

PARECER TÉCNICO

Número: 22/2022

Data: 20/12/2022

Origem: 3ª GRR/UDT

Processo: 59530.001513/2022-14

Referência: Pregão Eletrônico SRP Edital nº 0020/2022 Codevasf 3ª SR.

Objetivo: Presta esclarecimento quanto ao pedido de impugnação do Pregão nº 20/2022 - SRP - 3ª Superintendência Regional da Codevasf, solicitada pela empresa K.C.R Industria e Comercio de Equipamentos EIRELI EPP.

Histórico e contextualização: Em decorrência recorrentes demandas apresentadas ao seu corpo técnico a Codevasf 3ª SR, vem ao longo dos anos buscando meios para atender as comunidades de produtores rurais mediante o fomento de Arranjos Produtivos Locais - APL que possam gerar rendas para os moradores de comunidades rurais difusas. Nessa perspectiva buscou-se mediante a constituição de Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico - SRP nº 0020/2022 - Codevasf 3ª SR, adquirir equipamentos necessários para o aproveitamento de produtos relacionados com o APL da fruticultura, para tanto o certame licitatório tinha como objetivo a contratação de empresa para o fornecimento, transporte, carga e descarga, por Sistema de Registro de Preços – SRP, de equipamentos, destinados a Agroindústria de Polpa de Frutas, com vista ao atendimento de diversas localidades, no âmbito da 3ª Superintendência Regional da CODEVASF, no estado de Pernambuco.

A ação deve-se ao fato da região do submédio São Francisco pernambucano ser um dos maiores produtores de fruta no Brasil, mesmo em uma região semiárido, o advento da irrigação possibilitou que grandes áreas viesse a ser irrigadas e passassem a produzir diferentes espécies de frutas durante todo o anos. Com uma grande produção também se tem um grande volume de frutas que não se adequam a mercado consumidor, ou por sua aparência, seu estágio de maturação que não permite um longo tempo de prateleira ou mesmo pela concentração de produção em determinados períodos do anos.

Nesses caso, os pequeno produtores, que não possuem contrato de fornecimento regular, ou mesmo não dispõem de infraestrutura de resfriamento, acabam tendo grande prejuízo, chegando mesmo a ter de descartar sua produção. Como alternativa para estes pequenos produtores, normalmente reunidos em comunidades rurais difusas, trabalhando em sistema de agricultura familiar, os técnicos da 3ª GRG/UDT projetaram a implantação de pequenas agroindústria de Polpa de Frutas, que faria o aproveitamento destas frutas que não conseguissem ser recebidas pelo mercado.

Assim em 09/11/2022, a 3ª GRR/UDT, formalizou a abertura do processo com vista a realização de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, em Sistema de Registro de Preços (SRP), Menor preço por grupo, visando a seleção de empresas para o eventual Fornecimento, transporte, carga e descarga, de equipamentos, destinados a Agroindústria de Polpa de Frutas, para atuação de forma comunitária, em municípios do Estado do Pernambuco, área de atuação da 3ª SR da CODEVASF.

Em 09/11/2022 foi produzido a Solicitação de Licitação nº 16/2022 da 3ª/GRR/UDT (peça 01; e-DOC 48ECAFA8), com vista a autorização de abertura do processo para promoção dos procedimentos necessários a atender a demandas de comunidades rurais que vinham sendo encaminhadas a 3ª GRR/UDT;

Em 09/11/2022, a 3ª/GRR/UDT emitiu o Estudo Técnico Preliminar nº 20/2022 da 3ª/GRR/UDT (peça 02; e-DOC 48ECAFA8) e a Nota Técnica nº 69/2022-3ªGRR/UDT (peça 7; e-DOC 555E4D8C), fornecendo subsídios para a autorização da licitação;

Esses documentos permitiram que em 13/12/2022, a 3ª/GRR/UDT viesse a ser confeccionado a primeira versão do Termo de Referência nº 36/2022 (peça 43; e-DOC 4E99926F) e seus anexos

Em 29/11/2022, a 3ª/GRD/UEP emitiu o Parecer de Custos nº 123/2022 da 3ª/GRD/UEP (peça 22; e-DOC 70782AA1), com a aprovação do valor de R\$ 437.001,00 (quatrocentos e trinta e sete mil, e um real) visando a seleção de empresas para o eventual Fornecimento, transporte, carga e descarga, de equipamentos, destinados a Agroindústria de Polpa de Frutas, para atuação de forma comunitária, em municípios do Estado do Pernambuco;

Em 05/12/2022, a 3ª/SL produziu a minuta do edital (peça 40, e-DOC 940D690E) para análise e emissão de Parecer Jurídico.

Para concluir a parte interna do processo licitatório, em 13/12/2022, a 3ª/AJ emitiu o Parecer Jurídico nº 262/2022 da 3ª/AJ (peça 39; e-DOC e2942165), aprovando a realização da licitação e indicando complementações a minuta de Edital, o qual foi adequado pela 3ªAJ. O que implicou na elaboração da versão final Termo de Referência nº36/2022 (peça 43, eDoc 4E99926F).

Assim, em 14/12/2022, mediante Resolução Regional nº 552/2022-3ª GB, foi autorizada a realização do processo licitatório modalidade Pregão Eletrônico SRP Edital nº 0020/2022 Codevasf 3ª SR.

A publicidade da ocorrência do processo licitatório deu-se pela publicação do Diário Oficial da União - DOU, de 16 de dezembro de 2022.

Com a deflagração da fase externa do processo licitatório, em 28/12/2022 às 09h (nove horas), no sítio www.gov.br/compras, foi iniciada a sessão com a abertura das propostas.

Em 20/12/2022, foi encaminhado pela pregoeira a 3ª GRR/UDT, unidade demandante do processo licitatório um e-mail com pedido de impugnação apresentado pela empresa K.C.R Industria e Comercio de Equipamentos EIRELI EPP, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 09.251.627/0001-90, com as seguintes alegações:

Ocorre que o critério de julgamento adotado torna impossível a participação da requerente, pois o objeto social da impugnante é indústria e comércio de instrumentos de medição em geral e nos enquadrados apenas para fornecimento dos Itens referente a medição - balanças, sendo que os demais itens do grupo não comercializamos e nem podemos comercializar.

A impugnante tem como objeto principal a atividade de indústria e comercialização de instrumentos de medição - balanças, razão pela qual se interessou pela licitação em análise. E da forma que o pregão encontra-se não terá condições de fornecer sendo que tal fato é prejudicial para administração e dinheiro público já que como fabricante possui preços muito mais atrativos que empresas do ramo de revenda!

Exigir toda esta gama de equipamentos como se fossem semelhantes seria o mesmo que exigir sapato em uma licitação de meias: embora ambos sirvam para vestir os pés, tais produtos possuem demandas de fabricação totalmente diferentes. Quem vende e fabrica sapatos certamente não vende e fabrica meias, e vice-versa. **Assim como quem se dedica ao comércio de pHmetro não comercializa, necessariamente, agitadores magnéticos.**

Como se verifica no objeto licitado, este é composto por INUMEROS produtos. Ainda que sua grande maioria destine-se a material de consumo hospitalar, cada qual possui sua peculiaridade técnica e demandas de fabricação diferentes, tornando impossível que a mesma empresa comercialize e/ou fabrique todos eles [SIC].

O que causa estranheza nessa petição apresentada pela requerente não é nem o desejo de uma empresa que se declara como “indústria e comércio de instrumentos de medição em geral e nos enquadrados apenas para fornecimento dos Itens referente a medição - balanças” querer participar de uma licitação que tem como objetivo o “fornecimento, transporte, carga e descarga, de equipamentos, destinados a agroindústria de Polpa de Frutas”, não de **material de consumo hospitalar**.

Mas continua o requerente em seu pleito:

A justificativa em se realizar licitação por lotes é não só atender da melhor forma ao interesse público, mas também otimizar o procedimento licitatório, além de auferir a proposta mais vantajosa para a Administração, inclusive no que tange a melhores especificações do item solicitado, como modelo, material, cor, alimentação elétrica, display e outros, - sem que, com isso, haja restrição da disputa. Nesse sentido, a opção pela realização de licitação por lotes deve se basear no binômio oportunidade/conveniência e na similitude dos itens que irão compor o lote.

Pois bem, compulsando o edital em epígrafe, nos itens constantes do Lote ora questionado, vê-se que tais itens são de **naturezas diversas**, com o que, a fim de não haver cerceamento do caráter competitivo da licitação, faz-se necessária a alteração do mencionado lote para fins de melhor separação dos itens a serem licitados.

Finaliza o representante da empresa K.C.R Industria e Comercio de Equipamentos EIRELI EPP, solicita que:

No anseio de aumentar ainda mais a gama de participantes, sempre primando pela igualdade de condições e assim atendendo ao princípio da isonomia é a presente impugnação.

Trata-se de exigência restritiva à ampla participação de empresas, que podem atender a contento as exigências da Lei e a devida participação no certame, devendo o edital ser reparado possibilitando a participação de todos os interessados na concorrência, pois a real finalidade a ser perseguida em uma licitação é aquisição de produtos com o menor custo, dentro dos padrões aceitáveis de qualidade, evitando, a todo momento, formalidades desnecessárias e almejando a maior participação de prováveis interessados em contratar com a Administração, devendo ser extirpado qualquer óbice que impeça a tal acontecimento.

Diante do exposto, a fim de atender aos ditames legais, especificamente às normas que regem os procedimentos licitatórios, **Requer se digne a Ilustre Comissão de Licitação proceder a alteração do edital, promovendo o desmembramento dos lotes, transformando-os em itens ou lotes independentes ou até unificados em grupos similares, OU PELO**

MENOS AS BALANÇAS EM UM LOTE INDEPENDENTE, com a consequente reabertura de prazo para apresentação dos documentos e propostas, adequando-o ao aqui exposto, por ser a única forma de se evitar a ilegalidade e consequente nulidade do certame.

Análise técnica:

Inicialmente cabe diferenciar qual o objeto da licitação regida pelo Pregão Eletrônico SRP Edital nº 0020/2022 Codevasf 3ª SR. A qual tem por objetivo a contratação de empresa para o fornecimento, transporte, carga e descarga, por Sistema de Registro de Preços – SRP, **de equipamentos, destinados a Agroindústria de Polpa de Frutas**, com vista ao atendimento de diversas localidades, no âmbito da 3ª Superintendência Regional da CODEVASF, no estado de Pernambuco e não o fornecimento de **material de consumo hospitalar**, como indicado pela requerente em sua petição.

Alguns conceitos são basilares para a administração, como bem destaca a requerente, que declara “sempre primando pela igualdade de condições e assim atendendo ao princípio da isonomia”, entre eles o da igualdade. Sobre esse tema o Prof. Dr. Nery ensina que “dar tratamento isonômico às partes significa **tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais**, na exata medida de suas desigualdades”. (NERY JUNIOR, 1999, p. 42). Assim o princípio da igualdade pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual.

E, em tese, provavelmente seja isso que está ocorrendo, tendo em vista que uma empresa reconhecidamente ligada a “indústria e comércio de instrumentos de medição em geral e nos enquadrados apenas para fornecimento dos Itens referente a medição - balanças” pretende participar de uma licitação voltada para compra de equipamentos destinados a **Agroindústria de Polpa de Frutas**. Certamente o sentimento externado pela concorrente seria o mesmo se um empresa ligada a Agroindústria de Polpa de Frutas, viesse a participar de uma licitação voltada para a compra de equipamento de medição ou hospitalar.

Falar da importância de “auferir a proposta mais vantajosa para a Administração”, não deve ficar restrito a questão de preço, pois outros elementos também necessitam ser considerados na busca pela “proposta mais vantajosa para a Administração”. Neste sentido cumpre mencionar o princípio constitucional administrativo da eficiência, segundo o qual a Administração Pública deve ater seus objetivos à incessante busca pelo **mais adequado resultado**, concomitante e necessariamente sob o mais baixo custo possível, ao passo que no ato da contratação resta indispensável avaliar as condições de desempenho e eficácia ao fim a que se destina o objeto licitado.

Neste momento é importante destacar que **a proposta que melhor atende ao interesse público nem sempre será a de menor custo ao erário**, modo tal que utilizar do tipo de licitação menor preço como único critério, elidindo a apreciação de demais circunstâncias, incorre num ato que por não

visar garantir a satisfação dos padrões necessários do serviço público a ser prestado afasta as benesses fins da norma principiológica da eficiência.

Alegar que a formação do grupo apresentado na licitação, ocorreu mediante a junção de itens que nada possuem de comum, chegando a comparar a junção dos itens apresentados no Termo de Referência anexo ao Edital nº 0020/2022 - Pregão Eletrônico SRP - Codevasf 3ª SR, “como se fossem semelhantes seria o mesmo que exigir sapato em uma licitação de meias: embora ambos sirvam para vestir os pés, tais produtos possuem demandas de fabricação totalmente diferentes”. Demonstra que a requerente não conhece do objeto da licitação, que voltamos a destacar é a compra de equipamentos destinado a **Agroindústria de Polpa de Frutas**.

Na verdade o que se buscou com a formação do grupo aprestando no Termo de Referência foi trabalhar o conceito de linha de produção, conceito popularizado pela Ford em 1913, e que vem a ser um método de organizar o fluxo de produção de um determinado sistema de produção, no caso uma indústria de polpa de frutas. Este sistema se mostra efetivo e se destaca com a automação das etapas de fabricação, pois permite a organização do trabalho desenvolvido em uma unidade fabril de produtos, englobando diversas etapas que precisam ser executadas com total eficiência e alto padrão de qualidade.

Tenta adquirir os item de uma linha de produção de forma separada, como foi feito no passado pela 3ª SR, normalmente resulta em falta de fornecimento de um determinado item. Nesses caso, como imaginar a linha de produção sem mesa manipulação/preparação de alimentos (item 7), ou mesmo sem despoldadeira frutas (item 8), envasadora semiautomática de líquidos e pastosos (item 9) ou até mesmo a balança eletrônica, capacidade pesagem: 300 kg (item 01) usada no recebimento do material a ser processado.

Mas como no caso dos princípios constitucionais, que Segundo Silva Júnior (2008, p. 60) “ideologicamente, pode-se afirmar que não há hierarquia entre os princípios constitucionais, desde que analisados isoladamente, de forma abstrata”, no caso de uma linha de produção todos os elementos são importantes, o que faz lembrar que uma corrente sempre se rompe em seu elo mais fraco. De forma análoga, em uma linha de produção, a produtividade do todo é sempre determinada pelo posto produtivo menos eficiente.

Por tudo que foi anteriormente apresentado, considerando as experiências de licitações anteriores realizadas pela 3ª SR, considerando ainda que a utilização do critério de grupo, possui amparo na Lei 10.520/2000, e, em especial, no Art. 7 do Decreto nº10.024/2019, não deslumbramos a necessidade de modificação deste procedimento, o qual, como foi exaustivamente explicado, garante o fornecimento de todos os dispositivos necessários a linha de produção de uma agroindústria de Polpa de Frutas, conforme planejado pela unidade técnica demandante.

- Fundamentação Legal:** Lei 10.520, de 17 de julho de 2002;
Lei 13.303, de 30 de junho de 2016;
Decreto nº. 10.024, de 20 de setembro de 2019;
Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013,
Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (disponível em: <https://licitacao.codevasf.gov.br/licitacoes/regulamento-interno-de-licitacoes>).
- Anexos:** E-mail encaminhado pela empresa K.C.R Industria e Comercio de Equipamentos EIRELI EPP, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 09.251.627/0001-90.
- Fontes de pesquisa:** Termo de referência do Edital - Pregão Eletrônico SRP nº 0020/2021 Codevasf 3ª SR.
<https://anajus.jusbrasil.com.br/noticias/2803750/principio-constitucional-da-igualdade#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20da%20igualdade%20pressu p%C3%B5e,exata%20medida%20de%20suas%20desigualdades%E2%80%9D.>
<https://joamarcostrindadecosta.jusbrasil.com.br/artigos/405531184/analise-do-criterio-menor-preco-a-luz-do-principio-da-eficiencia#:~:text=Destarte%20a%20proposta%20que%20melhor,dos%20p adr%C3%B5es%20necess%C3%A1rios%20do%20servi%C3%A7o>

Responsável pelas informações:

Roberta Almeida
Analista em Desenvolvimento Regional
3ª GRR/UDT

DeAcordo

Elijalma Augusto Beserra
Analista em Desenvolvimento Regional
3ª GRR/UDT