



AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO E COMISSÃO DE LICITAÇÕES DO MUNICIPIO DE SCHROEDER, ESTADO DE SANTA CATARINA.

Ref.: Pregão Eletrônico nº 45/2024-PMS – Processo Licitatório nº 141/2024-PMS

SIGMA SERVIÇOS DE TECNOLOGIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 11.064.603/0001-73, com sede na Rua São Francisco, nº 232, sala 1311, andar 13, bairro Centro, Curitiba/PR, vem, respeitosamente perante Vossa Senhoria, em conformidade com o item 10 do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 45/2024 e artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao instrumento convocatório do procedimento licitatório em epígrafe, pelas razões a seguir expostas:

I. DA TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE

A presente Impugnação é plenamente tempestiva, uma vez que o edital de licitação estabelece no item 10.1 o seguinte prazo para a interposição de impugnação:

10.1 QUALQUER PESSOA É PARTE LEGÍTIMA PARA IMPUGNAR ESTE EDITAL POR IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.133, DE 2021, DEVENDO PROTOCOLAR O PEDIDO ATÉ 3 (TRÊS) DIAS ÚTEIS ANTES DA DATA DA ABERTURA DO CERTAME.

Portanto, considerando que o terceiro dia útil anterior a data fixada para a abertura da sessão se dará no dia 23/09/2024, resta a presente solicitação plenamente tempestiva.

Ainda, considerando também que o art. 164 da Lei 14.133/21 previu que qualquer pessoa é legítima para solicitar esclarecimento sobre os termos do edital de licitação, tem-se por demonstrada a legitimidade da presente solicitação.

II. DOS FATOS

O Município de Schroeder tornou público a realização de licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, objetivando a “contratação de empresa especializada para prestação de telefonia fixa comutada (STFC/SIP), com serviços de ligações de Fixo para Fixo, Móvel, Local e DDD, serviços de infraestrutura de PABX Virtual (Central IP SIP) e locação de aparelhos de telefone IP com e sem fio”.

Encontrando-se interessada, a empresa ora impugnante buscou maiores informações, a fim de verificar a possibilidade de sua participação no certame.

Assim, estando legalmente apta a competir em licitações públicas, procedeu atenta leitura do instrumento convocatório, no intuito de tomar conhecimento das regras ali estabelecidas para sua participação.

Entretanto, ao verificar as condições para participação no certame em tela, a empresa impugnante percebeu que contém vício que deve ser imediatamente sanado, conforme será demonstrado a seguir.

III. DO MÉRITO – DA IRREGULAR PESQUISA DE MERCADO

A Lei 14.133/2021, que regula as licitações e contratos administrativos, estabelece que o preço estimado ou máximo aceitável na contratação deve ser baseado em ampla pesquisa de mercado. Essa pluralidade é necessária para garantir que a Administração Pública contrate pelo preço mais vantajoso, assegurando o cumprimento dos princípios da **economicidade, moralidade e competitividade**.

Insta salientar a manifestação do Ministério Público Federal, que com a habitual precisão, salienta aspectos cruciais do processo preparatório à licitação:

“A pesquisa de mercado deve ser entendida como um processo vital para auxiliar a Administração na obtenção da proposta mais vantajosa. Uma pesquisa de mercado mal executada é sempre prejudicial ao processo de aquisição: uma estimativa de preços muito baixa aumenta a ocorrência de licitações desertas; uma estimativa muito alta, compromete a economicidade da aquisição.”¹
(sem grifos no original)

Neste sentido, o art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser **compatível com os valores praticados pelo mercado**, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, **o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros**, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - **contratações similares feitas pela Administração Pública**, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da

¹ <https://www.mpf.mp.br/rj/transparencia/modelos-de-editais/manuais/manual-de-pesquisa-de-mercado>



pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

O propósito da pesquisa de preços, segundo prevê o *caput* do artigo 23, é conhecer o valor real de mercado, informação fundamental para a avaliação das propostas bem como para se concluir pela viabilidade econômica ou não da contratação. Logo, ainda que o §1º do artigo 23 pareça sugerir que a consulta a uma das fontes arroladas nos seus incisos seja bastante, ao dizer que os parâmetros *"podem ser adotados de forma cumulativa ou não"*, a compreensão sistêmica da lei não autorizaria tal conclusão. Impõe-se a consulta mais larga que reflita informações plurais, oriundas de fontes igualmente múltiplas, para que assim seja possível entender qual o valor real do bem ou serviço.

Dessa forma, pela leitura sistemática da legislação vigente, a deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços a partir de fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado, sendo extremamente necessário que a Administração alcance o maior número de elementos, referências e dados possíveis para apurar o valor estimado das suas contratações.

Nas palavras de Marçal Justen Filho, o fundamental é que a Administração Pública saiba, efetivamente, o quanto custa, no mercado, o objeto a ser licitado. E, nesse sentido, quanto mais elementos e informações, mais fidedigno o orçamento estimado pela Administração Pública.

Para o Tribunal de Contas da União², a pesquisa de preços é, ainda, o procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Sobre o tema, o Plenário do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Acórdão nº 1875/2021, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, novamente afirmou que as pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", tendo preferência os preços públicos, oriundos de outros certames, além de alertar que, a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores, deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais.

Nessa esteira, "a pesquisa com três fornecedores é o método que exige justificativas mais contundentes. A própria escolha dos fornecedores eleitos deve ser explanada, de modo a prestigiar o princípio da impessoalidade administrativa no processo de contratação"³, além de ser necessário uma análise crítica sobre cada preço apresentado que irá compor o processo licitatório, utilizando a metodologia que melhor reflete o mercado da contratação.

Ocorre que, ao realizar uma análise detalhada do edital, com foco nos valores estimados para a contratação, constatou-se que a pesquisa de preços para a formação do orçamento base foi conduzida em desacordo com o disposto no artigo supracitado, conforme descrito na imagem a seguir:

Item	Descrição do Objeto	Quant.	Período	Total-Quant. *Período	Und Med.	UNIFQUE TELECOMUNICAÇÕES S/A		VOX CITY TECNOLOGIA LTDA		Município de Jaraguá do Sul - https://transparencia.betha.cloud/#/sigat/205		Município de Joinville - https://transparencia.joinville.sc.gov.br/epublica-portal/#/joinville/portal/c		Empresa/Orçamento 5		Empresa/Orçamento 6		VALOR MÉDIO	
						VI Unit.	VI Total	VI Unit.	VI Total	VI Unit.	VI Total	VI Unit.	VI Total	VI Unit.	VI Total	VI Unit.	VI Total	VI Unit.	VI Total
1	Ramais - Serviço PBX Virtual com 03 Troncos Digitais EL (42-337464006499, 47-337464006499, 47-34076006499), com 300 Ramais e 03 Troncos Linhas compartilhadas	230	60	13800	Mês	19,90	291.820,00	14,00	193.200,00	-	-	-	-	-	-	-	-	19,95	192.510,00
2	Preço mensal de equipamentos, 15.000 min Local, 4.000 min LDM Brasil, 4.000 min VCI - 500 min VCI VCI	1	60	60	Mês	3.600,00	216.000,00	1.800,00	108.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-	3.700,00	162.000,00
3	Locação aparelho telefone IP para telefonista com fio, com módulo de expansão para até 40 teclas de ramais	140	60	8400	Mês	11,90	105.672,00	41,43	367.898,40	17,37	154.345,60	14,50	128.760,00	-	-	-	-	21,30	189.144,00
4	Locação aparelho telefone IP sem fio - apenas aparelho	2	60	120	Mês	89,90	10.788,00	155,00	18.600,00	87,58	10.509,60	-	-	-	-	-	-	110,83	13.299,60
5	Locação de base para aparelho telefone IP sem fio - apenas base	80	60	4800	Mês	29,25	140.400,00	63,75	306.000,00	68,45	328.560,00	18,00	86.400,00	-	-	-	-	44,86	215.328,00
6	Locação de base para aparelho telefone IP sem fio - apenas base	40	60	2400	Mês	20,88	50.112,00	30,00	72.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-	25,44	61.056,00
7	Ramal com recurso de gravação por 6 meses e mensagem de aviso	20	60	1200	Mês	22,90	27.480,00	9,90	11.880,00	6,33	7.596,00	2,50	3.000,00	-	-	-	-	10,41	12.492,00
8	Troca de equipamentos (telefone IP com FIO com fonte) em caso de responsabilidade de contratante	10	1	10	Mês	288,00	2.880,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	288,00	2.880,00
9	Troca de equipamentos aparelho telefone IP com fonte para telefonista com fio em caso de responsabilidade de contratante	1	1	1	Mês	1.480,00	1.480,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.480,00	1.480,00
10	Troca de equipamentos aparelho telefone IP com fonte para 40 teclas de ramais com fonte em caso de responsabilidade de contratante	1	1	1	Mês	625,00	625,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	625,00	625,00
11	Troca de equipamentos (telefone IP sem FIO com fonte) em caso de responsabilidade de contratante	5	1	5	Mês	777,01	3.885,35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	777,01	3.885,35
12	Troca de equipamentos (fonte para telefone IP) em caso de responsabilidade de contratante	20	1	20	Mês	44,00	880,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44,00	880,00
13	LDI - Linhas excedentes a cobrar	500	1	500	Mês	12,90	6.450,00	2,70	1.350,00	-	-	2,50	1.250,00	-	-	-	-	6,03	3.015,00
TOTAL							758.472,35		1.078.928,40		500.911,20		219.410,00						858.594,95

² Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

³ ZOCKUN, Carolina Zancaner. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21. Comentada por Advogados Públicos / Organizador Leandro Sarai – São Paulo: Editora JusPodivm, 2020, p. 428.

Tal fato merece questionamento, uma vez que a utilização de uma única cotação compromete a **ampla competitividade** e a obtenção de preços que reflitam a realidade do mercado, contrariando o disposto na Lei Federal nº 14.133/2021 e todo o exposto anteriormente, que preconiza a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Vejamos.

a) Itens 1, 2, 3 e 8 a 12 - Ausência de 3 fornecedores

De acordo com o **art. 23, §1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021**, caso a Administração opte por pesquisar diretamente com fornecedores, a pesquisa deverá ser realizada com **3 (três fornecedores)** distintos, mediante solicitação formal de cotação. No entanto, verificou-se que, para os **itens 1, 2, 3 e 8 a 12**, essa exigência não foi atendida. Mais especificamente:

- Os itens **1, 2 e 3** carecem de cotações de pelo menos três fornecedores, comprometendo a pluralidade de dados necessários para garantir a competitividade e a obtenção de preços adequados ao mercado;
- Os itens **8 a 12** são ainda mais graves, pois possuem cotação de apenas **um único fornecedor**, o que afronta diretamente a legislação vigente e o princípio da economicidade.

Dessa forma, a falta de consultas a múltiplos fornecedores resulta em uma estimativa de preços que não reflete a realidade de mercado, violando o disposto na Lei 14.133/2021. Isso também contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que exige a consulta de múltiplas fontes para assegurar a vantagem competitiva e a isonomia entre os licitantes.

b) Item 4 - Cotação de apenas 2 fornecedores e 1 órgão público

O **item 4** apresenta uma irregularidade semelhante, pois conta com a cotação de apenas **dois fornecedores e uma única administração pública**. Isso viola dois dispositivos da Lei 14.133/2021:

- **Inciso IV do §1º do art. 23**, que exige pesquisa de no mínimo três fornecedores para garantir a adequada formação do preço base.
- **Inciso II do §1º do art. 23**, que menciona a utilização de contratações similares feitas por diversas administrações públicas. A pesquisa deve envolver **cotações no plural**, ou seja, não se admite que a formação do preço base se dê com base em uma única contratação anterior realizada por apenas uma administração.

O uso de cotação de apenas uma administração pública e de um único fornecedor compromete a representatividade dos preços praticados no mercado, podendo gerar distorções nos valores estimados e, conseqüentemente, prejuízo ao erário.

Portanto, tanto os itens que não possuem três fornecedores, quanto aqueles que se baseiam em contratações feitas por apenas um órgão público, estão em desacordo com a legislação, comprometendo a lisura do processo licitatório e a correta estimativa dos valores contratados.

Desta maneira, a correta definição do valor estimado da contratação é essencial ao sucesso do processo de contratação. Afinal, enquanto referência para análise de aceitabilidade das propostas, apenas cumprirá sua finalidade se, efetivamente, retratar a realidade de mercado. O ideal, portanto, é que a Administração reúna **a maior número possível de preços**, a partir de fontes diversas (pesquisa no Painel de Preços, sites especializados, orçamentação direta junto ao menos 3 fornecedores etc.). Essa, inclusive, é a diretriz atual do TCU (Acórdão nº 2.816/2014 – Plenário, Acórdão nº 1.445/2015 – Plenário, Acórdão nº 1.604/2017 – Plenário, Acórdão nº 3.224/2020 – Plenário, dentre outros).

IV. DO DESCUMPRIMENTO LEGAL

A irregularidade na pesquisa de preços, conforme identificada na análise do edital, reveste-se de extrema gravidade, pois compromete não apenas a legalidade do procedimento licitatório, mas também a moralidade administrativa. A inadequação na formação do orçamento base, ao não observar os requisitos estabelecidos pela **Lei 14.133/2021**, afeta diretamente a competitividade e a transparência do processo licitatório.

A **pesquisa de preços** é um instrumento essencial para garantir que a Administração Pública contrate pelo valor justo e vantajoso, refletindo a realidade do mercado. A falta de consultas a múltiplos fornecedores e a restrição a cotações de apenas um fornecedor ou uma única administração pública distorce a estimativa de preços, prejudicando a competitividade entre licitantes e gerando o risco de contratação de valores excessivos ou inadequados.

Além de infringir a legislação, essa prática desrespeita princípios fundamentais da Administração Pública, como a **economicidade**, a **moralidade** e a **impressoalidade**. A busca pela proposta mais vantajosa é um dever da Administração, que deve agir em prol do interesse público, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e responsável. Quando as exigências legais não são cumpridas, a integridade do processo licitatório é comprometida, permitindo a possibilidade de fraudes e favorecimentos, o que é inaceitável sob qualquer perspectiva.

A crítica à irregularidade vai além do aspecto técnico; ela envolve a necessidade de respeitar os direitos dos cidadãos e assegurar que o erário seja administrado de forma ética e transparente. A Administração Pública tem o dever de ser um exemplo de boa conduta, e a manutenção de práticas que contrariam as disposições legais e morais não apenas prejudica a confiança da sociedade nas instituições, mas também impede o pleno exercício da cidadania.

Portanto, a inadequação na pesquisa de preços, conforme exposta, não se trata apenas de uma mera falha administrativa, mas sim de uma violação séria que requer imediata correção e responsabilização, a fim de restabelecer a legalidade, a moralidade e a confiança no processo licitatório.

V. DOS PEDIDOS

Isto posto, REQUER:



- a) O recebimento da presente impugnação;
- b) Que seja declarada a nulidade do processo licitatório em questão, tendo em vista as falhas na pesquisa de preços que comprometem a formação do orçamento base e a competitividade do certame;
- c) Que a Administração Pública realize uma nova pesquisa de preços, conforme preceitua o **art. 23 da Lei 14.133/2021**, garantindo a consulta a, no mínimo, três fornecedores distintos, a fim de obter uma estimativa de preços que reflita adequadamente a realidade do mercado;
- d) Que, após a correção da pesquisa de preços, seja reaberto o prazo para a apresentação das propostas, assegurando que todos os interessados possam participar do processo licitatório em condições de igualdade;
- e) Que seja elaborado um relatório detalhado sobre as correções realizadas no processo, bem como os resultados da nova pesquisa de preços, a ser disponibilizado ao público para garantir a transparência e a legitimidade do certame.

Nestes Termos, Pede Deferimento.

Curitiba, 23 de setembro de 2024.

SIGMA SERVIÇOS DE TECNOLOGIA LTDA