que fornecendo ou não, em nada interfere nos seus negócios, pois independe de vendas para o setor público.

Disso resulta que no decorrer do tempo, o mercado próprio de oferta para o consumo do poder público se torna "viciado", oferecendo preços inadequados para a formação dos preços da administração pública. Como são aqueles que ofertam preços inadequados, geralmente acima do próprio mercado, procuram ajustar minimamente, nas sessões públicas de licitação, trazendo-o, para mais próximo da realidade.

Essa disfunção é perceptível na formação de preços para o setor público. Parece ser considerado, nos custos de operação, toda a "burocracia" estatal, desde o processo licitatório até o recebimento do pagamento, que nem sempre tem um horizonte à vista.

Entre a adjudicação de um simples objeto até a liquidação e pagamento pode demorar n dias, semanas ou meses, nunca se sabe ao certo. Estes riscos, inclusive do poder público não contratar, apesar de adjudicado o objeto, encarecem os preços públicos de maneira desarrazoada, principalmente quando, os pagamentos são feitos de forma religiosa, não ocasionando atraso injustificáveis.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

Outra observação não menos importante nos casos concretos é que os preços apesar de pesquisados junto ao mercado, em planilhas ofertadas pelos fornecedores com seus próprios preços, oferecem impugnações a eles mesmos porque nos parece a parte mais fragilizada do procedimento.

A certeza nesse campo nunca é absoluta, e temos ainda que considerar que a demora entre a pesquisa dos preços e a realização da licitação influencia na cotação gerando essa disfunção, ainda mais em se tratando da volatilidade do câmbio, condição que tem influência direta nas cotações dos produtos ora licitados.

Diante de todo o exposto, considerando que o valor de referência apresentado para o item 109 está absolutamente inadequado às exigências técnicas do mesmo instrumento, impugnamos o presente certame para que seja feita nova pesquisa de mercado e se redefina aquele valor, desta vez adequado à realidade do mercado.

N.T.

P. Deferimento

Dois Irmãos, 21 de agosto de 2020.”

É o relatório.

A Pregoeira, no desempenho do seu dever funcional, passa a tecer algumas considerações.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos (art. 3º da Lei de Licitações).

Assim, conclui-se que é dever da autoridade zelar pela legalidade, eficiência, moralidade, economicidade, probidade, razoabilidade, proporcionalidade



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

e outros valores prestigiados pelo sistema normativo e se tal procedimento apresentar qualquer irregularidade deve referida autoridade se pronunciar.

Inicialmente, cabe-se destacar a menção quanto às especificações elaboradas, que embora não sejam objeto específico desta impugnação, foram mencionadas na peça. As especificações constantes neste certame foram elaboradas pela área técnica do IFC, designada formalmente pela Portaria nº 1780/2019 – PORT/REI.

Na peça impugnatória apresentada, questiona-se a orçamentação que culminou com a definição do valor de referência, tido como máximo aceitável, para o item 109 no referido certame.

Verificados os autos, esclarece-se que:

a) A orçamentação deste item foi elaborada por agentes com conhecimento técnico acerca do objeto em questão;

b) A Administração justifica no processo que “Foram utilizados nesta pesquisa de preços os incisos III e IV, do artigo 2º, da Instrução Normativa 05/2014. Para a formação do preço de referência foram considerados: o §1º da referida IN, que traz a orientação de que “os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência”; o §4º que determina que “os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados”; o Parecer nº 004/2018/CPLC/PGF/AGU, onde é ressaltado que “não basta à Administração colher diversos preços, elaborar uma planilha comparativa contemplando os dados coletados e calcular o preço de referência do certame: as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples juntada aos autos de orçamentos, contratos e planilhas”. Dada a especificidade dos itens, bem como a variação do dólar neste ano – 24,15% nos últimos 6 meses, conforme relatório extraído do site do Banco Central, optou-se pela coleta de preços junto a potenciais fornecedores, bem como sites especializados a fim de garantir que os valores sejam condizentes aos praticados pelo mercado, mitigando-se assim os riscos de eventual fracasso do certame. Buscou-se contrapor os valores obtidos, de modo a obter preços fidedignos aos praticados no mercado. Para tanto, os valores resultantes das pesquisas de preço foram submetidos ao cálculo para obter preço médio e mediano, sendo que o menor dos valores foi utilizado como de referência para esta licitação. Em relação aos itens 48, 95, 105, 127 e 128, foram utilizados somente dois orçamentos, pois não foram localizados mais orçamentos.”

c) Conforme item 1.5 do edital, valores acima da referência não serão adjudicados. Desta forma, afastam-se quaisquer possibilidades de aquisições cujo custo seja superior aos ali fixados.

d) Em não havendo propostas que atendam as exigências fixadas, tanto no aspecto técnico quanto monetário, a Administração procederá ao cancelamento do item. Neste caso, tanto as especificações quanto a pesquisa de preços poderão ser



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal Catarinense – Reitoria

revistas, caso sejam identificadas fragilidades.

Isto posto, decide-se por conhecer a impugnação referente à pesquisa de preços, e, no mérito, julgá-las IMPROCEDENTES.

Blumenau/SC, 24 de agosto de 2020.

Pregoeira