



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA GERAL
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE RECURSOS LOGÍSTICOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÃO E CONTRATO

Referência: Processo n.º 00088.001740/2014-54

Pregão, na forma eletrônica, nº 078/2014.

Trata-se da análise da impugnação ao Edital do Pregão em epígrafe, interposta tempestivamente, que tem por objeto o registro de preços, com vistas à confecção e ao fornecimento de impressos diversos e serviços afins, **sob demanda**, para atender aos Órgãos da Presidência da República.

1 – DO PLEITO

A Impugnante, após análise do edital, apresenta seus argumentos, que em síntese, passamos a transcrever, conforme segue:

(...)

O edital da forma que se encontra, muito embora o objeto descrito no corpo do Edital seja à confecção e ao fornecimento de impressos diversos e serviços afins, sob demanda, para atender aos Órgãos da Presidência da República, vários itens estabelecem que a demanda mínima de impressão será bem abaixo da totalidade a ser impressa. Citamos como exemplo o item 175, com tiragem de 140 mil exemplares e pedido mínimo de 1000.

(...)

Deve-se observar, em especial para um contrato com tamanho reflexo financeiro, ainda mais na área de material gráfico, que a tamanha oscilação do objeto que certamente ocorrerá, possui o condão de inviabilizar, por completo, tanto a apresentação das propostas pelas licitantes quanto a própria segurança, ainda que mínima, da futura execução do contrato. Isso porque é evidente que para imprimir 1.000 (mil) livros o custo é, claramente, diverso do que seria para 140.000 (cento e quarenta mil) livros, e, para isso, a empresa deve montar estimativa de preços adequada e realista. Daí a necessidade de correção, de delimitação da extensão do objeto da licitação, ainda que por estimativa, não apenas por “quantidades máximas” que talvez venham a ser contratadas.

(...)

Diante do exposto requer a Impugnante, portanto, o acolhimento a presente impugnação, com a correção do ato convocatório no que diz respeito às quantidades mínimas e retificar os equívocos ora apontados, a divulgação, pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, após a modificação requerida, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido.

2 – DA APRECIÇÃO

A respeito dos apontamentos da Impugnante, tendo em vista tratar-se de questões eminentemente técnicas, a impugnação foi encaminhada para a área técnica demandante, responsável pela elaboração do Termo de Referência, que se manifestou nos seguintes termos:

(...) informamos que foram elencados no Termo de Referência os itens de impressos com especificação genérica, com o objetivo de atender as diversas demandas de impressos específicos dos diversos órgãos internos. Em resumo, os itens elaborados preveem quantitativos que atenderão a diversos impressos durante a vigência do contrato. Com o intuito de atender às necessidades de todas estas demandas adotou-se a tiragem mínima. As empresas licitantes convêm considerar o quantitativo de menor impressão, ou seja, deve-se atentar ao custo da tiragem mínima para atender aos diversos tipos de impressos demandados pelos órgãos internos.

O item 175 dado como exemplo atenderá a várias demandas estimadas de diversos órgãos internos em quantitativos variados (1.000, 3.000, 8.000 unidades), assim como a maioria dos itens.

Ressalto que os itens e seus quantitativos foram estimados com base nos dados gerados pelo sistema de almoxarifado mediante o consumo do exercício de 2013, bem como as respostas das unidades administrativas que atenderam ao memorando-circular nº 001/2014-DILOG/SA, inclusive as da Unidade Gestora da Secretaria-Geral-SG, Secretaria de Aviação Civil-SAC/PR e Secretaria Nacional de Juventude-SNJ, conforme consta no subitem 2.2 do Termo de Referência.

Por fim, acrescento que fora sugerido a modalidade Pregão por Registro de Preços com previsão de consumo para 12 (doze) meses, tendo em vista que a contratação dos serviços visa atender a mais de um Órgão da Presidência da República, conforme consta no subitem 2.4 do Termo de Referência.

Portanto, entendemos não haver motivo para impugnação pedida pela empresa acima.

3 – CONCLUSÃO

Analisadas as alegações da Impugnante e considerando os argumentos trazidos pela área técnica, **CONHEÇO** a impugnação por ser tempestiva e estar nos moldes legais para, no mérito, julgar **IMPROCEDENTE**, por ausência de fundamentação plausível na sustentação do pleito da Impugnante.

Brasília, 14 de novembro de 2014.

Guilherme Paiva Silva
Pregoeiro



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DA
SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Pregão Eletrônico nº 078/2014

ATHALAIA GRÁFICA E EDITORA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 02.717.866/0001-43, estabelecida no **SIG – Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 06, Lote 2280, Brasília – Distrito Federal, CEP 70.610-460**, vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fulcro nas leis nº 10.520, de 17 de julho de 2002, publicada no DOU de 18 de julho de 2002, o Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, publicado no DOU de 9 de agosto de 2000, que regulamentam a modalidade de Pregão, o Decreto nº 3.722, de 9 de janeiro de 2001, publicado no DOU de 10 de janeiro de 2001, o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, publicado no DOU de 20 setembro de 2001, o Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, subsidiariamente, a Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993 e ainda com base no Edital de Convocação, apresentar

IMPUGNAÇÃO

aos termos do edital pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

BREVE RESUMO DOS FATOS

Em conformidade com o Processo Administrativo acima epigrafado foi aberta autorização para instauração de procedimento licitatório por intermédio da Secretaria de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República, mediante o pregoeiro designado pelas Portarias nº 237 de 26 de novembro de 2013 e nº 205 de 30 de julho de 2014, publicadas na Seção 2 do Diário Oficial da União, de 27 de novembro de 2013 e de 31 de julho de 2014 com **vistas à confecção e ao fornecimento de impressos diversos e serviços afins, sob demanda, para atender aos Órgãos da Presidência da República.**

conforme as especificações constantes no Termo de Referência - Anexo - I.

A empresa ora impugnante é uma sólida e bem conceituada empresa gráfica, possuindo forte atuação comercial e tradição no estado do Distrito Federal e em todo território nacional, sendo responsável pelo fornecimento de material gráficos em diversas empresas e órgãos públicos da esfera Distrital e Federal.

Ocorre, contudo, que examinando criteriosamente o edital promulgado, objetivando a contratação dos serviços delimitados pelo objeto do edital, a Impugnante constatou que o mesmo contém algumas exigências e determinações que não só restringem o universo de possíveis competidores, como estão a comprometer a legalidade do certame.

DAS OFENSAS A LEI DE REGÊNCIA DE LICITAÇÕES

Encontra-se o procedimento de licitação previsto no **art. 37, XXI da Constituição Federal**, que assim dispõe:

"XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública **que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Em termos de legislação infraconstitucional, em nível federal, as licitações são reguladas pela a Lei nº 8.666/93, com as alterações produzidas pelas Leis nº 8.883/94 e nº 9.648/98. Além destas, temos também a Lei nº 10.520/02 e o Decreto nº 3.555/2000, que institui a modalidade licitatória do pregão, aplicada ao caso.



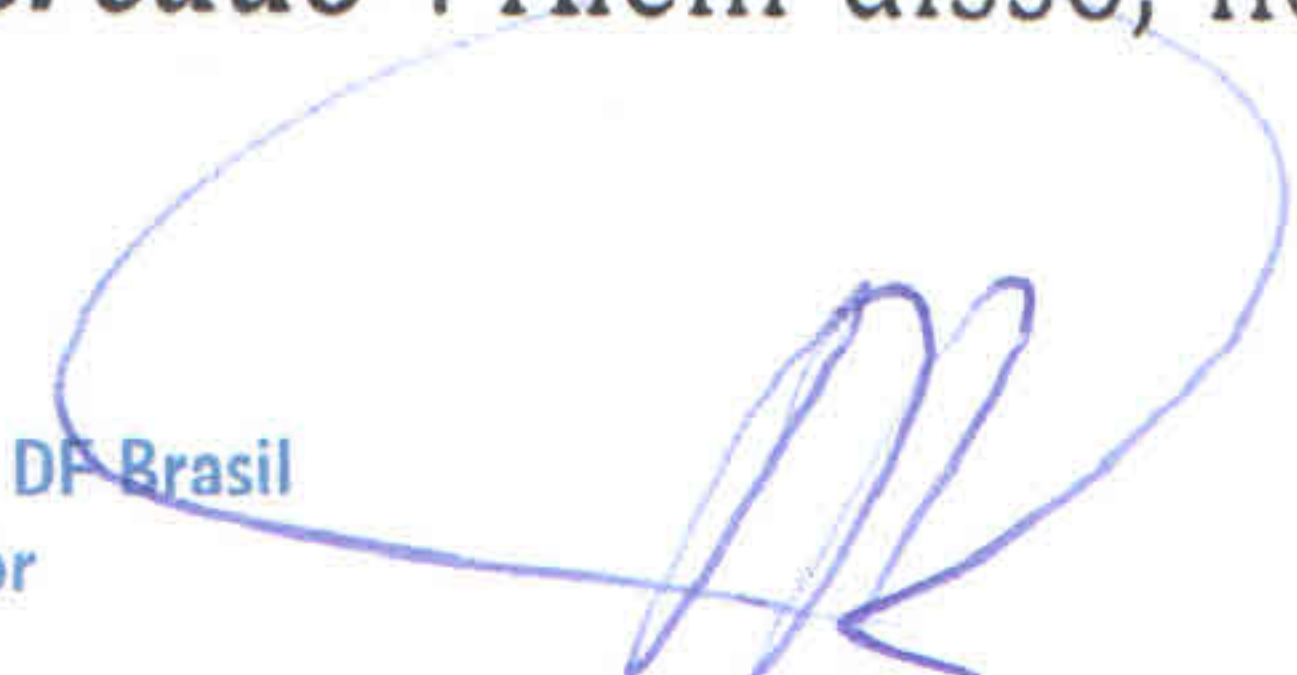
A própria Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º, *caput*, tratou de conceituar licitação, sendo seguida pelos ensinamentos doutrinários já vistos:

"Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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 lhes são correlatos."

Cumprido o dever de apontar todas as incongruências que maculam o presente procedimento licitatório para que esta comissão por meio do poder de auto tutela reveja os atos praticados.

Considerando que, a Lei nº 10.520/2002, que institui a modalidade licitatória do pregão, devendo ser aplicada por analogia aqui, dispõe no seu artigo 3º, inciso I que haverá de ser observada na fase preparatória dessa modalidade de certame que ***"a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara."***

Disposição no mesmo sentido consta no artigo 8º, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 3.555/2000, que aprova o regulamento do pregão, lembrando que o inciso II desse artigo estabelece que o termo de referência ***"deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato"***, enquanto que o seu inciso III, alínea "a", determina que a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá ***"definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado"***. Além disso, no



artigo 21, inciso III, do regulamento do pregão, também consta que dois dos atos essenciais do procedimento são **"o termo de referência contendo descrição detalhada do objeto, orçamento estimativo de custos e cronograma físico financeiro de desembolso, se for o caso, e as planilhas de custo"**.

O edital da forma que se encontra, **muito embora o objeto descrito no corpo do Edital seja à confecção e ao fornecimento de impressos diversos e serviços afins, sob demanda, para atender aos Órgãos da Presidência da República**, vários itens estabelecem que *a demanda mínima de impressão* será bem abaixo da totalidade a ser impressa. **Citamos como exemplo o item 175, com tiragem de 140 mil exemplares e pedido mínimo de 1000.**

As quantidades estão sem a clareza e transparência indispensáveis para que as empresas gráficas possam formularem suas propostas com vistas a melhor atender ao interesse público. Essa indeterminação do objeto é incompatível, diretamente, com o disposto nos arts. 7º, § 4º, 8º, 14 e 55, inciso I, todos da Lei nº 8.666/93:

"Art. 7º (...)

(...)

§ 4º. É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

(...)

Art. 8º. A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

(...)

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização do objeto (...)

(...)

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;"





Ocorre que a celebração do contrato administrativo decorrente do Edital em comento está fundada, exclusivamente, em estimativa desproporcional, fornecida pela própria Administração, dos produtos e respectivas quantidades a serem confeccionadas, sem qualquer planilha estimativa, encontrando-se aí o cerne da questão. Essa projeção não significa um compromisso da Administração em adquirir o que estimou, o que, especificamente com base nos estimativos mínimos e máximos completamente destoantes apresentados no Edital, traz risco incalculável a empresa interessada em contratar acrescentado-se a isso, ainda, a indeterminação do objeto do contrato, em desacordo com o determinado na Lei nº. 8.666/93.

A Administração Pública está proibida pela Lei de Licitações e Contratos de celebrar contratos baseados apenas em estimativas ou projeções. Segundo a Lei, a Administração, antes de licitar e contratar, deve **determinar precisamente o que necessita, em que quantidade e em qual prazo**. Cabe, ainda sob a égide do Diploma das Licitações, à Administração, estabelecer precisamente o objeto a ser adquirido e as condições para tal, cabendo aos interessados, independentemente das formas de comercialização de que dispõem, decidir se devem aderir aos parâmetros fixados no edital. É vedado à Administração alterar a forma de contratação prevista em Lei para aderir à forma de comercialização de um determinado fornecedor, ainda que esse fornecedor seja monopolista.

É perfeitamente possível para a Administração Pública, com base em adequado planejamento definir, dentro de limites razoáveis, os produtos gráficos que deseja adquirir, as respectivas quantidades e o prazo de entrega. Feito isso, independentemente da modalidade de comercialização de que venha se utilizar eventual fornecedor, o objeto será determinado, deixando de haver a ofensa à Lei nº 8.666/93. O limite razoável de estimativa, caso não seja possível à Administração Pública estabelecer com exatidão, é o da própria Lei nº 8.666/93, ou seja, o equivalente a 25%, para mais ou para menos, do valor atualizado do contrato (art. 65, § 1º, da Lei nº. 8.666/93).

Deve-se observar, em especial para um contrato com tamanho reflexo financeiro, ainda mais na área de material gráfico, que a tamanha oscilação do objeto que certamente ocorrerá, **possui o condão de inviabilizar, por completo, tanto a apresentação das propostas pelas licitantes quanto a própria segurança, ainda que mínima, da futura execução do contrato.** Isso porque é evidente que para imprimir 1.000 (mil) livros o custo é, claramente, diverso do que seria para 140.000 (cento e quarenta mil) livros, e, para isso, a empresa deve montar **estimativa de preços adequada e realista.** Daí a necessidade de correção, de delimitação da extensão do objeto da licitação, ainda que por estimativa, não apenas por "*quantidades máximas*" que talvez venham a ser contratadas.

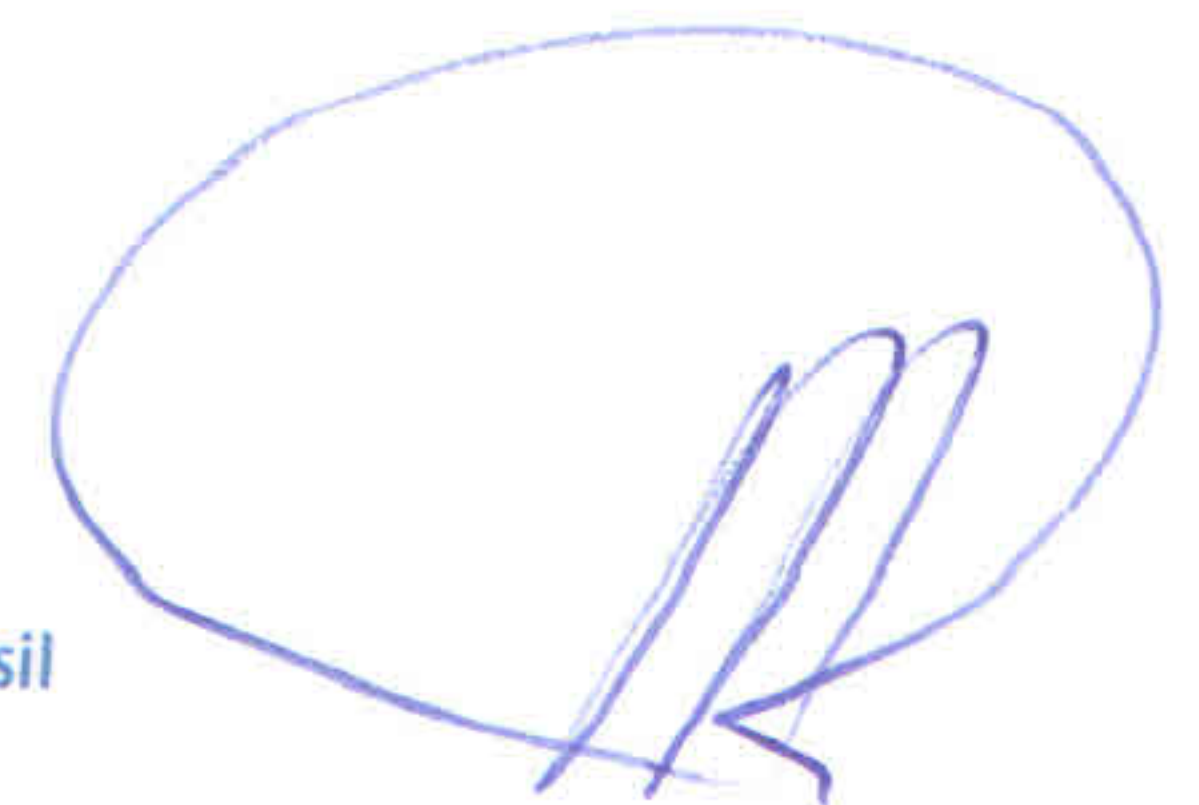
Como saber que preço ofertar, com segurança e confiabilidade, considerando que nem se sabe, ao menos por estimativa de exercícios orçamentários anteriores (trabalhos realizados em outros contratos), qual o verdadeiro volume de trabalhos gráficos já contratou antes, repita-se, e o que agora pretende contratar.

O Edital, portanto, incorre em grave ilegalidade, porque, supostamente, indica um objeto, mas, no seu texto de referência deixa uma verdadeira lacuna sobre qual seria a proporção do objeto licitado.

Nesse contexto, é importante lembrar que a estimativa de custos/orçamento na licitação é, ao mesmo tempo, um direito do licitante e um dever do Administrador.

Outrossim, o edital da forma que se encontra poderá direcionar o certamente para poucas, ou quem sabe apenas para uma empresa só, sendo certo que apenas quem conhece a real demanda do órgão poderá com certeza cotar o preço com segurança. Outras empresas terão que, com a finalidade de não incorrer em possível prejuízo, aumentar o preço considerando a diferença entre a quantidade mínima e a máxima estipulada no instrumento convocatório. O que também afronta a Lei de Licitações.

PEDIDOS





Diante do exposto requer a Impugnante, portanto, o acolhimento a presente impugnação, com a correção do ato convocatório no que diz respeito às quantidades mínimas e retificar os equívocos ora apontados, a divulgação, pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, após a modificação requerida, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido.

Termos em que
Pede Deferimento

Brasília, 11 de outubro de 2014.



ATHALAIA GRÁFICA E EDITORA LTDA.,

CNPJ/MF sob o nº 02.717.866/0001-43

INSCRIÇÃO NO CNPJ
02 717 866/0001-43
Insc.: 07 307 722/001-96
ATHALAIA GRÁFICA E EDITORA LTDA
SIG SUL Qd. 06 Lote 2.280
Brasília - DF - CEP: 70.610-460