

PARECER CCA1/PGE Nº 0041/2025

IMPUGNAÇÃO

PROCESSO Nº 24001.019345/2024-71

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20250115

IMPUGNANTE: COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉ E HOSPITALAR LTDA - COAPH

OBJETO: Serviços de AUXILIAR DE LABORATÓRIO para atender as necessidades do Hospital Geral De Fortaleza – HGF

ASSUNTO: Trata-se nos autos de Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico Nº 20250115 – SESA, interposto pela COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉ E HOSPITALAR LTDA - COAPH.

I. TEMPESTIVIDADE

Faz-se mister ressaltar que a presente Impugnação ao Edital é tempestiva, visto que protocolada dentro do prazo legal de até 3 (três) dias anteriores à data fixada para abertura da sessão pública inaugural do certame, conforme disposto no item 10.1 do edital.

10.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, ou para solicitar esclarecimento sobre seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame...

II. ANÁLISE

A impugnante questiona supostas inconsistências quanto à metodologia de formação do valor estimado, sustenta que os valores adotados foram baseados em contratos passados.

Argumenta, ainda, que a estimativa orçamentária encontra-se desatualizada e descolada da realidade do mercado, o que

comprometeria a viabilidade do certame, a atratividade para os licitantes e a continuidade do serviço público.

Por fim, requer que seja suspenso o certame para retificação do edital para revisão da formação do preço estimado para garantir a vantajosidade da contratação, inclusive com a divulgação prévia dos valores máximos a serem utilizados como teto na fase de propostas.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Administração sempre procura o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, o da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Nesse contexto, destacamos o art. 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta lei, serão observados os princípios da legalidade, da impossibilidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia da segregação de funções, da motivação ao edital, do julgamento objetivo da segurança jurídico, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro).

No presente caso concreto, dado que as questões abordadas envolvem aspectos técnicos específicos, o processo foi encaminhado à Secretaria da Saúde - SESA/HGF, órgão responsável pelo processo licitatório, que se manifestou nos autos nos seguintes termos:

[...]RESPOSTA: A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. A pesquisa de preços tornou-se um obstáculo a ser superado na condução dos certames licitatórios públicos, exigindo um vasto conhecimento da jurisprudência atual sobre a matéria, de forma a possibilitar o aperfeiçoamento das rotinas até então estabelecidas.

A priori, esclarecemos que o Decreto Estadual nº 35.322, de 24 de fevereiro de 2023, em seu Art. 29, acerca da pesquisa de preços para instruir processo de aquisição de bens, materiais e serviços, determina:

Art. 29. A pesquisa de preços para instruir processo de aquisição de bens e contratação de serviços em geral, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: I - preços adjudicados e de atas de registro de preços, publicados no Portal de Compras do Estado, e os constantes nos sistemas oficiais do governo federal, como o painel para consulta de preços e o banco de preços em saúde;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente, se houver;

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

IV - pesquisa direta com fornecedores do mesmo ramo do objeto da contratação, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício, contato telefônico ou endereço eletrônico, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que os orçamentos não tenham sido obtidos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, devendo conter no mínimo: a) descrição do objeto, valor unitário e total; b) nome e número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou razão social e número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato; d) data de emissão; e e)

nome completo e identificação do responsável. V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ou no Catálogo Eletrônico de Valores de Referência (CEVR), conforme disposto no artigo 36-A da Lei nº 12.670, de 1996.

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos do caput deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os incisos I e II, pela ordem, e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§ 2º No caso dos incisos I, II, III e V do caput deste artigo, somente serão admitidos os preços cujas datas não ultrapassem 1 (um) ano da data da pesquisa de preços, e em todos os casos deve-se priorizar a utilização dos preços mais recentes.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no § 2º, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente, se houver.

§ 4º Quando o preço estimado for obtido unicamente com base no inciso I do caput deste artigo, o valor não poderá ser superior à mediana dos preços considerados.

§ 5º Serão utilizados como metodologia para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o caput deste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 6º Excepcionalmente, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§ 7º No caso da pesquisa realizada na forma do inciso IV deste artigo deverá ser observado: I - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no § 9º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e II - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV deste artigo.

§ 8º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços que não o disposto no caput deste artigo

deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.

§ 9º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverá ser observada a compatibilidade em relação a condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 10 No caso de previsão de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado.

§ 11 Com base no tratamento de que trata o § 5º deste artigo, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

§ 12 Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores considerados na pesquisa, os quais não poderão apresentar diferença superior a 40% (quarenta por cento) em relação ao menor valor, salvo mediante justificativa fundamentada da autoridade competente.

§ 13 A pesquisa de preços, a que se refere o caput deste artigo, deve ser consolidada, demonstrando os preços considerados e a metodologia utilizada para o cálculo do valor estimado, mediante utilização de ferramenta informatizada, integrante do sistema de gestão de compras, disponibilizada pela Seplag.

Art. 30. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia, ou, ainda, das tabelas de custos da Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal, conforme o caso, e de

sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ou no Catálogo Eletrônico de Valores de Referência (CEVR), conforme o disposto no artigo 36-A da Lei nº 12.670, de 1996. § 1º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do caput deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do caput deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

§ 3º Para o cálculo do valor estimado no processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, a que se refere o caput deste artigo, será admitida a pesquisa direta com fornecedores, realizada nos termos do inciso IV do artigo 29 deste decreto, desde de que comprovado que os preços considerados estão abaixo dos obtidos por meio os parâmetros previstos nos incisos I a IV do caput deste artigo.

Art. 31. Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no artigo 29.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no artigo 29 deste Decreto, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com

objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade, caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

Art. 32. Os preços de itens constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, publicados pelo Poder Executivo federal, poderão ser utilizados como preço estimado, salvo se a pesquisa de preços realizada resultar em valor inferior. Parágrafo único. As estimativas de preços constantes em modelos de contratação de soluções de TIC, publicados pelo Poder Executivo federal, poderão ser utilizadas como preço estimado.

Art. 33. Na pesquisa de preço para obtenção do preço estimado relativo às contratações de prestação de serviços com regime de dedicação de mão de obra exclusiva, poderá ser aplicado o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Poder Executivo Federal, ou outra que venha a substituí-la, observando, no que couber, o disposto neste Capítulo.

Sobre o assunto, a Corte de Contas Federal, vem decidindo que os contratos anteriores do próprio órgão podem ser considerados como base para a pesquisa realizada, conforme abaixo transcrito:

Acórdão 2318/2014 TCU, consignando que, para se comprovar o preço de mercado, a pesquisa deve levar em conta diversas origens, como, por exemplo, cotações com fornecedores, **contratos anteriores do próprio órgão e os firmados por outros órgãos públicos**, valores registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível.

Ainda sobre o tema, na decisão proferida no Acórdão 2816/2014 – Plenário, de 22/10/2014, o Tribunal de Contas da União assinalou:

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.

No presente caso a pesquisa se baseou em contratação similar pela Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, obedecendo, portanto, ao que preconiza o inciso II do art. 29 do Decreto

Estadual nº 35.322/2023, c/c inciso II do art. 23 da Lei 14.133/2021.

Atualmente, há grande dificuldade em se conseguir cotações, pois as empresas que prestam serviços de profissionais de saúde, como é o caso da presente contratação, de certa forma, aproveitam-se na indicação dos preços que lhe convém serem interessantes.

Portanto, é indispensável que a Administração avalie, de forma crítica a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados, conforme entendimento proferido pelo TCU no Acórdão 403/2013 – Primeira Câmara.

Acórdão 403/2013 TCU, A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

Nessa concepção foi dada atenção especial à forma de a Administração Pública conseguir de modo rápido e seguro a estimativa dos preços de mercado e dos preços praticados pela própria Administração, com efeito, por se tratar de uma ferramenta capaz de “questionar” estas estimativas e cotações, auxilia os administradores a desconsiderar propostas claramente inexequíveis ou exorbitantes, com base em contratos em execução e ou executados já realizados.

Logo, parece possível concluir que a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de presente procedimento licitatório foi pela aferição de os valores praticados por objeto nos contratos existentes e ou executados na Secretaria de Saúde do Ceará, por quantidade, por CNPJ, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado.

No presente caso, **o valor previamente estimado da contratação** é 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.

Ante o exposto, por todos os esclarecimentos ora apresentados, esta Unidade Hospitalar manifesta-se pelo NÃO PROVIMENTO da Impugnação apresentada, para que se dê continuidade ao procedimento, uma vez que os itens apontados na referida peça não tenham o condão necessário para que ocorra qualquer revisão da estimativa de preços constantes no instrumento editalício, mantendo-se a data designada para a realização sessão de abertura de propostas, ao tempo em que

encaminhamos o processo para os devidos prosseguimentos.[...]

III. CONCLUSÃO

Diante do todo o exposto, à luz dos princípios e normas que norteiam a atuação da Administração Pública, considerando a manifestação da equipe técnica da SESA/HGF, OPINA-SE pelo **NÃO PROVIMENTO** da impugnação interposta pela empresa COAPH - COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉ E HOSPITALAR LTDA. devendo-se manter o edital do certame nos exatos termos deste parecer.

DECLARO, para os devidos fins, que a elaboração deste parecer se deu em contexto no qual ausente conflito de interesse, nos termos da Lei Federal nº 12.813/2013.

Fortaleza, 23 de junho de 2025.

Assinado digitalmente:

Ausência Justificada

Antonia Roberta Pereira de Araujo

Membro da Comissão Central de
Avaliação - CCAI

Beatriz de Freitas Sá

Membro da Comissão Central de
Avaliação - CCAI

Francisco Cacildo de Souza

Membro da Comissão Central de
Avaliação - CCAI

Leandra Claudio Almeida

Membro da Comissão Central de
Avaliação - CCAI

José Edson Bezerra

Coordenador da Comissão Central de Avaliação - CCAI