

**SENHOR PREGOEIRO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DO  
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM/RN**

REFERENTE: Pregão Eletrônico nº 07/2022  
PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO.

A empresa **M C FELIPE CAMPOS - ME**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº **01.070.693/0001-51**, com sede na rua da Toada nº 1010-A conj. Nova Natal – Potengi – Natal/RN, , neste ato representada por seu representante legal **Maria Cristina Felipe Campos**, CPF nº 019.216.687-50, vem, tempestivamente, conforme permitido no § 2º, do art. 41, da Lei nº 8666/93, e na Lei 10.520/2002, em tempo hábil, à presença de Vossa Senhoria a fim de IMPUGNAR os termos do Edital em referência, que adiante especifica o que faz na conformidade seguinte:

<b>IMPUGNAÇÃO AO EDITAL</b>
-----------------------------

do Pregão Eletrônico nº 07/2022, com base nos fatos e fundamentos a seguir deduzidos.

**I - DA TEMPESTIVIDADE**

---

01. O Ato Convocatório do presente certame licitatório, em seu item 21.1, dispõe que *“Impugnações aos termos deste Edital poderão ser interpostas por qualquer cidadão ou por licitantes, até **02 (dois) dias úteis** antes da data fixada para abertura das propostas”*.

02. Como a data de abertura da Sessão está marcada para 01 de abril de 2022, conforme preâmbulo do referido Edital, verifica-se tempestiva a impugnação proposta na presente data.

## II – DAS RAZÕES

---

03. A licitação em apreço tem como objeto o registro de preço para futura aquisição de gêneros alimentícios para composição do Auxílio de Alimentação Especial para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme as condições e especificações descritas no Edital.

04. No entanto, a impugnante pede *venia* para insurgir-se contra as disposições do edital, em face de determinadas disposições as quais representam riscos à condução e execução do próprio certame, segundo as razões de fato e de direito adiante aduzidas, os quais sintetizam-se:

- a) na defasagem dos preços do Orçamento Estimativo que baseou os preços dos itens do Termo de Referência;
- b) nas especificações de itens do termo de referência que se encontram distantes da realidade mercadológica vigente.

### II.1 – Da Defasagem de preços de Itens do Edital em Comparação à Realidade Mercadológica vigente.

05. Ademais, importante trazer a dissonância que os preços unitários dos itens do presente edital possuem em comparação àqueles que se observam no mercado, tanto atacadista quanto varejista.

06. Em busca realizada por meio eletrônico, não é difícil perceber e reforçar que os valores praticados estão em desequilíbrio com o que se mostra exequível para o fornecimento dos produtos no âmbito do certame, caso em que os preços dos itens do Termo de Referência se encontram **muito próximos e até abaixo dos preços praticados no mercado**. Esse desnível pode ser exemplificado na tabela abaixo, na qual se comparam os preços dos itens segundo o limite estabelecido pelo Edital com aqueles hodiernamente encontrados no mercado, enquanto preços **retirados de cotação<sup>1</sup> promovida pela Central de Abastecimento do Rio Grande do Norte (CEASA-RN):**

---

<sup>1</sup> Disponível no link: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/ceasa/DOC/DOC000000000284083.PDF>

ITEM	DESCRIÇÃO	VALOR NO ORÇAMENTO ESTIMATIVO	CUSTO (ATAC/VAREJO)
5	BATATA INGLESA	R\$ 3,85	R\$ 5,26
8	CENOURA	R\$ 3,11	R\$ 8,93
16	MAÇÃ	R\$ 5,26	R\$ 6,66
20	OVO DE GALINHA	R\$ 13,32	R\$ 13,00
7	CAFÉ	R\$ 4,48	R\$ 5,60
22	TOMATE	R\$ 12,44	R\$ 12,50
23	OLÉO DE SOJA	R\$ 8,31	R\$ 10,89

07. De modo flagrantemente objetivo, as condições de preço para fornecimento dos itens impugnados do Termo de Referência, previstos pelo Orçamento Básico se encontram, ou significativamente inferiores, ou extremamente próximos aos **preços de custo** obtido pela impugnante, que atua no comércio atacadista e que, portanto, adquire produtos a um preço já abaixo daquele praticado unitariamente ao consumidor, conforme se observa nas imagens abaixo:

#### Café Santa Clara 250g Clássico A Vácuo



Por apenas  
R\$ 7,99 un.

## Oleo Soja Vitaliv Gf 900ml



Por apenas  
R\$ 10,89 un.

08. Como se conclui a partir dos exemplos supra expostos, há um desnível considerável entre o preço exigido no Orçamento Estimativo e aquele que é praticado no mercado, sobretudo levando em consideração que **a Pesquisa Mercadológica que baseou o Orçamento Estimativo foi feita utilizando parâmetros que não refletem a realidade do mercado regional**, tais quais:

- a) Pesquisas de preço feitas via internet **sem a data e hora de acesso**;
- b) A utilização de uma ARP nº 20/2021 da prefeitura municipal de Guzolândia, no **Estado de São Paulo**, cuja realidade geográfica e socioeconômica é **extremamente distinta daquela do Município de Parnamirim**.

09. Frente a esse quadro, fica claro assim o **enorme risco de deserção do pregão ou inexecuibilidade dos contratos a serem firmados por item em disputa**. Desse modo, a impugnante pede *venia* para se **insurgir contra a Pesquisa de Mercado que embasou o Anexo I do Edital (Termo de Referência)**, uma vez que os preços registrados **não** condizem com a **realidade mercadológica vigente**.

10. Esse risco apontado se mostra ainda mais acentuado no âmbito do presente pregão, haja vista que os preços trazidos no Termo de Referência constituem-se verdadeiros **limites máximos aos valores cotados pelas licitantes para classificação de suas propostas**, conforme preitam os itens 7.15 e 8.4 do Edital:

**7.15. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço**

em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do Edital.

**8.4. Serão desclassificadas as propostas que apresentarem valores manifestamente inexequíveis,** bem como as que ofereçam vantagens ou alternativas não previstas, de interpretação dúbia ou rasuradas, ou, ainda, as que contrariem no todo ou em parte o Edital e seus anexos;

11. Assim, não resta dúvida de que as disposições acima transcritas, aliadas aos limites máximos estabelecidos abaixo da realidade mercadológica, configuram-se prejudiciais ao presente certame, o que torna fundamental a revisão da Pesquisa Mercadológica que embasou o certame, de forma que esta reste coerente com os preços praticados no mercado.

12. De se ressaltar que o Tribunal de Contas da União já decidiu reiteradamente acerca da importância da devida coerência entre a pesquisa mercadológica e os valores vigentes de mercado:

*“(...) 2. É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos. Representação formulada por sociedade empresária apontara indícios de conluio em licitações realizadas no âmbito da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. O relator, alinhado à análise da unidade técnica, concluiu pela improcedência da Representação tendo em vista que os questionamentos levantados pela representante não teriam se confirmado. Contudo, considerando a significativa redução observada nos valores contratados em relação aos valores estimados, “o que, por um lado, denotaria grande economia de recursos para a Administração Pública, mas, por outro, poderia indicar uma estimativa irreal ou mesmo uma contratação por quantia inexequível”, determinou o relator a realização de diligência junto aos órgãos envolvidos a fim de obter justificativas para as estimativas realizadas. Ao analisar as informações apresentadas, observou o relator que a diferença acentuada entre o valor estimado e o contratado é uma questão recorrente na Administração Pública. **Destacou a inadequação e a inconsistência das pesquisas de preços examinadas, que “não refletem a realidade praticada no mercado, sendo, pois, inadequadas para delimitar as licitações”.** Constatou ainda que, em muitos casos, a diferença entre a menor e a maior cotação se mostrou desarrazoada, e que, nas pesquisas realizadas pela Administração Pública, as empresas “tendem a apresentar propostas*

de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária”. Por fim, considerando a necessidade de aperfeiçoamento do processo de pesquisa de preços das contratações públicas, propôs o relator recomendar aos agentes públicos a observância do disposto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MP, que “dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços”, em conjunto com “ações efetivas de treinamento em formação e estimativa de preços”. O Tribunal, nos termos propostos pelo relator, julgou a Representação improcedente e expediu recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União para que: a) “orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações (...), de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993”; e b) “promovam ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos, como forma de aperfeiçoar as diretrizes estabelecidas na IN 5/2014 da SLTI/MP e no ‘Caderno de Logística - Pesquisa de Preços’, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal ‘Comprasgovernamentais.gov.br’”.

(TCU, Acórdão 2816/2014-Plenário, TC 000.258/2014-8, relator Ministro José Múcio Monteiro, Julg. 22/10/2014).

“(…) 2. É da competência da comissão permanente de licitação, do pregoeiro e da autoridade superior **verificar se houve recente pesquisa de preço junto a fornecedores do bem a ser licitado e se essa pesquisa observou critérios aceitáveis**. Em autos de Acompanhamento, a unidade técnica constatou, dentre outras ocorrências, que não fora realizada pesquisa de preços para respaldar a planilha orçamentária usada como referencial em concorrência lançada pelo Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Paraná (Sesi/PR) para a execução das obras de ampliação do Centro Integrado dos Empresários e Trabalhadores do Estado do Paraná. Ouvidos em audiência, os responsáveis alegaram que a estimativa dos custos unitários da planilha orçamentária fora realizada com base em dados de revista especializada e em tabelas dispostas em resolução da Secretaria de Obras Públicas do Governo do Estado do Paraná (Seop). Ao analisar o caso, o relator deixou claro que foram disponibilizados ao Tribunal apenas os dados da Seop. Afirmou que **a pesquisa de preços “é essencial para balizar o julgamento das propostas, por meio da consideração dos preços vigentes no mercado, e possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa** para o Sesi/PR”. Afirmou, ainda, “que não foi acostado aos autos do processo licitatório pesquisa realizada por meio de consulta a sistemas oficiais ou da obtenção de cotações de empresas/fornecedores distintos”, motivo pelo qual, em afronta ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, não houve a

comprovação de que a proposta vencedora do certame era a melhor para a entidade. O relatório acrescentou que a jurisprudência do TCU indica que **“a CPL, o pregoeiro e a autoridade superior devem verificar: primeiro, se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis”**. Nesse aspecto, considerando que itens representativos dos custos da planilha orçamentária apresentavam valores superiores aos da Seop e que diversos itens dessa planilha não se encontravam listados no cadastro da secretaria estadual, o condutor do processo concluiu **“que as alegações dos responsáveis não comprovaram que de fato houve pesquisa de preço e que essa pesquisa observou critérios aceitáveis”**. Assim, em função dessa e de outras irregularidades, o Colegiado rejeitou as razões de justificativas apresentadas e aplicou a gestores da entidade a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92”. (TCU, Acórdão 2147/2014-Plenário, TC 005.657/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, Julg. 20/08/2014).

DENÚNCIA. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DETERMINAÇÕES. RETIRADA DA CHANCELA DE SIGILOSO DOS AUTOS. 1. **É necessário realizar pesquisa de preço de maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado**. 2. A ausência de três propostas válidas na modalidade "convite" implica a repetição do processo licitatório, a menos que haja limitação de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados em participar dos mencionados certames. 3. Deve ser realizada uma única licitação para a contratação de serviços de mesma natureza, ainda que em locais diversos, quando os potenciais interessados forem os mesmos, vedada as modalidades "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, sempre que o somatório de seus valores caracterizar "tomada de preços" ou "concorrência". (TCU, Acórdão 1620/2010-Plenário, TC 023.093/2008-6, relator Raimundo Carreiro, Julg. 07/07/2010).

13. Cumpre observar que, conforme **o art. 43, V, da Lei n. 8.666/93**<sup>2</sup>, é critério para a aceitabilidade das propostas a indispensável compatibilidade dos preços cotados com o valor estimado para a contratação, de modo que a retificação do preço médio dos produtos constantes nos itens do Termo de Referência é essencial para a formulação das propostas, respeitando a livre competição e a vantagem recíproca da contratação entre a Administração e o fornecedor. Nesse sentido, veja-se o seguinte julgado do TCU.

---

<sup>2</sup> Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: IV – verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, **com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente**, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, **promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis**. (grifos acrescentados).

*"Por consequência, como **a fixação de preços máximos cria um critério de aceitabilidade das propostas**, necessariamente a Administração terá que divulgar no edital o valor máximo de cada item licitado, haja vista que os critérios de aceitabilidade devem fazer parte do edital, ressalvada a hipótese do certame ser regidos pelo Regime Diferenciado de Contratação, da Lei nº. 12.462, de 2011, que trataremos mais adiante."*

*(Acórdão n.º 378/2011-Plenário, TC-000.320/2011-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 16.02.2011)*

14. Assim, pugna a licitante, em nova ocasião, para serem revistos os preços que a pesquisa mercadológica registrou à maior e à menor, **sob pena de frustrar a economicidade da contratação à Administração, além de comprometer o julgamento objetivo das propostas.**

15. Requer-se, portanto, a atualização da planilha mercadológica realizada pela Administração, no escopo de que aquela reflita os reais custos de mercado vigentes na atualidade.

## **II.2 – Da Incongruência de Determinadas Especificações dos Itens do Termo de Referência**

16. O segundo ponto a que merece atenção quanto à impugnação se trata de determinadas especificações dos itens do edital, notadamente os itens **5 e 22 do Lote V** do Termo de Referência, os quais apresentam certas incongruências dentre seus preços e exigências.

17. Quanto aos dois itens supracitados, é notório que a **gramatura exigida pelo Edital não mais condiz com aquela ofertada pelas fabricantes no mercado**, a partir da análise das especificações de ambos os itens:

**Item 5:** *AVEIA EM FLOCOS - Produto obtido a partir do grão integral de aveia moido, sem adição de substâncias como corantes e açúcar. Deverá conter externamente os dados de identificação e procedência, informação nutricional, número do lote, data de validade, quantidade do produto. Deve estar de acordo com a Resolução em vigor (ANVISA), referentes a alimentos embalados e/ou processados. O produto deverá apresentar validade mínima de 06 (seis) meses a partir da data da entrega.*  
**Embalagem contendo 200g.**

**Item 22:** MISTURA A BASE DE AMIDO DE MILHO - Mistura para preparo de mingau, sabor tradicional. Deverá conter externamente os dados de identificação, procedência, informações nutricionais, número de lote, quantidade do produto. Deve estar de acordo com a resolução em vigor (ANVISA), referentes a alimentos embalados e/ou processados. Validade mínima de 6 (seis) meses a partir da entrega. **Embalagem contendo 200g.**

18. No que tange aos itens supratranscritos, a gramatura da embalagem desses produtos **não mais encontra-se ofertada na porção de 200 gramas**, restando, no mercado, a unidade dotada, para o **item 05**, de **165 gramas ou de 170 gramas**, e para o **item 22**, de **180 gramas**.

19. Nesses termos, cumpre registrar que a Lei n. 10.520/2002, regradora do pregão, em seu art. 3º, II, determina que **na fase preparatória do pregão a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara**.

20. Por sua vez, o art. 9º, do mesmo diploma legal, dispõe que a esta modalidade de licitação aplicam-se subsidiariamente as normas previstas na Lei n. 8.666/93. Por sua vez, o art. 11, da Lei nº 10.520/2002 assevera que as compras e contratações de bens e serviços comuns que adotarem a modalidade pregão serão regidas pelo art. 15 da Lei nº 8.666/93.

21. Com efeito, a Lei nº 8.666/93, no art. 14, reza que **nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto** e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, **sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa**.

22. Mais adiante, o art. 15, § 7º, I, da Lei nº 8.666/93 declara que **nas compras deverá ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido**.

23. De outro lado, no art. 9º, I, do Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, estabelece:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, **que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;**

24. Ademais disso, a necessidade de especificação do objeto licitado, inclusive, já é recorrente o entendimento do Tribunal de Contas da União acerca da **necessidade de clareza e precisão nas especificações do objeto da licitação**, como se vê nos julgados:

*“O objeto da licitação deve ser definido de forma precisa, suficiente e clara, não se admitindo discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame.*

*(...)*

*Com essas informações o que se conclui é que a definição do objeto não atendeu às disposições legais pertinentes, haja vista que careceu de precisão, suficiência e clareza, o que interfere diretamente na transparência do certame e na observância dos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.*

*(...)*

*conhecer da Representação, [...], para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, em razão da existência no edital e/ou seus anexos, [...], de disposições que restringem o caráter competitivo do certame, ferem os princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e do julgamento objetivo”*

*(Acórdão 531/2007-Plenário, Plenário, julgado em 04/04/2007. rel. Ubiratan Aguiar)*

*“A ausência no edital de especificação técnica dos bens a serem adquiridos, bem como das respectivas quantidades, implica ofensa ao art. 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993.*

*(...)*

*A Representante alega a ilegalidade do edital devido à ausência de especificação dos bens a serem adquiridos, uma vez que o termo de referência agrupou produtos diversos por gênero - tal como o item material de alvenaria, que reuniu areia, brita, blocos, tijolo, argamassa, cal, acessórios, complementos e afins -, sem descrever as propriedades físicas ou características técnicas de cada um dos produtos desejados.*

*A Representante também aponta a falta de indicação das quantidades a serem adquiridas, porque o termo de referência fixou quantitativos globais para cada grupo de produtos a ser licitado, sem detalhar o número de unidades demandado para cada item*

*(...)*

*conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;”*

*(Acórdão 1078/2017-Plenário, Plenário, julgado em 24/05/2017. rel. Marcos Bemquerer)*

25. Solidificando tais entendimentos, foi sumulada pelo Tribunal de Contas da União, nos termos da Súmula n. 177, abaixo transcrita.

**“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”**

26. Por conseguinte, conclui-se ser necessária a retificação dos itens **5 e 22** do Termo de Referência, com o objetivo de conferir às licitantes o **maior grau de especificação capaz de propiciar a formulação das propostas, permitindo assim a exequibilidade e o julgamento objetivo da melhor proposta à Administração.**

### **III – DOS REQUERIMENTOS**

---

27. Em face das razões expostas, a requerente **M C FELIPE CAMPOS - ME.** espera deste mui digno Pregoeiro o acolhimento e provimento da presente impugnação, no sentido de que seja **reformado e republicado o edital do Pregão Eletrônico n. 07/2022**, para o fim de que:

- a) **Seja realizada nova Pesquisa Mercadológica para a elaboração de Orçamento Estimativo que de fato reflita os preços praticados na realidade mercadológica local vigente**, procedendo-se à atualização dos preços unitários dos itens contidos no Termo de Referência, sobretudo os itens 5, 7, 8, 16, 20, 22 e 23;
- b) Sejam retificadas as especificações dos itens **5 e 22**, de forma a refletir as exigências das características de tais itens segundo a realidade de abastecimento do mercado.

Termos em que pede deferimento,  
Natal/RN, 29 de março de 2022.

M.C. FELIPE CAMPOS-ME  
*Maria Cristina Felipe Campos*  
Maria Cristina Felipe Campos  
Proprietária  
CPF.019.216.687-50