



COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO SENAC/RN

Pregão Presencial nº 018/2017

Processo nº 144/2017

Objeto: Registro de preços objetivando a confecção, fornecimento e instalação de material gráfico e de sinalização (folder, cartilha, panfleto, convite, cartaz, etc.) para atender as necessidades do SENAC/RN, incluindo entrega, conforme especificações contidas no Edital e seus anexos.

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

IMPUGNANTE: EMPRESA Z.

IMPUGNADO: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO SENAC/RN

Trata o presente de resposta à IMPUGNAÇÃO apresentada pela EMPRESA Z, encaminhada por meio eletrônico à Comissão de Licitação do Senac/RN, contra os termos do Edital do Pregão Presencial nº 018/2017, cujo julgamento segue abaixo, contendo as seguintes informações:

ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

De acordo com o item 3.1 do Edital em referência, "Até o **3º (terceiro) dia útil anterior à data fixada para recebimento das propostas (considerando-se horas e dias úteis das 08hs às 17hs, de segunda-feira a sexta-feira), qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos ou impugnar o ato convocatório do presente pregão através de correspondência endereçada à Comissão de Licitação do Senac ou via e-mail".**

A impugnação foi encaminhada via e-mail pela empresa impugnante na data de 21/07/2017, às 19h:07, subscrita por representante da Empresa, por meio de endereço eletrônico. Conforme disposições editalícias, consideram-se horas e dias úteis das 08h às 17h, de segunda-feira a sexta-feira. Assim, a Comissão de Licitação deu como recebida a impugnação em 24/07/2017, encontrando-se, portanto, TEMPESTIVA.

DAS RAZÕES DA IMPUGNANTE

Alega a Impugnante que “vários dos itens encontram-se claramente inexequíveis, apenas com os valores de referência. Como é de se supor que haja alguma concorrência durante o certame que rebaixará ainda mais os valores, particularmente no setor gráfico que tem-se verificado altamente competitivo, alguma gráfica haverá de, em algum momento, doar graciosamente os serviços as instituições públicas tal o aviltamento de valores praticados”. (sic)

Aduz que não acredita em doações graciosas e que, em face dos preços que ora se apresentam na licitação, dois são os cenários possíveis: à primeira, um cenário chamado de “ignorância bem-intencionada”, mencionando que o *servidor* ao cotar os itens que serão objeto do pregão, desconhecendo a particularidade da personalização típica do setor gráfico, faz a solicitação de orçamento às gráficas citando apenas a quantidade total sem citar os pedidos mínimos, que são posteriormente inseridos na confecção do Edital, equiparando serviços gráficos ao pedido de material de expediente como grampeadores e marcadores de página.

Afirma que há descompasso entre os custos para produção dos itens e os valores oferecidos pelo SENAC/RN, que se não forem “armadilhas” colocadas para afastar a concorrência somente a citada “ignorância bem-intencionada” pode explicar os preços de referência.

Assevera que não sendo o cenário que se afigura acima, houve a conhecida e velha corrupção de *servidor*, que, com o fito de prejudicar a livre concorrência, cria dificuldades colocando valores inexequíveis para pedidos mínimos do objeto para que os potenciais concorrentes se sintam desestimulados a participar do processo deixando a via pavimentada para que os “de sempre” possam ter êxito e assim dividir o butim (sic).

Acrescenta, segundo o Impugnante, para clarificar, que o que comumente acontece é que, se algum desavisado teimoso ousar lograr êxito, pede-se sempre o mínimo já descrito em Edital como forma de punição a ousadia, já se for alguém do “esquema” os pedidos todos serão feitos de uma só vez dando ganho de escala possibilitando a produção dos itens.





Cita que, em outra oportunidade, participando de licitação no SENAC/RN, fora alertado pelas empresas participantes que o órgão utiliza com frequência a prática de pedidos mínimos, não sabendo precisar se o alerta foi bem intencionado ou uma forma de desestimular os participantes.

Menciona que alguns itens cotados “beiram o absurdo”, citando como exemplos os itens 1.4 (cartão de visita), como valor unitário máximo de R\$ 0,34, trazendo à colação os custos para confecção do item, dentre outras especificidades, 1.1, cartilha, sem adentrar na composição de custo do referido item.

Sugere a utilização da ABIGRAF local ou nacional para orientar a Instituição corretamente na solicitação de cotação dos serviços para lisura dos certames na área gráfica.

Finaliza sua impugnação aduzindo que fora enviada cópia do e-mail ao Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte, “para que este órgão fiscalizador possa acompanhar par e passo o presente processo licitatório desde este pedido até sua efetiva conclusão (entrega dos bens licitados)”.

É o relatório.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Sobre as alegações da Impugnante, a Comissão Permanente de Licitação do Senac, RN, pede vênia para, nas linhas seguintes, esclarecer sobre a natureza jurídica da Entidade e a gênese de suas contratações.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, os Serviços Sociais Autônomos: “(..). São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (...) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. (...) Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são



atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários.”¹. Segundo a melhor e mais nova doutrina, são entidades de colaboração governamental.

Também, é importante assinalar que o Plenário do Tribunal de Contas da União, por meio das Decisões nº 907/1997 e nº 461/1998, consolidou a interpretação de que os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos aos estritos procedimentos da Lei nº 8.666/1993 e sim aos seus regulamentos próprios, devidamente aprovados e publicados.

Com essa decisão, o Conselho Nacional do Senac editou a Resolução nº 845/2006, alterada pela Resolução Senac nº 958/2012, destinada a disciplinar as contratações de obras, serviços, compras e alienações do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

A licitação, no contexto do Senac, destina-se a selecionar as propostas mais vantajosas para a Instituição quando da contratação de serviços ou da adjudicação de bens. Para esse mister, será processada e julgada em estrita conformidade com ditames da Resolução Senac nº 958/2012 e segundo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

O Edital, consoante mandamento legal consagrado na jurisprudência e na práxis normativa, é a própria lei interna do certame licitatório, obrigando-se a conter, em seu corpo, as cláusulas e as condições que assegurarão a eficácia de todos os princípios regentes da matéria a que se propõe. O Senac cuidou de estabelecer as condições para a licitação ora suscitada.

O comando normativo do Edital é incontestável. A sua aplicação, todavia, está circunscrita à exegese da Administração, através da Comissão de Licitação. No contexto do certame licitatório, é certo que o Edital faz lei entre as partes, sendo aplicado, contudo, em conformidade com a norma que o criou e em consonância, de forma subsidiária, com a legislação aplicável à espécie.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 346.



ANÁLISE DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

Com relação aos argumentos da interessada, importa registrar, de início, que, por óbvio, a Administração não espera doação graciosa dos bens. Tanto o é que deu abertura a novo certame com valor estimado da contratação dos itens não adjudicados em licitação anterior (Pregão Presencia n° 001/2017), importando em um valor de R\$ 173.110,00 (cento e setenta e três mil cento e dez reais) para a contratação em referência.

Se fosse possível não licitar os bens, em havendo permissivo legal para tanto, seria celebrado, de certo, outro instrumento. No entretanto, as obras, serviços, compras e alienações subordinam-se aos Regulamentos da Entidade e devem ser precedidas de licitação, excetuadas as hipóteses de inexigibilidade e dispensas de licitação.

À primeira, em relação à estimativa de custos, a Impugnante suscita pela inexecuibilidade dos preços ao argumento de que o(s) Empregado(s) que realizou(aram) a cotação de preços ou desconhece as particularidades do setor gráfico, alegando que o quantitativo de pedidos mínimos foram inseridos somente quando da elaboração do edital, sendo a mencionada "ignorância bem intencionada", inovando, inclusive, na seara jurídica do direito administrativo; ou, ainda, supondo um *esquema* por parte daqueles que fazem a Instituição Senac, alegando corrupção e o recebimento de *butim*, que conforme definição no *Houaiss* "é o conjunto de bens materiais e de escravos, ou prisioneiros, que se toma ao inimigo no curso de um ataque, de uma batalha, de uma guerra. Pode ser o produto de roubo ou de pilhagem. No uso formal é o produto de caça ou pesca, e, informal, é o proveito, lucro. Como espólio de guerra, era dividido de acordo com a eficiência de cada um nos campos de batalha". (sublinhas acrescidas).

A esse propósito, cabe consignar que para estimar o valor da contratação, como sabido, estas devem ser precedidas de pesquisa de preços no mercado. Indispensável, portanto, a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto pretendido pela Administração.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em diversas oportunidades, defendeu a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada à definir



o orçamento estimado, conforme se denota do Acórdão nº 3.026/2010 – Plenário, cujo Voto consignou que “a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário)”.

Quando da pesquisa de mercado realizada pelo Senac, foram fornecidas todas as informações indispensáveis à coleta de preços, quais sejam: estimativa de quantitativo, por se tratar de Ata de Registro de Preços, quantidade mínima por pedido, tipo do produto com suas especificações e características, necessárias à composição do custo.

Vale dizer, no Sistema de Registro de Preços (SRP), a Administração tem o dever de estabelecer o quantitativo máximo que será demandado do fornecedor ao longo de toda a vigência da ata. Trata-se de definir e delimitar de forma objetiva o objeto da licitação. Nada obstante, o estabelecimento de quantitativos mínimos por ocasião de cada convocação para celebração de contrato oriundo da Ata de Registro de Preço é, inclusive, recomendado pela Corte de Contas, caso seja possível dimensioná-lo. Assim, tanto na coleta de preços quanto no instrumento convocatório, a Administração fixou, desde logo, que em cada convocação para atendimento de sua demanda a partir da ata firmada será requisitada uma quantidade entre o mínimo de “X” e o máximo de “Y” unidades, tanto melhor, o que foi permitido diante da situação fática do histórico de contratações.

Nos contratos tradicionais a Administração se obriga a comprar 100% do quantitativo licitado, podendo acrescer ou suprimir esse quantitativo no limite de até 25% do valor inicial atualizado do contrato. No SRP, como bem destaca o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, “a característica singular do sistema de registro de preços é a aquisição de bens ou contratação de serviços, de forma futura e eventual, todas às vezes e nas quantidades flexibilizadas que a Administração necessitar, ou seja, não há definição precisa e exata das contratações vindouras” (TC-000755/989/12-6). Dimensionar um quantitativo mínimo para cada contrato permite ganho em escala de economia, pois o interessado garante, no mínimo, o custo do frete.



Diga-se, no que se refere ao item 1.1 do edital (cartilha), das 7 (sete) empresas do ramo respondentes à pesquisa de mercado, apresentaram preço para estimar o valor da licitação 5 (cinco) empresas. Realizada a média para estimar o valor da licitação, verifica-se que 3 (três) empresas encontram-se dentro do valor estimado pela Administração, conforme mapa de apuração constante dos autos do processo, abaixo transladado:

Item	Quantidade Estimada	Quant. Mínima por Pedido	Peça	Empresa A		Empresa B		Empresa C		Empresa D		Empresa E		PREÇO MÉDIO	
				Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor Total	UNITÁRIO	TOTAL
				Unit.	Total										
LOTE 01: Cartilhas, abanadores, marcadores de página e cartões de visita															
1.1	1000	200	Cartilha	3,44	3.440,00	3,79	3.792,00	7,74	7.740,20	6,06	6.064,30	10,00	10.000,00	6,20	6.200,00

No que tange ao item 1.4 do edital (cartão de visitas), das 7 (sete) empresas do ramo respondentes à pesquisa de mercado, apresentaram preço para estimar o valor da licitação 5 (cinco) empresas. Realizada a média para estimar o valor da licitação, verifica-se que 4 (quatro) empresas encontram-se dentro do valor estimado pela Administração, conforme mapa de apuração constante dos autos do processo, abaixo transladado:

Item	Quantidade Estimada	Quant. Mínima por Pedido	Peça	Empresa A		Empresa B		Empresa C		Empresa D		Empresa E		PREÇO MÉDIO	
				Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor Total	UNITÁRIO	TOTAL		
				Unit.	Total	Unit.	Total	Unit.	Total	Unit.	Total				
LOTE 01: Cartilhas, abanadores, marcadores de página e cartões de visita															
1.1	3000	50	Cartão de Visita	0,37	1.107,00	0,30	900,00	0,21	642,00	0,37	1.104,00	0,23	690,90	0,34	1.020,00

Não há plausibilidade no argumento de possível inexecutabilidade nos preços estimados pela Administração, posto que realizada em conformidade com as orientações do TCU, dada a devida amplitude, observando critérios técnicos aceitáveis pela área demandante.



O Impugnante sequer fez prova do alegado quanto a suposta inexecuibilidade, apresentando uma cesta de preços praticados no mercado.

Insurge-se, ainda, quanto ao uso, pela Entidade, da Associação Brasileira da Indústria Gráfica (ABIGRAF Nacional), a qual trata-se de órgão de livre associação, conforme art. 8º da Constituição Federal, para orientações quanto a solicitação de cotação de serviços. Ocorre que as orientações ali trazidas aplicam às empresas do ramo da Impugnante, a qual disponibiliza cartilhas/manuais para que as empresas conheçam a forma correta do levantamento de custos e formação do preço de vendas de seus serviços, não se aplicando, portanto, ao Senac, eis que não é sua atividade finalística.

Sobre tal aspecto, não vislumbramos, ainda, na ABIGRAF Nacional ou local, por meio do Sindicato das Indústrias Gráficas do Rio Grande do Norte (SINGRAF), tabela de preços que balize os preços praticados no mercado para os referidos serviços, assim como ocorre com SINAPI, SICRO, etc., para obras e serviços de engenharia.

Pois bem. Com efeito, no que concerne a imputação aos empregados da Instituição quanto a suposta corrupção, “esquemas”, “armadilhas” e recebimento de “butins”, ventilados pela ora Impugnante, pondo em dúvida a seriedade do trabalho desenvolvido por aqueles que fazem a Instituição Senac, temos a considerar:

O Senac é referência nacional em educação profissional para o Setor do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Em sete décadas de trabalho, mais de 63 milhões de brasileiros foram atendidos pelas ofertas da Instituição, que está presente em cerca de 3 mil municípios, com mais de 600 Unidades.

Mais que grandes números, o Senac tem uma trajetória de contribuições à sociedade e ao país. Sempre conectada às demandas do mundo do trabalho, a Instituição se renova a cada dia, seja no investimento em infraestrutura de ponta e novas tecnologias educacionais ou na produção do conhecimento.

Para o Impugnante, que de certo não conhece a Entidade Senac, *permissa vênia*, habituado as notícias propagadas pela mídia acerca de ambientes de lassitude moral que se



estende a toda a camada da sociedade, afeito às notícias sobre fraudes e corrupções em licitações, operação lava jato, mensalão, política, corrupção e pizza, subestima a Entidade que, em verdade, contribui para o crescimento do país. Ofertar educação profissional de vanguarda é a marca da Instituição.

Atualmente, o Senac possui mais de 50 empresas pedagógicas espalhadas pelo Brasil, equipadas com as mais avançadas tecnologias, oferecendo aos alunos, sob a orientação de docentes qualificados, a oportunidade de enriquecer o aprendizado.

Para as pessoas residentes em regiões com baixa densidade populacional ou em áreas afastadas dos grandes centros urbanos, foi criado o Programa SenacMóvel. Hoje são 87 carretas e uma balsa-escola, equipadas com laboratórios, computadores conectados à internet, antena parabólica e equipamento audiovisual, que atendem populações das periferias e do interior do país com programações nas áreas de Moda e Beleza, Informática e Administração, Saúde e Turismo e Hotelaria.

A educação profissional é para todos. No centro das ações do Senac, ao longo de todos esses anos, está a oferta de educação profissional de qualidade. Mais de 800 cursos em Formação Inicial e Continuada, Educação Profissional Técnica de Nível Médio e Educação Superior, nas modalidades presenciais e a distância, estão à disposição no portfólio da Instituição.

Com o compromisso de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, o Senac oferece também programações a custo zero para os brasileiros menos favorecidos.

É com essa coletânea de conquistas e inovações ao longo dessa trajetória que aqueles que trabalham no Senac, por meio da educação profissional, promovem a transformação das vidas de milhões de brasileiros e da sociedade como um todo.

Carlos Heitor Cony, em coluna intitulada de "Corrupção e ostracismo", publicada em 11/06/2017, na Folha de São Paulo, assim disse: "A dependência integral dos partidos e candidatos às propinas e contrapartidas demonstram que um cheque de R\$ 10, um almoço com vinho nobre, um jatinho de pequeno porte para uma viagem pessoal podem derrubar um

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.



bom candidato ou eleger um corrupto cinco estrelas. [...] Na Grécia antiga, país que inventou a democracia, os eleitores escreviam em ostras os nomes dos políticos que não deviam ser eleitos. Surgiu daí a palavra e o conceito do ostracismo. Não precisamos dos varões de Plutarco nem de matronas de Éfeso, bastam os candidatos que nada recebem da Odebrecht nem (*omissis*) a classe trabalhadora. Apesar do respeito que devemos ter pela Grécia, que nos deu Platão, Aristóteles, Homero, a música, o teatro, a filosofia, a beleza de Helena e a coragem de Heitor, devemos repensar a democracia sem guerras, sem propinas e sem ostras”.

E aqui, nesta Instituição, ninguém recebe *butim*. Assim sendo, refutamos veementemente as ilações levianas e graves aos empregados do Senac. Trata-se de acusação infundada que macula a lisura e idoneidade daqueles que fazem parte da Instituição, detentores de reputação ilibada, no âmbito da sociedade, de reconhecida idoneidade moral, íntegros, sem manchas e incorruptos.

Inconcebível a afirmação da Impugnante, pondo em xeque a boa-fé dos empregados da Entidade e membros da Comissão de Licitação, notadamente diante de situação caracterizada como crime, conforme prevê dispositivo da Lei nº 8.666/1993, aqui utilizado por analogia face à omissão de previsão na Resolução Senac nº 958/2012, *in verbis*:

*“Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:
Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa”.*

Nestas linhas, a Comissão Permanente de Licitação pede vênias para afirmar que jamais, ao longo dos seus anos de atuação, foi questionada ou, sequer, responsabilizada por quaisquer atos relacionados no seu exercício. Saliente-se que não há qualquer registro ou mácula desabonadora de seu caráter idôneo, o que pode ser corroborado, inclusive, pelos órgãos de controle interno (Conselho Fiscal do Senac) e externo (Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União).

Diante de tais afirmações, imperioso destacar que o fato imputado atenta à *honra objetiva* da pessoa jurídica Senac (seu bom nome, reputação e imagem), é dizer, sofrendo abalo ao conceito público que projeta na sociedade e, ainda, gera verdadeira ofensa à honra e



dignidade dos empregados do Senac, posto que, à míngua de provas, a Impugnante imputa conduta criminosa que não condiz com a realidade, vislumbrando-se a possibilidade de atribuir ao Interessado, inclusive, responsabilidade penal descrita na legislação vigente, *ipsis litteris*:

Calúnia

Art. 138 - Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa.

§ 1º - Na mesma pena incorre quem, sabendo falsa a imputação, a propala ou divulga

Difamação

Art. 139 - Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

Injúria

Art. 140 - Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro:

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa".

Notam-se, de pronto, descabidas as arguições da Impugnante, pelos fatos e fundamentos ora expostos. A impugnação de um edital de licitação só ocorre quando o princípio da igualdade é contrariado por meio de exigências que visam afastar a competitividade do certame de Licitação, o que não se vê no caso dos autos.

Escudado nesse embasamento, vislumbra-se que os fatos trazidos pela Impugnante não têm o condão de obrigar a Instituição a reformular o Edital, já que não foram feridos os princípios da legalidade, publicidade, moralidade, eficiência e isonomia, tampouco constatou-se afronta à competitividade e à boa fé que rege as relações jurídicas.

Por fim, acreditando que consubstanciado no art. 101 da Lei nº 8.666/1993,c em face do envio de cópia do e-mail com o conteúdo da impugnação ao Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte (prrn-ascom@mpf.mp.br), que nos lê por cópia, o qual não é participante nem interessado no objeto da licitação, informamos que o TCU, igualmente, dispõe de Representação, instrumento de controle externo, espécie de denúncia do licitante, para verificar irregularidades durante os processos de licitação, concorde dicção do art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/1993.



CONCLUSÃO

CONSIDERANDO todo o exposto, julgando que não assiste razão à Impugnante no tocante aos motivos por ela utilizados, a Comissão de Licitação decide conhecer da impugnação interposta negando-lhe provimento, mantendo íntegro o Edital do Pregão Presencial nº 018/2017 e a data de abertura e horário inicialmente divulgados.

Natal, RN, 27 de julho de 2017.

Isaac Nilton de Sousa
Comissão Permanente de Licitação do Senac/RN