LICITAÇÕES E CONTRATOS: A utilização da modalidade de licitação pregão eletrônico do tipo menor preço com o critério de julgamento de maior desconto sobre tabelas oficiais para aquisições de materiais ou prestação serviços.

Edson Xavier dos Santos

RESUMO

A utilização do critério de julgamento maior desconto

Segundo a Constituição Federal de 1988, compete às Forças Armadas propiciar a defesa externa do Estado, assegurar a ordem interna, em casos de calamidade, e garantir os poderes constitucionais da lei e da ordem. O desempenho dessas funções gera a necessidade de aquisições de insumos para ofertar o produto final (Segurança Nacional). A Lei 8.666/93, Lei das Licitações, dita a regra geral para a aquisição dos insumos necessários para o desempenho das funções constitucionais. A licitação é o procedimento realizado para aquisição de insumos, buscando a proposta mais vantajosa para administração, com obediência aos princípios. A proposta mais vantajosa é aquela que atende os requisitos do instrumento convocatório em todos os aspectos, possuindo o preço mais vantajoso para a Administração. O Comando do Exército prioriza a realização de compras centralizadas para posterior distribuição dos meios em suas unidades, tal procedimento gera uma economia em larga escala e permite a realização de levantamento das necessidades em tempo. Apesar da priorização de compras centralizadas, há situações em que a centralização dos meios é completamente inviável, um exemplo disso é a necessidade de uma peça de viatura para a realização de sua manutenção, bem como a aquisição de materiais de construção para a realização de serviços de engenharia. Na maioria das vezes, a realização de manutenção da viatura não será possível contar com a previsibilidade da aquisição do material, o mesmo ocorre com a realização de serviços de bens e imóveis. Essa imprevisibilidade incentiva a realização de contratações por meio da modalidade de licitação pregão eletrônico do tipo menor preço com o critério de julgamento de maior desconto sobre tabelas oficiais para aquisições de materiais ou prestação de serviços. Outro fator que corrobora para a utilização dessa modalidade de licitação é pequena quantidade de pessoal especializado no efetivo permanente do Exército Brasileiro.

Palavras-chave: Imprevisibilidade. Critério de julgamento maior desconto sobre tabelas oficiais.

ABSTRACT

According to the 1988 Federal Constitution, the Armed Forces are responsible for providing the State's external defense, ensuring internal order in cases of calamity, and guaranteeing the constitutional powers of law and order. The performance of these functions generates the need for purchase of inputs to offer the final product (National Security). Law 8.666 / 93, the Bidding Law, dictates the general rule for the acquisition of the necessary inputs for the performance of constitutional functions. Bidding is the procedure performed for the acquisition of inputs, seeking the most advantageous proposal for administration, in compliance with the principles. The most advantageous proposal is that which meets the requirements of the invitation to bid in all aspects, with the most advantageous price for the Administration. The Army Command prioritizes centralized purchases for subsequent distribution of resources in its units, this procedure generates a large-scale economy and allows for the realization of needs in time. Despite the prioritization of centralized purchases, there are situations in which the centralization of means is completely unfeasible, an example of this is the need for a car part to carry out its maintenance, as well as the purchase of construction materials for the performance of services of engineering. Most of the time, the maintenance of the vehicle will not be possible to count on the predictability of the acquisition of the material, the same occurs with the realization of services of goods and real estate. This unpredictability encourages contracting through the electronic bidding modality of the lowest price type with the criterion of judging a greater discount on official tables for the acquisition of materials or provision of services. Another factor that corroborates the use of this type of bidding is the small amount of personnel specialized in the permanent staff of the Brazilian Army.

Keywords: Unpredictability. Judgment criterion higher discount on official tables.

1. INTRODUÇÃO

Segundo o art. 37, da Cf 88, caput, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Viu-se a necessidade de edição de uma norma geral para a realização de compras que estivesse alinhado com os princípios da Constituição Federal. Dessa forma foi editada a Lei 8.666/93, Lei de Licitações. A partir de então, identificaram-se diversos pontos de melhoria e foram editados outras leis ou decretos que visam dar celeridade ao processo licitatório, sempre com respeito aos princípios, principalmente o da legalidade, já que este princípio diz que a administração só pode fazer o que é permitido em lei.

Como parte da evolução para melhoria do processo de compras, foi editada a Lei 10.520/02, Lei do Pregão, a qual criou mais uma modalidade de licitação além daquelas citadas no art. 22, da Lei 8.666/93. Anos depois, foram criados o portal de compras, o pregão eletrônico (regulamentado pelo Decreto 5.520/05) e o registro de preços (regulamentado pelo Decreto 7.892/13, alterado pelo 8.250/14), que resumidamente são meios sistemáticos ou procedimentais que atendem os processos de compras para os Órgãos Públicos com maior celeridade.

As unidades militares que utilizam procedimentos licitatórios para compras tem acompanhado a evolução do processo licitatório. Apesar disso, constata-se que as unidades logísticas e de engenharia possuem grande dificuldade na realização de compras de peças para viaturas, devido à grande diversidade das viaturas pertencentes a essas Organizações Militares.

O presente estudo visa analisar a utilização da modalidade de licitação pregão eletrônico do tipo menor preço com o critério de julgamento de maior desconto sobre tabelas oficiais para aquisições de materiais ou prestação serviços com ênfase na manutenção de viaturas, demonstrando a vantagem da utilização do critério anteriormente citado em comparação com o critério de julgamento com base no menor preço por item.

1.1 Desenvolvimento

1.1.1 Tipo de licitação e critério de julgamento

O regime de execução é a forma pela qual o objeto do contrato será executado (TCU, 2010:674), de acordo com o planejamento da administração. Conforme a Lei de Licitações, em seu art. 6º, Inc. VII e VIII, traz as definições dos regimes de execução, a saber:

> "Art. 6º...
>
> VII - Execução direta - a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios;
>
> VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:
>
> (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
>
> a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
>
> b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;
>
> d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;
>
> e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;"

Para fins deste estudo, só é importante a execução indireta, haja vista que em regra deve ter a contratação precedida de licitação. Quando falamos em regime de execução, fica entendido que se pretende realizar um processo de contratação para execução de um serviço. Portanto, no caso de fornecimento de material que é o caso das compras, o TCU reconhece o seguinte: "Para compras, o contrato deve estabelecer a forma de fornecimento do objeto, que pode ser integral ou parcelada" (TCU – Licitações e Contratos 4ª Edição, 2010, p. 674).

O art. 45 da Lei de Licitações (LLC) traz em seu texto os tipos de licitação a saber:

> “Art. 45. [...]
>
> § 1o Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
>
> I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;
>
> II - a de melhor técnica;
>
> III - a de técnica e preço.
>
> IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)”

O regime de execução e o fornecimento do material (as compras) estão diretamente relacionados com a fase da execução do contrato ou qualquer outro instrumento que substitua o contrato (empenho). O tipo de licitação está estreitamente alinhado com a fase em que há competição entre os licitantes.

O menor preço é o tipo de licitação mais utilizado no âmbito da Administração Pública Federal, onde a seleção da proposta mais vantajosa para a execução do serviço ou fornecimento do material é aquela que apresenta todas as características requisitadas, presentes no edital elaborado pela administração pública.

O tipo de licitação não se confunde com o critério de julgamento, pode-se dizer que o tipo de licitação é uma forma mais ampla de se obter a proposta mais vantajosa para a administração, já o critério de julgamento é delimitação para a obtenção dessa proposta. Por exemplo, quando realizamos aquisição de materiais destinada à realização de um serviço, iremos utilizar o tipo de licitação do menor preço, pois o menor preço será a forma de obtenção da proposta mais vantajosa para a administração, no entanto, quanto ao critério de julgamento o setor interessado no material avaliará se é cabível adquirir esse material de por item, lote ou grupo. Para essa avaliação é levado em consideração as variantes de tempo, custo e outros.

A Lei 8.666/93 trouxe em seu texto a definição de tipo de licitação, tendo sido elencado em rol exaustivo, não havendo margem para interpretação de que o maior desconto é um tipo de licitação. Em contrapartida, a Lei 12.462.2011, Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas deixa claro que o maior desconto é um critério de julgamento em seu artigo 18. A dúvida da utilização do maior desconto em pregões eletrônicos como critério de julgamento é afastada com a edição do Decreto 7.892/13 que dispões em seu, § 1º, Art. 9º, que diz que "o edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado".

O que se quer dizer, na verdade, nada mais é que um critério de julgamento para uma licitação do tipo menor preço, sendo, por ocasião da adjudicação do objeto, o desconto do licitante o fato gerador principal para o menor preço, ou seja, quanto maior desconto, menor o preço (CAP CARLOS MARTINS, 2018).

Em relação ao maior desconto sobre tabela oficiais de preços, quando da elaboração do Termo de Referência e Edital, a administração deve se abster de aplicar o desconto linear para todos os itens, ou seja , não se pode obter um percentual único de desconto para todos os itens que constam na tabela. Segundo o TCU, "*É indevido o critério de julgamento de desconto linear sobre todos os itens do orçamento base da licitação*" (Acórdão TCU nº 2304/2009-Plenário), a aplicação do desconto linear sobre tabela de preços não se apresenta como a melhor solução, haja vista que pode ferir o princípio de ampla competitividade, digamos que haja um fornecedor com o intuito de vender um material de determinado conjunto a um preço, por possuir um fabricante que venda a um preço mais em conta, comparado aos fabricantes dos outros conjuntos. Nesse caso, há apontamentos que a licitação por itens seria a mais viável.

1.1.2 Normatização do critério julgamento Maior desconto

Como visto anteriormente, o critério de julgamento não se confunde com o tipo de licitação, este tem sua previsão na Lei 8.666/93 – Lei de Licitações, já aquele não possui previsão legal.

Apesar de não haver previsão legal quanto a utilização do maior desconto, o TCU emitiu alguns Acórdãos na direção de que a sua utilização mostra-se vantajosa para a administração, a saber:

> - Assunto: PREGÃO ELETRÔNICO. DOU de 23.04.2010, S. 1, p. 151. Ementa: determinação à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Amapá (STRE/AP) para que: a) nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, utilize a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, em obediência ao que preceitua o § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005, observando que o sistema de compras eletrônicas do Governo Federal, em sua forma atual, já permite a utilização da modalidade eletrônica para licitações do tipo "maior desconto"; b) inclua, em seus contratos administrativos, cláusula com a discriminação dos valores a serem pagos às contratadas, especificando custos estimados total e mensal e, ainda, quando for o caso, o percentual do desconto ofertado e a qual valor esse desconto deverá ser aplicado, consoante mandamento do inc. III do art. 55 da Lei nº 8.666/1993 (alíneas “b.1” e “b.4”, TC-001.681/2010-9, Acórdão nº 1.634/2010-2ª Câmara)

O Min.-Relator José Jorge, quando do seu voto no Acórdão nº 3.457/2012-Plenário, diz que “49. A propósito, o critério de julgamento que leva em consideração o maior desconto incidente sobre uma base referencial já é amplamente adotado - e legitimado pelo TCU - na contratação de combustíveis, passagens aéreas e manutenção de veículos no modelo tradicional, ou seja, sem empresa interposta (Acórdão nº 818/2008 - 2ª Câmara)”.

Dessa forma, verifica-se que apesar de não haver legalidade quanto ao assunto, compreende-se, do acima exposto, que o Tribunal de Contas da União entende que a sua utilização é legítima, sendo exigível a justificativa técnica da administração para a sua utilização.

A administração Pública Federal regulamentou o critério de julgamento maior desconto no Decreto nº 7.892/13 (Sistema de Registro de Preços – SRP). O §1º, do art. 9º, do decreto 7.892/13 diz que o menor preço poderá admitir como critério de julgamento o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

1.1.3 Motivos para utilização do critério de maior desconto e suas vantagens

Uma das maiores dificuldades presentes nas Organizações Militares é o levantamento de itens para a realização de licitação que atenda a manutenção de todas as viaturas, diante de uma necessidade de manutenção corretiva, devido à imprevisibilidade. Por possui uma característica de previsibilidade, na manutenção preventiva é mais simples realizar o levantamento das peças necessárias à manutenção. Inclusive é baseado nos motivos para realização da licitação baseado no critério maior desconto que se faz o levantamento dos seguintes problemas:

- Qual é a dificuldade de realizar o pregão eletrônico estimando a previsão da peça que se deve comprar ou o serviço a contratar para a manutenção de viaturas pertencentes ao Exército Brasileiro?

- Quais vantagens (desvantagens) o critério maior desconto pode trazer para o controle do patrimônio?

Uma das razões que leva à adoção do critério de maior desconto, com fulcro no parágrafo 1º, do Inciso XI, do Art. 9º, do decreto 7.892/13, para a adjudicação dos itens relativos às aquisições de peças para viaturas e equipamentos é a inviabilidade de relacionar todas as peças necessárias, ou ao menos, listar as peças de maior mortalidade, indicadas pelos fabricantes.

O tipo de licitação e o critério de julgamento objetos deste estudo não são cabíveis para todas as Organizações Militares do Exército Brasileiro, é aconselhável o seu uso, apenas, para as unidades de logísticas e as unidades de engenharia, devido a grande diversificação dos modelos das viaturas pertencentes a essas unidades. Por exemplo, estima-se que em uma unidade de engenharia ou de logística possua mais de 60 modelos diferentes de viaturas. Cada modelo possui cerca de 5.000 (cinco mil) peças em sua composição e, geralmente, a fabricante identifica 5% (cinco por cento) das peças como alta mortalidade para a realização da manutenção corretiva, ou seja, o setor de licitações deverá licitar 250 (5000 x 0,05) peças para atender 1 (uma) viatura. Então, se a unidade possui 60 viaturas, logo necessita-se licitar aproximadamente 15.000 peças de alta mortalidade.

Ressalta-se que não é impossível realizar a licitação com a quantidade demandada, no entanto, verifica-se que é inviável relacionar a quantidade de peças para licitar, visando equacionar essa inviabilidade, o procedimento adotado pela administração para a realização do procedimento licitatório é adotar preços de referências (valor total estimado para aquisições de peças no exercício) e, sobre

eles, serão ofertados descontos, tudo de acordo com os valores previstos para as peças previstos na tabela de referência.

1.1.4 Das tabelas de referência

Conforme supracitado, pode-se observar que o procedimento licitatório com a utilização do critério maior desconto depende da utilização de uma tabela de referência para que seja aplicado o desconto ofertado pelo licitante, ou seja, em uma situação prática, caso o licitante apresente o desconto de 10% (dez por cento) sobre um item da tabela que custa R$ 100,00 (cem reais), o valor a ser pago pela administração para o fornecimento daquele bem é de R$ 90,00 (noventa reais) que corresponde o valor descontado.

Alguns objetos possuem a tabela de preços referenciais levantada por órgãos públicos, como exemplo: tabela SINAPI que informa os custos e índices da Construção Civil no Brasil coletados pelo IBGE; tabela de preços e margens de comercialização de combustíveis levantada pela ANP (Agencia Nacional de Petróleo); tabela de preços da fabricante da marca da viatura (veículo) obtido junto ao fabricante.

Quanto às tabelas acima referenciadas, podemos notar que apenas a tabela usada como referência para as aquisições de peças para manutenção de viaturas são realizadas pelo próprio fabricante. Com vistas a certificar que o preço da tabela se enquadra no preço de mercado, a AGU orientou:

> “a tabela deve garantir que os preços referenciados na tabela não sejam dependentes do próprio fornecedor (não podendo ser por este manipulada) e estejam disponíveis para o controle da Administração, cumprindo ao fiscal da contratação, antes de cada pagamento, verificar se realmente foram adotados os preços previstos na tabela de referência e aplicado o percentual de desconto registrado em ata” (Parecer n.º 098/2016/CJU-RN/CGU/AGU).

1.1.5 Do Software AUDATEX

Diversos órgãos realizaram o processo de maior desconto utilizando como tabela de preços o Software AUDATEX, no entanto, o software é um sistema compilado para busca de orçamentos, não sendo uma tabela de preços, diante disso, tivemos alguns esclarecimentos e recomendações, por parte da AGU:

PARECER n. 00701/2014/CJUPR/CJUPR/AGU

(...)

Já o termo de referência de fls. 64/69 (documento diverso do constante às fls. 10/14), informa que o desconto será calculado sobre a tabela do Sistema AUDATEX. A mesma informação consta do item 1 da minuta de edital.

Pois bem. O critério de adjudicação eleito pela administração - "maior desconto sobre tabela de preços", encontra respaldo legal no Art. 9º do Decreto 7892/13, que em seu parágrafo 1º dispõe ser possível que o edital admita "..., como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.".

Ocorre que a administração não adotou a Tabela de Preços dos Fabricantes das peças para incidência do desconto, como usualmente admitido pelo Tribunal de Contas da União, mas sim, a Tabela do Sistema Audatex, cujo acesso só é permitido a quem fizer aquisição da mesma pelo valor aproximado de R$ 10.000,00 anualmente. Ou seja, a administração pretende criar um indexador de preços que só existente na iniciativa privada nas suas licitações, obrigando desta forma que as empresas interessadas tenham custo adicional na aquisição da referida tabela para poder participar do certame. Este critério, s.m.j, não nos parece possível e poderia gerar inclusive afronta à livre participação de empresas no processo licitatório.

O Sistema Audatex de orçamentação, como o próprio nome já diz, pode ser ferramente eficaz de pesquisa de preços de peças automotivas, pois é reconhecido no mercado pela sua precisão e facilidade na preparação de orçamentos, mas não nos parece que seja possível de ser utilizado como critério para julgamento de certame licitatório. Necessário rever o processo no particular.

(...)

Diante disso, verifica-se que utilizar o Software AUDATEX como tabela referencial para aplicação do desconto é inapropriado. Nesse sentido, no âmbito do Comando do Exército, os órgãos de controladoria interna recomendou que a o software AUDATEX não seja utilizado como tabela referencial para aplicação do desconto (B Info nº 2, 10 Mar 18).

1.1.6 Nota de empenho

Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. O empenho é o primeiro estágio da despesa orçamentária, é necessária a sua existência paexporra que haja a liquidação e o pagamento, que são etapas posteriores à geração da obrigação.

Existem três tipos de empenho:

- Ordinário que é utilizado para despesas com valores fixo, bem como, que o pagamento só pode ocorrer em uma única vez;

- Global que é utilizado para despesas de valores fixos e que seu pagamento pode ser parcelado, conforme ocorra entregas parceladas;

- Estimativo é utilizado para despesas cujo valores não sejam possíveis de ser previamente determinado.

Conforme supracitado, na manutenção preventiva é possível realizar o levantamento prévio do que se necessita para a manutenção da viatura. Na manutenção corretiva, a administração estima o necessário, não há certeza do valor que será utilizado, pois se trata de uma situação provável ou possível, sendo assim, visando uma manutenção corretiva em tempo hábil a administração realiza o empenho estimativo.

1.1.7.Uso do maior desconto

Conforme mencionado anteriormente, algumas Organizações Militares utilizam o critério de maior desconto para a aquisição de peças. Este estudo visa

expor os métodos aplicados, bem como, as vantagens alcançadas com a sua aplicação.

Uma das maiores dificuldades da realização da licitação para a aquisição de peças para manutenção das viaturas é licitar somente o que é necessário. Conforme a hipótese levantada de que a utilização do maior desconto é mais vantajoso à administração, pesquisas foram realizadas no sentido de levantar, dentro do âmbito do Exército, o quanto se conhece desse processo e o quanto é mais vantajoso para a administração.

1.1.8 Recomendações da Secretaria de Economia e Finanças (SEF)

Por ocasião da utilização do critério do maior desconto para chegar-se ao menor preço em licitações de aquisição de peças, houve, inicialmente, óbice ao prosseguimento do certame por parte da Secretaria de Economia e Finanças, tendo em vista que não houve a lançamento das peças no SIASG e SIAFI e a Secretaria se posicionava da necessidade do lançamento de cada peça no SIASG.

No entanto, caso houvesse a necessidade do lançamento de cada peças no SIASG, não mudaria nada em relação ao processo anteriormente licitado, a não ser pela forma pela qual se obteria o menor preço, que seria baseado no maior desconto.

Nesse tipo de processo, a ideia é evitar o lançamento de todas as peças no SIASG visando dar celeridade ao certame. Nesse processo não há necessidade de lançar a descrição de cada peça no SIASG, os itens estão descritos na tabela do fabricante, então seria necessário apenas lançar grupos para que haja a aplicação do desconto, conforme prescreve a Portaria 440/2018 - SEF em seu Art. 6º:

> Art. 6º Os itens serão agrupados, preferencialmente, da seguinte forma: I - serviços;
>
> a) serviços mecânicos;
>
> b) serviços elétricos; e
>
> c) serviços de funilaria.

II - peças mecânicas;

III - peças elétricas; e

IV - peças para funilaria.

A SEF evidenciou preocupação com controle patrimonial, o art.. 8º da Portaria diz que “As peças adquiridas deverão, obrigatoriamente, ser registradas no Sistema de Material do Exército, ou outro que venha a substituí-lo”, ou seja, mesmo que não haja o lançamento das peças no SIASG ela deverá constar no SIMATEx.

Em reforço à Portaria 440/2018 – SEF,foi editada a Diretriz Complementar, onde se encontram outras recomendações para as Organizações Militares que pleiteiam utilizar o critério do maior desconto para a aquisição de peças. Caso as Unidades Gestoras optem pela utilização do maior desconto deverá atender às seguintes recomendações:

a. utilizar as tabelas oficiais de preços dos fabricantes, disponibilizadas pelo Comando Logístico (COLOG) e pelo Departamento de Engenharia de Construção (DEC), devedo o Ordenador de Despesa justificar aos autos que tal procedimento é mais vantajoso para administração;
b. realizar a pesquisa de mercado a fim de que se apure o desconto mínimo a ser fixado no certame;
c. caso a UG não disponha da tabela dos fabricantes que necessita adquirir, deverá realizar a licitação tradicional, com a aplicação do menor preço sobre cada item;
d. caso não possua as tabelas tempáris do fabricante, poderá ser utilizadas as tabelas elaboradas e disponibilizadas por sindicatos de ofinas locais onde se realizará o serviço;
e. o edital deverá conter a relação de todos os veículos que serão atendidos pelo licitante vencedor;
f. o edital do pregão deverá conter o percentual mpinimo de desconto a ser aceito para cada item (peça) do lote considerado;

g. por ocasião da entrega da peça, a UG deverá conferir se a descrição das peças e serviços da Nota Fiscal/Serviço apresentada pelo fornecedor é idêntica à contida a ordem de fornecimento que acompanha a Nota de Empenho;
h. após a fase de liquidação incluir os materiais no Sistema de Controle Fisico (SISCOFIS);
i. para prestação de contas das aquisições/contratações de que trata esta Diretriz, a UG deverá juntar os seguintes documentos dentre outros julgados necessários: requisição, ordem de fornecimento/serviços com identificação do veículo, das peças e do serviço, extrato da tabela de preços do fabricante com a codificação das peças, e nota fiscal, devendo fazer constar as informações necessárias no livro registro de veículo.
j. Todos os levantamento de custos e pesquisa de preços deverão ser juntados aos autos do processo licitatório, para fins de prestação de contas de despesa; e
k. Nas licitações por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), haja vista a especificidade do objeto, a UG deverá ser criteriosa na permissão de adesão ao registro de preços como UG não participante (“Carona”).

2. METODOLOGIA

O estudo começou com a exposição do tema central: A utilização da modalidade de licitação pregão eletrônico do tipo menor preço com o critério de julgamento de maior desconto sobre tabelas oficiais para aquisições de materiais ou prestação serviços.

Para o atingir o objetivo geral, foram desenvolvidos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar e analisar os motivos que demonstram as necessidades da utilização do critério de julgamento maior desconto sobre tabelas oficiais;
- Identificar as tabelas ou sistemas utilizados no processo para a aquisição de bens ou serviços destinados à manutenção de viaturas;
- Identificar e analisar o tipo de empenho a ser utilizado na aquisição de bens e serviços destinados à manutenção de viaturas;
- Verificar as vantagens da utilização do critério maior desconto para aquisição de peças.

O presente trabalho terá como ferramenta de pesquisa, questionários destinados a militares que estiveram em funções administrativas ligadas à aquisição da peça para a manutenção de viatura. Esse questionário será a base para o levantamento de vantagens ou desvantagens proporcionadas pelo critério de maior desconto na aquisição de peças destinadas à manutenção de viaturas.

3. COLETA DE DADOS

Na sequência do aprofundamento teórico a respeito do assunto, o delineamento da pesquisa contemplou a coleta de dados pelos seguintes meios: questionário.

3.1 Questionário

A pesquisa do presente trabalho foi realizada com 25 Organizações Militares tendo como universo amostral oficiais que exerceram a função de Chefe da SALC, do Almoxarifes ou chefes de garagens. O estudo foi limitado particurlamente aos oficiais do serviço de intendência e quadro de material bélico, devido à formação voltada para área de gestão administrativa.

A amostra selecionada para responder aos questionários não foi restrita apenas às Organizações Militares logísticas, sendo assim, no universo amostral levantou-se um conjunto de militares que possuíam ou não o conhecimento do procedimento tratado no presente trabalho.

O efetivo acima obtido foi considerado apenas 50% da amostra ideal, que deveria ter o efetivo de 50 Organizações Militares para as referidas pesquisas sendo 30 unidades de apoio (Batalhões Logísticos, de suprimento e de Engenharia) e 20 unidades de combate (cavalaria e infantaria).

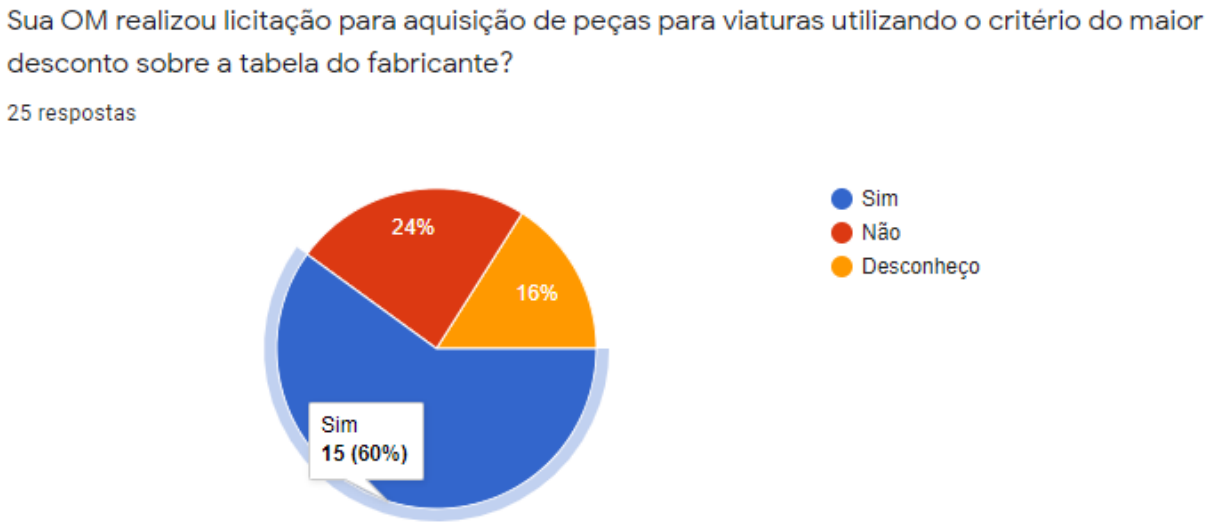
A partir do nº amostral de 50, depreende-se que o tamanho obtido que foi de 25 foi inferior ao desejado para o tamanho populacional dos potenciais integrantes das amostra, no entanto não inviabiliza, tampouco reduz a relevância desta pesquisa, haja vista a especialização da amostra.

O questionário foi composto por 9 (nove) perguntas, a partir das perguntas foi possível obter informações quanto à satisfação da utilização do procedimento do maior desconto e levantou-se a quantidade militares os quais não tinham conhecimento sobre o assunto.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa foi realizada com o intuito de levantar informações acerca do conhecimento por parte dos militares, conjunto amostral que representa o universo da administração das Organizações Militares. As repostas obtidas foram denotadas em gráficos.

As pesquisas sobre a utilização do maior desconto demonstram que há uma tendência em utilizar cada vez mais o critério do maior desconto. Entre as 25 Organizações Militares que realizaram a pesquisa, 15 já aplicaram o critério do maior desconto para aquisição de peças para viatura, conforme a tabela abaixo:



Tabela; Fonte: Autor

O questionário inicia com as seguintes perguntas:

1. O levantamento dos itens demandados para a realização da licitação de aquisição de peças de viaturas é realizado, sempre, dentro do prazo inicialmente estabelecido?

2. Sua OM realiza o orçamento dos itens para a realização do pregão de aquisição peças para viaturas, sempre, dentro do tempo estimado pela administração e de acordo com a realidade do mercado?

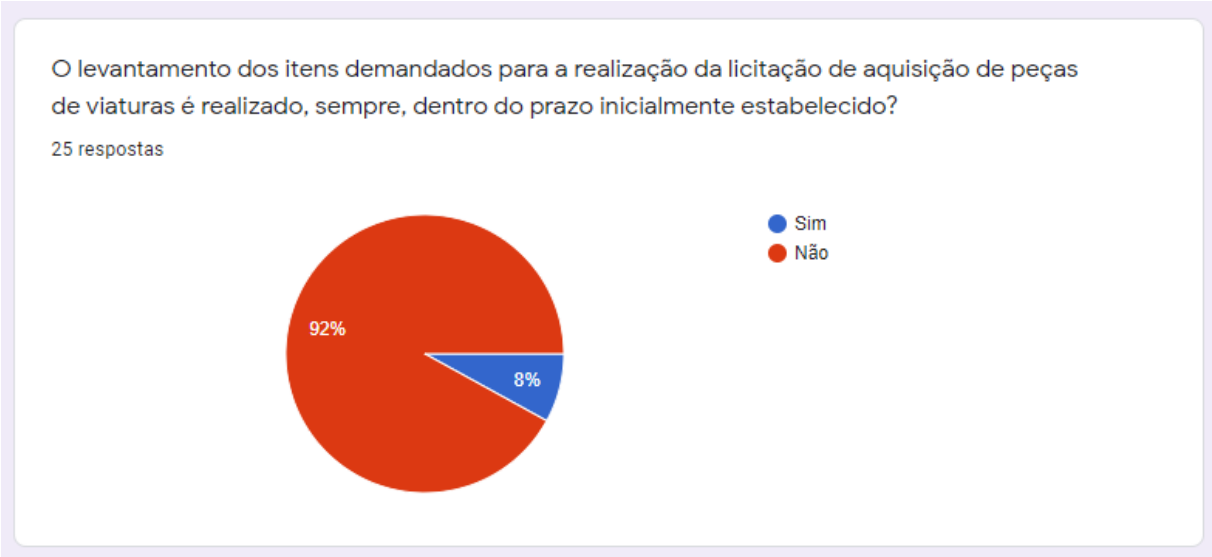


Figura 1;

Fonte: Autor

Quanto à primeira pergunta a respeito do levantamento dos itens dentro do prazo inicialmente estabelecido, 92% disseram que o setor requisitante não consegue levantar os itens demandados dentro do prazo inicialmente estabelecido, ou seja, de 25 pessoas que realizaram o processo de aquisição de peças de viaturas por itens, apenas 2 (duas) cumpriram o prazo estabelecido inicialmente

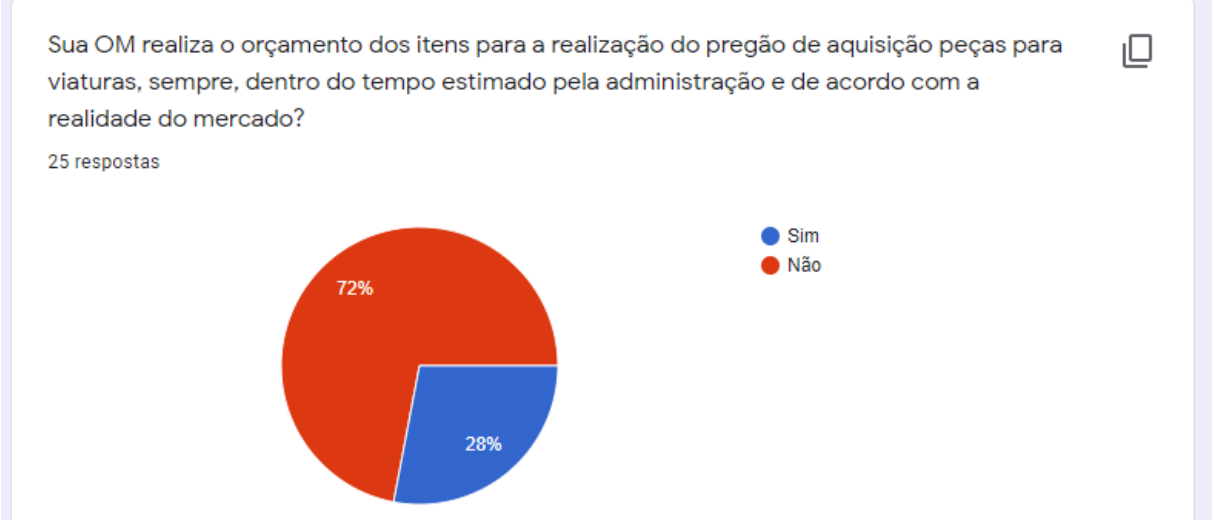


Figura 2;

Fonte: Autor

Quanto à segunda pergunta, em relação à realização do orçamento dentro da pesquisa de mercado e dentro do tempo estimado para a sua realização, 72% (18 militares) responderam que não conseguiram realizar os orçamentos de todos os itens levantados, bem como, alguns itens que tiveram seus orçamentos realizados não estavam de acordo com o preço de mercado.

Ao analisar as respostas às duas primeiras perguntas, nota-se que o levantamento de itens tempestivamente, bem como, a realização do orçamento deles apresenta uma dificuldade enfrentada na maioria das Unidades Militares. Um dos fatores que corroboram para essa dificuldade é a quantidade elevada de peças que compõe uma viatura, que se aproxima a 5.000 (cinco mil) peças. No entanto, uma Organização Militar não possui apenas uma viatura de um único modelo, algumas unidades militares chegam a possuir 50 modelos diferentes de viaturas.

Como conseqüência da dificuldade, anteriormente mencionada, é possível identificar que a maioria das Organizações Militares precisou de um prazo processual para aquisição de peças de viaturas maior em relação ao dos outros objetos. Cerca de 36% alegaram que o prazo de 6 meses é o tempo estimado para que o pregão eletrônico fique pronto para empenho; 24% afirmaram que o prazo é de 5 meses; 28% disseram que o tempo é de 4 meses e, apenas, 12% conseguiram realizar o referido processo parcelado por itens no prazo de 3 meses, conforme tabela abaixo:

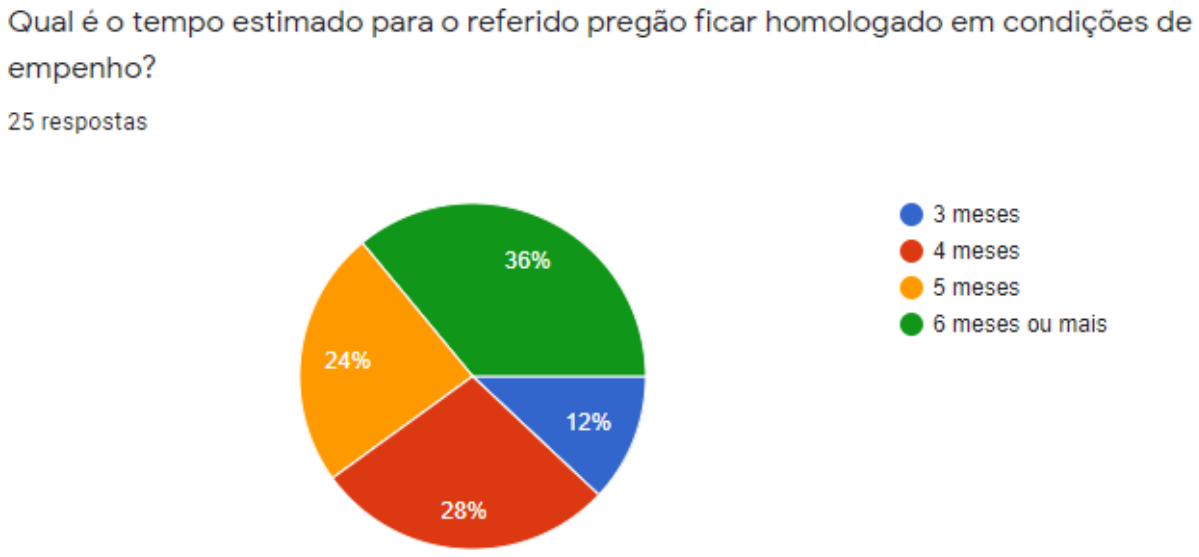


Figura 3;

Fonte: Autor

Conforme mencionado anteriormente, as viaturas possuem em sua composição cerca de 5.000 (cinco mil) peças. Fazer o levantamento e orçamento de todas essas peças para todas as viaturas levariam meses de trabalho. Diante dessa situação é possível identificar mais uma conseqüência da realização do processo de aquisição de peças utilizando o critério do menor preço com o parcelamento dos itens, que é a falta da peça necessária na licitação. Vide a tabela abaixo:

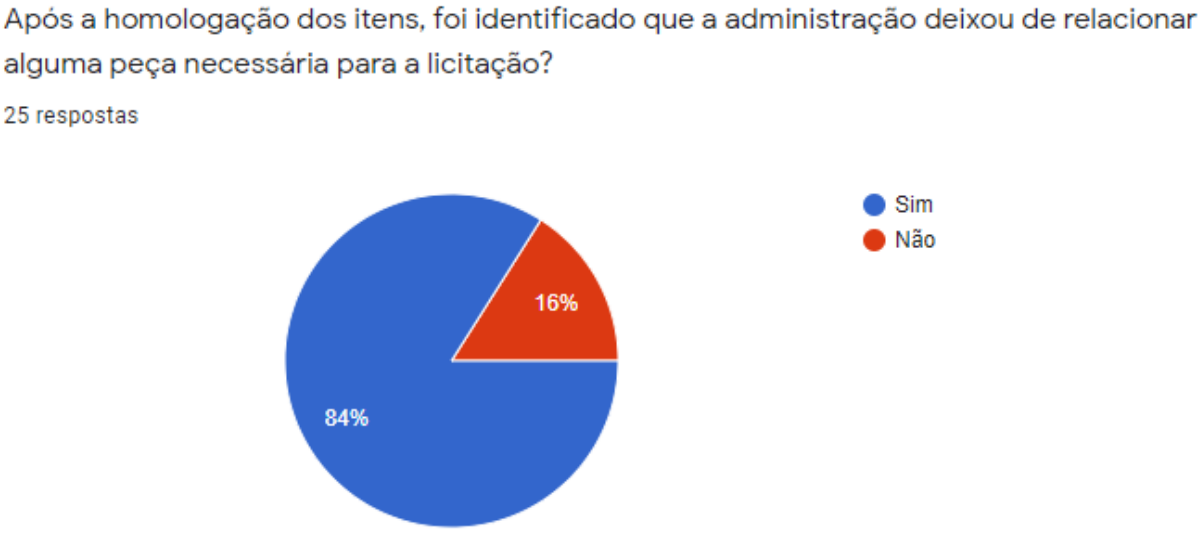


Figura 4;

Fonte: Autor

Vê-se, a partir desse gráfico que a maioria das Organizações Militares, 84%

(oitenta e quatro por cento), deixou de relacionar alguma peça necessária na licitação e percebeu a ausência dessa peça, somente, após a homologação do certame, geralmente, diante de uma necessidade de fato. Sendo assim, nesse caso, visando evitar a solução de continuidade, a administração deve fazer a aquisição mediante dispensa de licitação e relacionar esse item para ser licitado no próximo exercício. Evidenciou-se que apenas 16% do universo amostral desconheciam o processo licitatório com a utilização do critério do maior desconto:

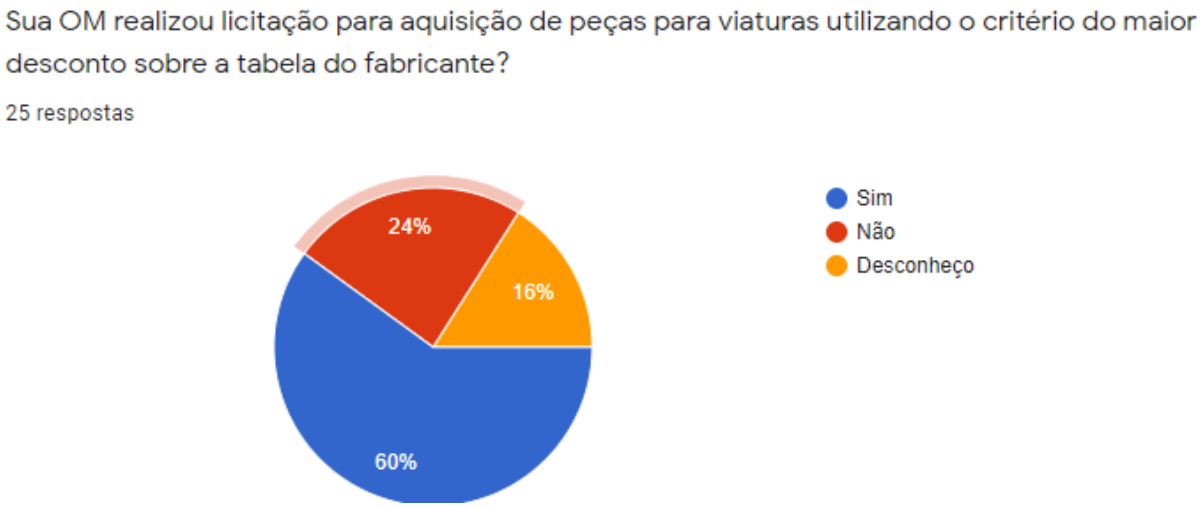


Figura 5;

Fonte: Autor

No questionário, foi perguntado se as militares preferiam a utilização do critério do maior desconto para a aquisição de peças em vez do critério do menor preço com o parcelamento dos itens, a maioria dos militares responderam que preferiam a utilização do maior desconto, correspondendo 72% (setenta e dois por cento) dos universo amostral, ou seja, 18 militares, conforme a tabela abaixo:

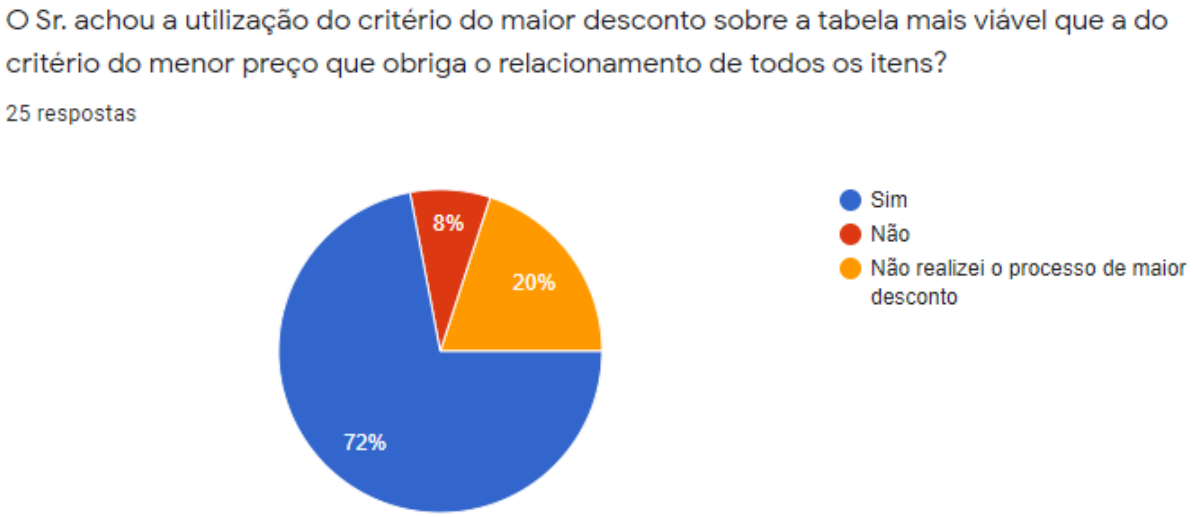


Figura 6;

Fonte: Autor

Acerca das recomendações da Secretaria de Economia e Finanças do Exército Brasileiro, foi perguntado se as unidades militares que utilizaram o processo licitatório com o critério do maior desconto seguiram as recomendações constantes da Portaria 440/2018. A portaria em questão recomenda pontos importantes em aspectos de controle patrimonial, inclusive recomendações atinentes à sequência processual. Das repostas obtidas, percebe-se que 48% seguiram o recomendado e que 28% não seguiram devido ao desconhecimento da Portaria em questão.

Figura 7

Fonte: Autor

Quanto à utilização da tabela de referência para a aplicação do desconto,

percebe-se que a maioria dos militares em suas unidades utilizou o software AUDATEX, que consiste em um software que compila os preços de fábrica de diversas marcas e o fornece em um programa.

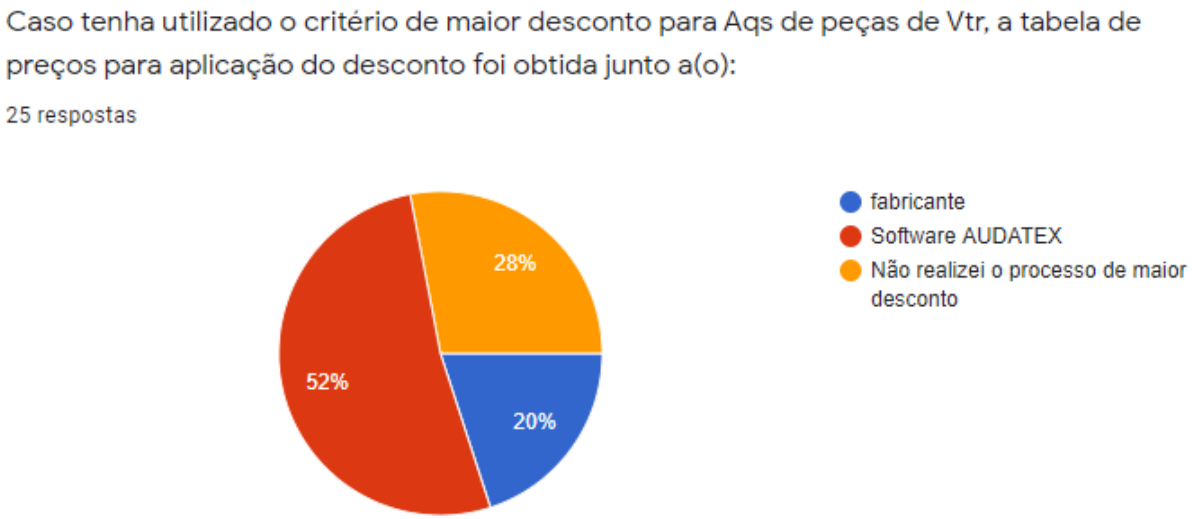


Figura 8

Fonte: Autor

O tema acerca de qual tabela utilizar, tabela do fabricante e Software AUDATEx, já foi alvo de diversas recomendações por parte da AGU e do TCU. Nas recomendações fica bem elucidado que o Software AUDATEx não pode ser mencionado no edital como tabela de referência para a aplicação do desconto, deve-se utilizar a tabela do fabricante como tabela de referência. O Software AUDATEx pode ser utilizado no edital, apenas, como ferramenta de pesquisa da tabela do fabricante, ou seja, não há nenhum óbice na sua utilização, apenas a ressalva de não ser utilizado como tabela de referência para aplicação di desconto. Outro ponto citado é que não se pode obrigar o licitante a ter o Software AUDATEx, tendo em vista que esse software é pago, ou seja, essa exigência pode inviabilizar a competitividade no certame.

Diante dessa pesquisa, nota-se que a utilização do maior desconto é preterida para a aquisição de peças de viaturas, com a sua utilização exonera a administração da necessidade do relacionamento de todas as peças necessárias para a manutenção corretiva da viatura. Caso haja o levantamento de todas as peças de uma viatura para ser incluída em uma licitação teríamos no mínimo cerca de 5.000 (cinco mil) itens contemplando apenas uma viatura, em vez disso ao utilizar

o critério do maior desconto seria licitado alguns grupos contemplando as peças de viaturas de modelos diferentes.

Na prática as unidades realizavam licitações com 800 itens contemplando 50 modelos de viaturas. Posteriormente à fase de disputa entre os licitantes, homologava-se a licitação, entretanto, no momento de realizar a manutenção da viatura via-se que a peça necessária não constava no rol dos itens licitados. Então, conforme supracitado, evitando-se a solução de continuidade adquiria-se a peça com dispensa de licitação, mas a utilização da dispensa por vezes não era suficiente para atender a demanda da Unidade Militar.

O critério do maior desconto permitiu que as Organizações Militares não ficassem dependentes de uma lista de peças que por muitas vezes não contemplava a peça realmente demandada, a utilização desse procedimento é inclusive preterido dento do universo amostral, conforme visualizado na figura de nº 7.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto às questões de estudo e objetivos propostos no início deste trabalho, conclui-se que a presente investigação atendeu ao pretendido, ampliando a compreensão dos gestores de compras acerca do critério do maior desconto.

Viu-se ainda que há previsão regulamentar da utilização do maior desconto art. 9º, §1º, do Decreto nº 7.892/2013, e IN/SLTI/MPOG nº 07/2012 sendo definido como critério de julgamento, e não como um tipo de licitação, o qual está assentado na Lei de Licitações (Lei 8.666/93).

Portanto o uso do critério supracitado é legal, sendo alvo inclusive de Acórdãos do TCU citados no presente trabalho, no entanto, é necessária a justificativa por parte da Autoridade Competente para sua utilização.

É possível perceber com este trabalho as vantagens proporcionadas pela utilização desse critério para a aquisição de peças para viatura, e ficou corrborado pela análise dos questionários realizados com alguns militares de Organizações Militares distintas eu preferem o critério do maior desconto. Nota-se que a utilização desse tipo de certame permite que ocorra a licitação do item realmente necessário à manutenção deixando ao OM de estar dependente de uma relação fixa de peças

levantadas inicialmente.

Deve-se agir com flexibilidade obedecendo aos princípios da administração pública. Ficar engessado a uma lista de 300 peças, por exemplo, para realizar a manutenção de 50 viaturas de modelos diferentes prejudica o principio da economicidade, já que uma viatura possui em seu rol de peças cerca de 5.000 (cinco miil) peças. Diante disso é muito provável que a peça que necessite substituir não esteja na relação.

Viu-se, então, a necessidade de desenvolver um processo que preservasse o princípio da economicidade, assim, o maior desconto é o processo que se evita o levantamento de itens não utilizados em uma manutenção, pois todos os itens a serem comprado constam na tabela do fabricante com o preço, para a aplicação do desconto.

Das análises realizadas, chega-se à conclusão de que a utilização do critério de maior desconto para a aquisição de peças de viaturas é uma solução para as dificuldades nas aquisições dessas peças, haja vista que sua utilização evita: o desperdício de estoques, o preço superestimado das peças e o engessamento a uma lista de rol taxativo por ocasião da aquisição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 8.250 de 23 de maio de 2014*. Altera o Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 mai. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2014/decreto-8250-23-maio-2014-778791-normaatualizada-pe.html>. Acesso em 06 de janeiro de 2016.

_____. *Instrução Normativa nº 07 de 24 de agosto de 2012.* Institui o modelo de contratação
para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e

internacionais. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 ago. 2012. Disponivel em: <www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGAOS/Min_Div/MPOG_IN_07_12.html>. Acesso em
06 de janeiro de 2010.

_____. *Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 06 de janeiro de 2016.

_____. *Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito
Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade
de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras
providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 jul. 2002.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em 06
de janeiro de 2016.

_____. *Tribunal de Contas da União.* Acórdão nº 1.927/2006. 1ª Câmara. Relator: Ministro
Marcos Vinicios Vilaça. Sessão de 25/07/2006. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>.em 06 de janeiro de 2016.

_____. _____. Acórdão nº 1700/2007. 2ª Câmara. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça. Sessão de 22/08/2007. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>.

_____. _____. Súmula nº 247/2004. É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. Data da aprovação 10/11/2004. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013