

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão
Central de Compras
Coordenação-Geral de Licitações

**DECISÃO DA IMPUGNAÇÃO Nº 03
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 13/2020**

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do instrumento interposto

1.1.1. Trata-se de instrumento impugnatório apresentado em 17 de novembro de 2020, pela empresa SIMPRESS COMÉRCIO, LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 13/2020 – UASG 201057, cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa, pelo sistema de registro de preços, com vistas à futura e eventual aquisição de MONITORES, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

1.2. Da tempestividade

1.2.1. O art. 24 do Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão na sua forma eletrônica, dispõe que até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão.

1.2.2. Dessa forma, dado que a abertura da licitação está prevista para o dia 20 de novembro de 2020, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

Em síntese, a impugnante insurge-se contra os termos do Edital em especial a desconsideração da possibilidade de locação dos equipamentos nos Estudos Técnicos Preliminares que fundamentam a licitação em comento bem como a centralização da aquisição proposta.

Requer ao fim, a realização de novos estudos técnicos preliminares que contemplem a possibilidade de locação de equipamentos e de estudos de impactos econômicos relativos à centralização da aquisição.

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

A impugnante inicia suas alegações atacando o planejamento da contratação, em especial o artefato dos Estudos Técnicos Preliminares. A seguir:

1) DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE LOCAÇÃO NO PROCESSO – *Da não consideração do modelo de “contratação como serviço” – Outsourcing – (locação com serviços incluídos) no ETP - Estudo Técnico Preliminar.*

Após análise do anexo “SEI_ME - 10713289 - Estudo Técnico Preliminar (IN 1_19)” não identificamos a consideração da “Locação com Serviços incluídos” no ETP - Estudo Técnico Preliminar. Não observar a opção de bens como serviço no estudo cita, demonstra o total desrespeito a norma criada pelo próprio Ministério, senão, vejamos:

“Instrução Normativa nº 01, de 4 de abril de 2019 do Ministério da Economia.

(...)

Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas

(...)

g) os diferentes tipos de soluções em termos de especificação, composição ou características dos bens e serviços integrantes;

h) a possibilidade de aquisição na forma de bens ou contratação como serviço;

i) a ampliação ou substituição da solução implantada; (...).”

A instrução normativa acima é clara o suficiente quando exige uma mínima análise das diferentes soluções do mercado, em especial no que tange a alínea h) do ante exposto artigo 11.

Aqui cabe ressaltar que, a solução apontada no item 7., alínea A) do ETP acostado ao processo é totalmente diferente da “locação com serviços incluídos”. Foi considerado no estudo apenas o “Desktop como Serviço (DaaS) com fornecimento de equipamento e virtualização em Nuvem”, explicamos

1. *A solução abordada no ETP, trata-se de Desktops Virtuais, com processamento feito em Nuvem, que exige um fornecedor do software da solução de Desktop virtual, um fornecedor do processamento efetivo em Nuvem, um link estável de internet e um hardware para receber a solução.*

2. *Já a solução de “locação com serviços incluídos”, é o fornecimento exatamente dos mesmos equipamentos, novos, solicitados no termo de referência, porém com pagamento mensal baseado em SLA de atendimento, acrescentando-se apenas as camadas de serviço, tais como, gestão de imagem, portal de gestão, nível de serviço, inventário dos equipamentos através de contrato de 12 meses prorrogáveis nos termos legais. Esse deveria ser o modelo alvo da comparação com a aquisição, que não foi considerado e tampouco precificado em mercado para um correto Total Cost Ownership - TCO, conforme exigido na IN 01/2019*

Como é de conhecimento deste órgão, o projeto básico de qualquer licitação se destina a formar o conjunto de elementos necessários para a prestação dos serviços ou aquisição, devendo ser elaborado com base nas indicações e estudos técnicos que asseguram a viabilidade técnica do projeto, senão vejamos o artigo 6º, IX da lei 8.666/93:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

É dever da Administração apurar todas as circunstâncias que possam influenciar na execução do futuro contrato, sendo nulo o edital que albergue fatores incompletos, ocultos ou aleatórios acerca da execução do objeto licitado.

Em sentido amplo é possível afirmar que, segundo os doutrinadores Edgar Guimarães e Joel Menezes Niebuhriv:

“Planejamento é um processo que visa determinar a direção ser seguida para se alcançar determinado resultado. A sua utilização possibilita a percepção da realidade fática de certa situação, a avaliação das alternativas e dos possíveis caminhos a serem trilhados. Trata-se de um processo de avaliação e deliberação prévia que organiza e racionaliza ações, antevendo resultados, e que tem por escopo atingir, da melhor forma possível, os objetivos predefinidos”.

De forma objetiva, o planejamento, levando-se em conta a correta forma de locação de equipamentos, a qual se requer nesta impugnação, traduz o ato de pensar e fazer planos de uma maneira estratégica, mediante diagnóstico de oportunidades, aonde seria considerado devidamente seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão de prover equipamentos de informática aos servidores públicos. O que não foi devidamente realizado no presente processo.

A ausência ou inconsistência de um dos elementos exigidos para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar poderá ocasionar prejuízos expressivos à licitação. O Tribunal de Contas da União elenca alguns exemplos:

“Falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado; Alterações de especificações técnicas, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados; Utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações; Alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 16).”

A legislação em vigor, concomitantemente com a doutrina especializada em estudos alusivos ao processo licitatório, elenca o que, quando e como a Administração deve proceder para realizar suas compras/contratações. No mesmo sentido, alguns Órgãos da Administração tem editado orientações acerca dos “vícios” concorrentes ao processo licitatório, a exemplo do que o TCU aponta como os principais:

a) projeto básico inadequado ou incompleto, sem os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra, não aprovado pela autoridade competente, e/ou elaborado posteriormente à licitação;

b) obra não dividida em parcelas com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade;

Os vícios decorrentes de elaboração deficiente das peças que compõem o processo licitatório (projeto básico/termo de referência) comprometem dentre outros princípios, o da eficiência dos atos públicos, podendo gerar danos irreparáveis tanto ao erário como à sociedade. Assim, o processo licitatório deve atentar aos requisitos legalmente exigidos, de tal forma que o objeto desejado pela administração, seja adquirido dentro dos prazos, valores e condições previamente definidas. Portanto, se elementos essenciais forem desconsiderados, como no caso em tela, além ferir o princípio da legalidade por não conter elemento essencial previsto na legislação, compromete à Administração pelo insucesso do que almejava adquirir/contratar, consequentemente, afeta ao interesse público.

Semelhante ao presente certame, exigências consideradas limitadoras do caráter competitivo, sendo aquelas que por conta de falhas no projeto básico causaram mitigação na disputa ou inadequação da contratação, foram identificadas por esta empresa em outros certames. De igual forma, foram apresentadas soluções aptas a relativizar as exigências (com base em fundamentação técnica que ausência de prejuízos ao projeto do órgão), com vistas a possibilitar que um maior número de empresas viesse a participar da contratação. Na oportunidade, os órgãos foram silentes quanto ao assunto, o que motivou o ingresso de representação perante o TCU. Citando duas oportunidades, tem-se as seguintes manifestações daquele Tribunal.

Acórdão 10584/2015-TCU – 2ª Câmara (Processo nº 024.083/2015-1)

(...)

*1.8. dar ciência ao FNDE de que o Pregão Eletrônico (SRP) 33/2015 foram identificadas as seguintes impropriedades: (i) ausência de estudo técnico preliminar justificando todos os requisitos definidos para a contratação (item IV do termo de referência), uma vez que os requisitos técnicos mínimos dos equipamentos exigidos para a prestação dos serviços de outsourcing de impressão devem ser os **INDISPENSÁVEIS** ao atendimento das necessidades do órgão, de forma a evitar a **RESTRICÇÃO INDEVIDA DA COMPETITIVIDADE**, os quais devem ser definidos em estudo técnico preliminar, momento em que deve, também, ser feito o levantamento para identificar quais soluções existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos, conforme item 1.7.2.1 do acórdão 2.349/2013-Plenário, e orientações contidas no documento Riscos e Controles das Aquisições (eee.tcu.gov.br/rca).*

Acórdão nº 3009/2015-TCU-Plenário (processo nº 003.377/2015-6)

“em suma, a: a) existência de cláusulas restritivas de competitividade no edital; b) falta de demonstração de inviabilidade de parcelamento do objeto; c) fortes indícios de sobrepreço do serviço a ser contratado; d) ausência de justificativa a respeito da vantagem do modelo de contratação adotado pela Funasa; e e) previsão, sem motivos, da adesão de órgãos participantes à ata de registro de preços.”

Nessa mesma oportunidade, o Tribunal inclusive aplicou aos gestores do órgão e aos responsáveis pela elaboração do edital a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, haja vista terem tido ciência acerca das normas que impunham a indevida restrição que gerou sobre preço – e ensejavam as demais irregularidades – e nada fazendo.

Como se sabe, o TCU pode declarar a nulidade de qualquer ato e procedimento adotado em uma licitação que esteja em dissonância com seus preceitos. Oportuno destacar ainda que, eventuais limitações do caráter competitivo em certames licitatórios é assunto amplamente tratado pelo TCU, não apenas nos casos citados acima, mas em diversos outros, conforme se vê abaixo:

“(…) 9. Postos esses fatos, em especial os que demonstram possibilidade de direcionamento da concorrência em tela, é de reconhecer o fumus boni iuris nas ponderações apresentadas pela Unidade Técnica. De notar que o prosseguimento do certame poderá causar prejuízos ao Erário, haja visto que, em princípio, o edital não observa os princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e da isonomia entre os licitantes, uma vez que há indícios de favorecimento à empresa Politec Ltda. Ressalta-se, adicionalmente, o elevado valor envolvido – cerca de R\$ 8.670.000,00 (oito milhões, seiscentos e setenta mil reais)” (Decisão 819/2000 – Plenário)

“Assim, em suma, observamos que não foram suficientemente ilididos os questionamentos em tela, podendo-se concluir pela responsabilidade da presidente (como de todos os membros) da CLP, por agir de forma ao menos omissiva, permitindo que houvesse o direcionamento, os sobrepreços e o favorecimento

questionados. Por isso, sujeita-se a responsável à multa prevista no art. 43, parágrafo único, da Lei n° 8.443/92, na proporção, opinamos, de 15% (RI-TCU, art. 220, inc. III).” (ACÓRDÃO N° 105/2000 – TCU – Plenário AC-0105-20/00-P)

Ainda, no que diz respeito ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no caso de possível direcionamento, destacamos:

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

3. Considerando os indícios descritos de direcionamento da aludida licitação; e que tal procedimento licitatório não se conformaria à atual política de contenção de gastos impostos à Administração Pública, solicita que este Tribunal se digne a:

- a) liminarmente, determinar ao Ministério da Justiça a suspensão do mencionado procedimento licitatório, uma vez que a matéria indica a abertura de propostas para o dia 11 do mês corrente;*
- b) determinar, com fulcro no art. 41, inciso II, também da Lei n° 8.443/92, a realização de inspeção no Ministério da Justiça, com vistas ao cumprimento dos misteres supra-assinalados e, se for o caso, identificar os responsáveis pelos atos eventualmente irregulares.*

5. Em resposta à diligência desta Secretaria, por meio do ofício n° 68/SE/MJ, de 03/02/98 (fls. 12), o MJ prestou as seguintes informações:

- a) os atos referentes ao processo licitatório da Tomada de Preços n° 12/97 foram suspensos por intermédio da Portaria do Gabinete do Ministro/MJ n° 1.215, de 02/12/97 (fls.14); b) a mesma Portaria desconstituiu a Comissão Permanente de Licitação, dispensando os seus membros; c) Comissão de Avaliação, constituída mediante Portaria do Gabinete do Ministro/MJ, de 18/12/97, (fls. 16) para analisar a matéria, concluiu pela existência de irregularidades na licitação que comprometeriam todo o procedimento até então praticado, ante a inobservância do disposto no art. 3°, inciso I, da Lei 8.666/93 (fls.22)” (decisão n° 153/98)*

Este órgão não cogitou devidamente todas as formas possíveis e usuais de contratação, sendo que o modelo de locação com serviços incluídos seria, comprovadamente, o mais prudente e racional, por dentre tantos motivos, alguns abaixo elencados:

a) Como o contrato seria de 12 meses, em se constatando uma eventual reacomodação dos preços nos níveis anteriores a pandemia, o contrato poderia ser rescindido com 12 meses ou mesmo renegociado nos termos legais. No modelo de aquisição, a contratação já teria sido efetivada, o fornecedor pago, não havendo mecanismo legal para solicitar o dinheiro de volta com a devolução dos equipamentos usados ao fornecedor.

b) Flexibilidade: Em caso de redução do quadro de servidores, o que é uma bandeira do Governo atual, ou mesmo mudança de perfil como por exemplo, usuários de Desktops migrando para Notebooks, no

modelo de “locação com serviços incluídos” o governo pode reduzir, rescindir ou ampliar o contrato após 12 meses. Novamente, na aquisição, se repetiria a situação anteriormente explicitada, da impossibilidade de recuperação dos valores e devolução dos equipamentos. Ou ainda da possibilidade de compra do parque no final ou em qualquer momento da contratação, caso isso se demonstre necessário ou mais vantajoso.

c) Pagamento por uso: O modelo de “locação com serviços incluídos”, o pagamento é feito mensalmente, 30 dias após a prestação dos serviços, em caso de falha dos equipamentos e descumprimento dos termos, o governo não pagará o fornecedor ou fará a liquidação com as devidas glosas.

d) Redução de custos com contratos de Central de Serviços: Já é sabido que um dos maiores custos de TIC no Governo se refere aos contratos de Central de Serviços – (Service Desk). Todos os fornecedores do modelo de “locação com serviços incluídos”, já possuem central de serviços desk incluso em seu modelo, o que seria um custo a ser reduzido da operação como um todo.

Ademais, cabe ressaltar que o modelo não é novo, e já é largamente utilizado no meio privado e também por diversos órgãos públicos, dentre os quais podemos citar alguns licitados em 2020 e que já são, inclusive, clientes da Simpress:

- Instituto Federal do Rio de Janeiro – Pregão 12/2020, processo 23270.001783/2020-38;
- Comando da Aeronáutica - Pregão eletrônico 001/202, processo nº 67564.028157/2019-11;
- CIGA –SC / Pregão 01/2020 / Processo Administrativo 1435/2020;
- Câmara Municipal de Curitiba – Pregão nº 11/2019, Processo nº 355-836/201;
- Companhia de Saneamento do Paraná – Pregão nº 1458/2020;
- Secretaria Municipal de Curitiba – Pregão nº 107/2020, Processo nº 01 – 061.122/2020.
- Prefeitura Municipal de Curitiba – Pregão nº 399/2018, Processo nº 01-114494/2018.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA DE NITERÓI -CLIN - RJ pregão 003/2019, processo 520/001189/2018;
- DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DPPE-RJ, pregão 023/2019, processo E-20/001.001717/2019;
- SECRETARIA DE INFRA ESTRUTURA E OBRAS RJ, pregão 003/2019, processo E-17/026/1122/2019;
- PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE NITERÓI - NIT PREV RJ, pregão 003/2020, processo 310/0001924/2019;
- Departamento de Ações Sócio Educativas - pregão 022/2019, processo E-03/021/311/2019;
- Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro- pregão 74/2019, processo E-08/007/001255/2019.

Pelas linhas acima, esta Impugnante requer a realização de estudo onde seja efetivamente e corretamente considerado a locação de equipamentos, levando em conta as observações ora trazidas. Onde indubitavelmente se chegará à conclusão de que a locação se trata de melhor medida que a aquisição dos equipamentos como almeja este órgão."

Em seguida. A impugnante ataca a consecução do próprio certame. Vejamos:

"3. DAS DRÁSTICAS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DO PRESENTE CERTAME. DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA PREVENÇÃO AO MONOPÓLIO ECONÔMICO.

Nunca podemos perder de vistas que a Administração pública tem seu funcionamento voltado para a sociedade. Sua principal função é o ato de dirigir e comandar, adotando medidas e decisões com a finalidade de atender a sociedade para o bem comum da coletividade.

Mesmo em sede de Pregão Eletrônico, a qual estamos, é fundamental que se faça uma reflexão sobre o uso do poder de compra do Estado e sobre o seu papel quanto ao desenvolvimento sustentável, refletindo acerca do papel das compras públicas enquanto indutoras de políticas públicas e como meio para o atingimento de vários objetivos governamentais.

No exercício de sua função de Estado, esta Central de Compras não pode ignorar o fato de que é sua função não comprometer critérios como livre-concorrência, não causar monopólios, evitar a aglutinação das compras em número ínfimo de fornecedores.

No caso em tela, mais de 55 empresas se mostraram aptas ao fornecimento, ou seja, são empresas que costumeiramente fornecem equipamentos ao Governo, e agora, de forma súbita, a maioria de seus compradores centralizarão suas compras em apenas 1 empresa. Ora, não é função do Estado se preocupar com a condição financeira das demais empresas? Certamente que sim.

Não se pode negar que, no atual mundo intervencionista em que vivemos, vários monopólios de fato possuem o poder de restringir a produção e praticar preços monopolísticos, o que poderá ocorrer com a manutenção da forma de contratação da forma prevista. Esta centralização não é eficaz e eficiente, gerando mais prejuízos ao país enquanto sociedade do que a “economia” gerada pela economia de escala.

O papel estatal enquanto maior consumidor nacional, e por vezes o único, deve ser ressaltado. Tal ênfase se dá pelo fato de o Estado ser um grande consumidor, e o consumo ser exatamente um dos fatores principais dentro desse olhar de sustentabilidade econômica das empresas que costumeiramente participam de licitações

Assim, em termos de desenvolvimento sustentável, há que se considerar o custo-benefício, em que a “melhor compra” deve ser priorizada em detrimento do menor preço, pois, nesse último caso, a escolha pode levar até mesmo fechamento de postos de trabalho por conta da tentativa do Estado em realizar “mega” licitações que costumeiramente por anos vinham sendo realizadas de forma fragmentadas

Nesta ceara, a Administração Pública, e todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, deve visar a satisfação das necessidades coletivas. A coletividade das empresas fornecedoras de informativa, bem como os milhões de indivíduos que serão afetados pela centralização desta Ata de Registros, não serão beneficiadas, não foram levadas em consideração. Diversos postos de trabalho e empresas inteiras, podem ser fechadas por conta desta forma de contratação escolhida.

Administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviços ou executá-los, como também dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil, viável, bom para todos, que avalie e pondere todas as consequências do ato administrativo, e não somente a busca pelo menor preço.

O ato de governar visa tomar decisões para a sociedade, destinadas ao bem estar social, com o intuito de satisfação para a coletividade de qualquer esfera. Sendo assim, promover uma Ata de Registro de Preços do porte da pretendida nesta licitação, fatalmente irá prejudicar diretamente dezenas de empresas que fornecem ao governo de forma fragmentada por todo o país.

Sendo o Estado o meio comprador de diversos mercados, indubitavelmente seu poder de compra serve como fomentador do desenvolvimento socioeconômico. Assim, o poder de compra do Estado pode ser considerado muito além da promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental, para também a promoção da inovação e servir também como instrumento de políticas públicas inserindo no mercado vendedores até então alijados do mesmo. Cita-se como exemplo as micro e pequenas empresas

A legitimidade do uso das compras públicas como instrumento de políticas públicas advém, entre outras fontes, do disposto legal acrescenta o desenvolvimento nacional sustentável como umas das finalidades da realização das licitações.

O vulto inerente às compras públicas fragmentadas, como de costume, surge como um vetor mercadológico contundente, haja vista que o Governo atua no papel de protagonista na injeção de capital no mercado, tendo certo poder para transformá-lo. Em tempos de pandemia mundial, qual a vantagem em restringir a aquisição dos bens do Estado a meros 3 fornecedores? Qual o benefício social desta medida?

Ademias, uma aquisição desta amplitude em meio a maior pandemia dos últimos tempos, certamente irá trazer inúmeros riscos para erário público como um todo. É notório que os preços estão totalmente desacomodados e instáveis devido ao novo patamar do câmbio do dólar

Nesse sentido, a Administração não pode olvidar-se de que os insumos e componentes da solução de hardware são importados, mesmo para os equipamentos fabricados no Brasil, o que demonstra a direta e inexorável relação do câmbio americano com o valor final dos produtos.

Por onde se olha, vê-se a inviabilidade da forma, período e efeitos da contratação que esta Central de Compras almeja realizar, pelo que esta Impugnante requer a revisão do estudo técnico onde devidamente seja verificado a locação de equipamentos e que seja ponderado os efeitos da errônea

centralização nacional desta compra e os prejuízos as empresas que serão afetadas pelo desaparecimento de tão importantes clientes.

Considerando a natureza das alegações da impugnante, a área técnica encaminhou subsídios para fundamentar a resposta da pregoeira, os quais transcrevemos a seguir:

A área demandante/ técnica se manifestou em relação a este ponto da peça impugnatória da seguinte forma:

"1) DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE LOCAÇÃO NO PROCESSO – Da não consideração do modelo de “contratação como serviço” – Outsourcing – (locação com serviços incluídos) no ETP - Estudo Técnico Preliminar.

Resposta: Inicialmente, informa-se que constitui atribuição precípua desta Central de Compras, constante no art. 131, inciso VI do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, "planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum, para atender aos órgãos e às entidades da administração pública federal".

Nesse sentido, destaca-se que esta Unidade não realiza aquisições para si própria, mas sim em nome de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Assim, a Central de Compras, em seus processos licitatórios, procura responder às principais demandas dos órgãos públicos, constantes no PAC. É por isso que uma das principais razões para a realização do presente certame está na materialidade significativa da demanda relacionada a **AQUISIÇÃO** de desktops, notebooks e monitores por 625 órgãos da APF em seus respectivos PACs, conforme descrito nos Termos de Referência da contratação em comento.

Cumpram-se enfatizar que as demandas atinentes a **AQUISIÇÃO** de equipamentos diferem-se substancialmente daquelas relacionadas a **LOCAÇÃO**, a exemplo da natureza de despesa associada a cada modelo de fornecimento. Cada demanda registrada no sistema PGC integra um planejamento orçamentário vinculado a determinada natureza de despesa. Portanto, não há o que se falar na alteração do modelo de fornecimento sem que houvesse uma descaracterização da demanda original. Isso porque aquisição tem natureza de despesa de investimento (44.90) e a locação tem natureza de despesa de custeio (33.90). Um eventual descolamento dessa condição da contratação tem consequências negativas não desprezíveis para os orçamentos dos órgãos que manifestaram o interesse na compra.

O certame em tela se propõe a auxiliar aqueles órgãos que já intencionavam adquirir equipamentos, em especial àqueles que registraram suas intenções no Plano Anual de Contratações (PAC) para 2020, a fazê-lo em preços, custos operacionais e condições mais favoráveis.

A presente iniciativa não impede que órgãos da administração, observando a respectiva realidade, adotem modelo diverso, uma vez que cada órgão possui autonomia financeira, gerencial e orçamentária, bem como o dever de fundamentar a escolha da solução indicada em suas contratações.

Entende-se também que o atual processo de contratação encontra amparo na Lei 8.666/93, uma vez que a motivação do objeto se assenta em demanda legítima dos órgãos que registraram suas iniciativas indicando a natureza da **AQUISIÇÃO POR EQUIPAMENTOS** em seus respectivos Planos Anuais de Contratação, observando-se o disposto no art. 11 da IN. nº 01/2019 SGD/ME no tocante à justificativa da escolha da solução, em específico, em relação às necessidades tecnológicas e de negócio de órgão.

Com base no exposto acima, **não há o que se falar em vícios de elaboração deficientes de artefatos da instrução processual e nem tampouco de exigências limitadoras de caráter competitivo, uma vez que a previsão da LOCAÇÃO de equipamentos constitui-se em objeto com natureza distinta da demanda identificada com maior materialidade no PGC dos diversos órgãos e entidades interessadas. Dessa forma, ofertar um modelo de compra diferente daquele solicitado pelos órgãos constituiria ofensa às competências institucionais da Central de Compras constantes do Decreto nº 9.745/2019, uma vez que não refletiria a materialidade nos instrumentos de planejamento do SISP (PAC/PGC).**

2) QUANTO A AFIRMAÇÃO DA IMPUGNANTE ACERCA DA NÃO OBSERVÂNCIA À OPÇÃO DE BENS COMO SERVIÇO.

Resposta: Inicialmente destaca-se que o processo de contratação em tela observou integralmente as exigências constantes da IN nº 01/2019 SGD/ME, em específico o disposto em seu art. 11 no tocante às características do Estudo Técnico Preliminar.

A impugnante alega que não foi considerado o modelo de locação de equipamentos no referido estudo técnico. Entretanto cumpre esclarecer que o modelo de LOCAÇÃO, assim como o modelo DAAS, foi avaliado e esse declarado como solução inviável nos termos do §1º do art. 11 da IN. 01/2019 SGD/ME. Principalmente, porque diferem-se da natureza da demanda registrada no PGC, razão pela qual não devem integrar o rol de opções de fornecimento sem que houvesse um comprometimento do atendimento a demanda originalmente registrada no PGC.

Portanto, o estudo técnico cumpriu integralmente o disposto na IN. 01/2019 SGD/ME ao analisar, em sede de Custo Total de Propriedade, aquelas alternativas relacionadas a natureza da demanda registrada no PGC, quais sejam soluções atinentes a AQUISIÇÃO de equipamentos com ou sem serviços associados.

Por fim, não há o que se falar em vícios ou na não observância dos dispositivos constantes da IN. nº 01/2019, tampouco da não realização de análise de soluções alternativas associadas à natureza da demanda registrada no PGC.

3) QUANTO À AFIRMAÇÃO DA IMPUGNANTE ACERCA DE CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DO PRESENTE CERTAME.

Resposta: Destaca-se que esta contratação conjunta opera-se por intermédio do Sistema de Registro de Preços, de forma a gerar uma Ata de Registro de Preços (ARP) ao final do certame, que não obriga os órgãos da Administração Pública a adquirir tais equipamentos, conforme art. 16 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Nesse modelo de contratação, cada órgão possui autonomia financeira, gerencial e orçamentária, bem como o dever de fundamentar a escolha da solução indicada.

Portanto, o certame se propõe a auxiliar aqueles órgãos que já intencionavam adquirir tais equipamentos, em especial àqueles que registraram suas intenções no Plano Anual de Contratações (PAC) para 2020, a fazê-lo em preços, custos operacionais e condições mais favoráveis, conforme se pretende com o Edital de pregão nº 12/2020.

Nesse sentido, não há o que se falar em possibilidade de criação de monopólio através da presente licitação pois o modelo proposto em nenhum momento determina, por meio de ato normativo, a aquisição dos produtos em tela ou a utilização do registro de preços decorrente do presente processo de contratação. Sem contar que se trata de aquisição de bens que são de consumo corriqueiro pela Administração Pública e que têm o seu parque renovado com alguma regularidade, permitindo, assim, a visita ao mercado pelos órgãos interessados de maneira constante e a participação de várias empresas do segmento de forma periódica. Logo, descarta-se o argumento da impugnante no sentido de que, a realização do presente certame, trará consequências econômicas negativas para o mercado como o comprometimento dos critérios de livre-concorrência e a difusão de monopólios por parte da Central de Compras, decorrentes das compras centralizadas. O que deve ficar claro é que o Governo está apenas agregando as suas compras que eram realizadas anualmente de forma descentralizadas, por diversas de suas unidades.

É imprescindível ressaltar que os aspectos concorrenciais atinentes à aquisição de equipamentos foram considerados sopesando a necessidade de mitigar as disfunções de preços finais ocasionadas pela compra descentralizada e fragmentada de equipamentos por vários órgãos da Administração Pública. O que se busca é alcançar maior economia de escala e processual para o suprimento das necessidades de diversas instituições públicas, evitando esforços similares e múltiplos em várias unidades de compras.

Assim, entendemos que não se está restringindo a competição ou mesmo violando a isonomia, uma vez que o cenário de compra está dado pelos planejamentos dos órgãos. Tal entendimento foi corroborado também em instâncias de controle interno, uma vez que tal contratação foi submetida, sem apontamentos de natureza similar aos trazidos pela impugnante, para análise e aprovação do Colegiado Interno de Referencial Técnico, conduzido pela Secretaria de Governo Digital (SGD), bem como de auditoria preventiva realizada pelo Controladoria Geral da União (CGU).

Postas as manifestações, há de se perceber que de fato a Central de Compras é responsável pelo desenvolvimento, proposição e implementação de modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo Federal, conforme o Decreto nº. 9.745, de 08 de abril de 2019.

Neste esteio, conforme salientado pela manifestação da área técnica, cabe à Central, "*planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum, para atender aos órgãos e às entidades da administração pública federal*".

Assim sendo, a licitação ora em ataque busca atender às manifestações de diversos órgãos registradas no Plano de Gerenciamento de Contratações conforme consignado na Instrução Normativa nº1 de 10 de janeiro de 2019.

Como já demonstrado pela área técnica, os registros no PGC demandam a AQUISIÇÃO de equipamentos e não sua locação, por conseguinte, não há cabimento para que esta Central altere as demandas registradas pelos órgãos.

Com relação às questões de economicidade, além dos argumentos apresentados pela CGTIC vale lembrar que a licitação ocorre pelo Sistema de Registro de Preços o qual é regulamentado pelo Decreto 7.892 de 11 de janeiro de 2013, que prevê em seu artigo 17:

Art. 17. Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea "d" do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Ou seja, a utilização do SRP permite ainda que os preços sejam reduzidos durante a vigência da Ata de Registro de Preços, caso haja redução no custo do objeto da Ata,

Ademais a centralização de processos de compra permite que sejam alcançados a padronização e ganhos de escala além da redução dos custos administrativos envolvidos na realização dos procedimentos licitatórios.

Esta conclusão, aliás encontra-se demonstrada no estudo do Banco Mundial sobre o tema chamado um Ajuste Justo e como já abordado, ratificada inclusive pelos órgãos de controle e há de se ressaltar ainda que o processo licitatório foi construído em estrita observância à legislação vigente e aos princípios constitucionais norteadores da ação pública.

4. MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA

Por todo o exposto, os Impugnantes carecem de razão em suas alegações, uma vez que o regramento previsto no Edital do Pregão Eletrônico nº 13/2020 está em harmonia com a legislação vigente, razão pela qual NÃO serão acatadas as alegações das peças impugnatórias.

5. DA DECISÃO

Pelos motivos elencados, CONHEÇO da Impugnação interposta pela empresa SIMPRESS COMÉRCIO, LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA por atenderem os requisitos de admissibilidade e tempestividade, para no mérito NEGAR-LHE provimento, mantendo-se os termos do Edital em comento. Destaca-se que a decisão desta Pregoeira está fundamentada na manifestação da Área Técnica Requisitante.

Brasília, novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente

Gilnara Pinto Pereira

Pregoeira