



TERMO DE JULGAMENTO
“IMPUGNAÇÃO AO EDITAL”

TERMO: DECISÓRIO
FEITO: IMPUGNAÇÃO
RECORRENTE: COMEPI PRODUTOS COMERCIAIS EIRELI ME
RECORRIDO: DIVERSAS SECRETARIAS MUNICIPAIS E PREGOEIRA DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE
REFERÊNCIA: EDITAL DA LICITAÇÃO
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO
Nº DO PROCESSO: 2020.03.13.3 – SRP
OBJETO: SELEÇÃO DE MELHOR PROPOSTA PARA REGISTRO DE PREÇOS VISANDO FUTURAS E EVENTUAIS CONTRATAÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO, LIMPEZA E DESCARTÁVEIS, DESTINADOS ÀS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE/CE (COM AMPLA PARTICIPAÇÃO E COTAS EXCLUSIVAS À ME E EPP), CONFORME ESPECIFICAÇÕES CONTIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA.

I – PRELIMINARES

A) DO CABIMENTO

Trata-se de impugnação interposta pela empresa **COMEPI PRODUTOS COMERCIAIS EIRELI ME**, contra os textos constantes do edital da licitação realizada pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORIZONTE**, em tela.

A peça encontra-se fundamentada, apresentando, ademais, as formalidades mínimas exigidas no edital licitatório, contendo ainda o pedido pelo qual se pleiteia a demanda.

A petição foi protocolizada de forma eletrônica, via e-mail, na forma do item 10.1 do edital e do artigo 24 do Decreto Municipal nº 09 de 03 de fevereiro de 2020, na qual dispõe a respeito desta temática.



Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

Logo, por verificar a sintonia da fundamentação e modo de apresentação da peça em relação à consonância com as normas aplicáveis a matéria, verifica-se, portanto, o atendimento quanto ao requisito preliminar de cabimento.

B) DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cabe apreciar os requisitos de admissibilidade da referida impugnação, assim, averiguar o cumprimento quantos aos quesitos para propositura da presente demanda.

Na mesma entoada, o Edital da licitação regulou do seguinte modo:

*10.1- SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTO E IMPUGNAÇÃO: Qualquer pessoa física ou jurídica poderá, no prazo de até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, solicitar esclarecimento ou impugnar o ato convocatório deste Pregão.
(GRIFO E NETGRITO NOSSO).*

Conquanto, os trabalhos iniciais do certame estão marcados para o dia **02 de abril de 2020, às 09:00h**, todavia, a licitante protocolou tal demanda (de forma eletrônica) na data de **20 de março 2020**, logo, tendo a mesma cumprido a tal requisito.

Assim, entende-se que a tempestividade foi cumprida, haja vista manifestação ordinária em afincos as exigências requeridas.

Adentramos aos fatos.

II – DOS FATOS

Argui a impugnante sobre a necessidade de reformulação dos textos do edital, tendo em vista que, segundo seu entendimento, o edital apresenta elementos restritivos quanto à participação de diversas empresas, posto que o critério de julgamento escolhido, qual seja, o de menor preço por lote.

Alega, ainda, que “os produtos são totalmente distintos no lote 10



(dez), que não possuem qualquer similitude, não podendo ser agrupados (no mesmo lote a maioria dos itens de higiene pessoal e o protetor solar se encaixa como EPI e/ou cosmético)”.

No mérito, limitou-se a tais insurgências.

Ao final, pede que o processo seja suspenso para “ser corrigida a falha na inserção dos itens no sistema Comprasnet”.

Estes são os fatos.

Passamos a análise de mérito.

III – DO FUNDAMENTO E DO DIREITO

De prêmio, imperioso destacar que a definição do objeto da licitação e o critério de julgamento escolhido é condição para o desenvolvimento do processo licitatório, qualquer que seja a sua modalidade, sem a qual o processo aquisitivo público não pode prosperar.

Em face disto, coube à Secretaria de origem definir o objeto da licitação para atendimento das necessidades levantadas.

Sobre a importância da definição do objeto, anota Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

“O essencial é a definição preliminar do que a administração pretende realizar, dentro das normas técnicas e adequadas, de modo a possibilitar sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada.”

Indo um pouco mais além, cabe ressaltar que, além do objeto, todo o acervo de informações necessárias à formulação do edital, inclusive a escolha do critério de julgamento, são produzidos por meio de instrumento capaz de transmitir tais elementos a esta Pregoeira, a saber, o Termo de Referência das diversas Secretarias do município de Horizonte-CE, órgãos responsáveis e competentes pela presente demanda.

Assim, de forma a corroborar o entendimento aqui trazido, também revela Marçal Justen Filho:



PREFEITURA DE HORIZONTE



Não basta a elaboração do projeto básico. É necessária a sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 153.) (Grifamos.)

De igual maneira, também coaduna com a presente cognição, o Tribunal de Contas da União, quando por meio do Acórdão 1.667/2011, fez a seguinte consideração:

Os atos de aprovação de projetos básicos, à luz do art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, é atribuição das autoridades administrativas do órgão contratante, não sendo passível de delegação a terceiros, estranhos à Administração Pública. (Grifamos.)

Considerando que a irresignação da impugnante refere-se às exigências relativas ao critério de julgamento escolhido para a licitação, por sua vez, por certa lógica, se adentra na esfera de competência de quem demanda e conhece com precisão o objeto, como também, pelas alegações trazidas pela impugnante verifica-se que, do modo como se encontra, o edital conteria vícios pela imprecisão de parâmetros objetivos, o que supostamente afetara a disputa entre potenciais interessados na contratação pela impossibilidade da correta formulação de proposta.

Todavia, considerando que tais disciplinamentos estão postulados no arcabouço basilar do termo de referência, cuja incumbência neste pesar concentra-se exclusivamente na esfera de competência da **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO**, posto que esta se intitula como órgão responsável (gerenciador) do processo e conforme positiva a lei que rege a matéria, esta Pregoeira encaminhou, via despacho datado de 23 de março de 2020 a presente irresignação para conhecimento e manifestação, tendo a mesma concluído o seguinte:

DESPACHO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2020.03.13.3 - SRP

A SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO do município de Horizonte, órgão gerenciador do processo, vem apresentar suas considerações quanto ao pedido de impugnação protocolado pela empresa **COMEPI PRODUTOS COMERCIAIS EIRELI ME**, nestes termos:



Alega a licitante que o edital da licitação contém medidas restritivas quanto ao critério de julgamento escolhido, especialmente na formulação do lote 10, quanto, segundo seu entendimento, os itens não possuem similitude.

Note-se que, os argumentos trazidos pela licitação são muito vagos quanto aos demais lotes, tendo focando-se, somente, quanto ao LOTE 10, logo, me debruço para discorrer à respeito.

O lote 10 apresenta os seguintes itens: absorvente, aparelho de barbear, base para unhas, bloqueador solar, colônia infantil, condicionador para cabelo, creme dental, desodorante, escova dental, esmalte, removedor de esmalte, sabonete, shampoo, ou seja, são 13 itens.

Percebe-se que todos os itens foram enquadrados neste mesmo lote, pois, são só seguimento de higiene, uso ou limpeza pessoal. Tanto é, que na prática, todos estes itens se agrupam e se organizam por seguimento nos mais diversos mercados e farmácias nos quais os comercializam, posto as características de consumo.

No mais, não se observa prejuízo algum ao ter inserido o item bloqueador solar junto aos outros 12 itens, ou seja, não é plausível que, em razão da característica de um único item – na qual não foi desmistificada, este precise se alocar de forma isolada.

Até mesmo pelo simples fato de que, via de regra, quem vende o bloqueador solar, vende os demais itens, e vice-versa.

Tal medida de agrupamento se deu dentro dos padrões de maior semelhança entre as características de comercialização dos itens, bem como, de acordo com a prática de utilização.

Assim, verificamos que além de legalmente cabido, tal exigência se sustenta pelos motivos técnicos anteriormente expostos, razão pela qual julgo improcedente o pedido de impugnação da licitante, mantendo inalterados as normas editalícias.

No tocante as argumentações trazidas pela licitante, reforço as conclusões trazidas pela Secretaria gerenciadora do processo, razão pela qual faz-se mister rechaçar e acrescer os seguintes apontamentos:

No que tange ao critério de julgamento, à administração municipal, diante de objetos complexos, distintos ou divisíveis cabe, como regra e conforme o caso concreto justificar, a realização de licitação por itens ou lotes, que está prevista no art. 23, §1º, da Lei n.º 8.666/931, de modo a majorar a competitividade do certame, conforme se extrai in verbis:



Art. 23. (omissis)

*§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.
(NEGRITO NOSSO)*

Anote-se que a adjudicação dos objetos deve ser procedida por itens/lotos, nos termos da Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União, devido ao fato de cada item/lote corresponder a uma licitação autônoma:

“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.” (grifou-se) à escolha da modalidade, não há divergência no fato de que o registro de preços para aquisição de fardamento escolar está caracterizado no rol de bens comuns.

Em suma, o fato de o critério de julgamento se dar por menor preço por lote encontra-se na órbita exclusiva do administrador público, dentro de seu poder discricionário, desde que preenchidos os requisitos acima.

Há tempos vimos questionamentos á respeito do critério de julgamento editalício, onde, por vezes o TCU vêm se manifestando no sentido de inibir essa prática.

CONTUDO, o próprio TCU faz diversas ressalvas em suas decisões, inclusive, endossa a tese de que o critério de julgamento, muitas vezes é necessário para que o processo alcance o seu resultado útil ao final.

O julgamento por LOTE no presente caso gera maior economia de escola, haja vista que, os itens do seguimento se agrupam em total sintonia, tanto em quantidades e como nas especificações:

Súmula 247: 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 (negritou-se).

Não seria razoável que determinado licitante ao final da licitação fosse considerado vencedor do item “shampoo na marca x” já o outro, foi vencedor do “condicionador na marca y”, isso poderia ocorrer em uma licitação totalmente fragmentada, podendo, gerar prejuízo a eficiência do objeto contratual, em razão da diversidade dos itens fornecedor. O que não se acontece, via de regra, quando do agrupamento, posto que, o licitante interessado, ao cotar determinado item, busca, quase que sempre, manter o padrão de qualidade / preço / marca ao que geralmente já se fornece, possibilitando a administração, a obtenção de itens correlacionados em suas características entre si.

A economia de escala também está evidenciada no presente feito administrativo, principalmente, pelas razões de aglomeração de 9 (nove) secretarias em uma mesma demanda, fazendo com que o quantitativo pauta por cada uma, possa se aglomerar, propondo maior margem de interesse aos interessados.

Seguindo a mesma inteligência, o Acórdão nº 1.237/2014 – Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) não emitiu entendimento absoluto, impeditivo da adjudicação global; ao revés, informa que “a regra é adjudicação por item, **salvo em caso de economia de escalas**” (grifou-se), entre outras considerações.

Dessarte, nem sempre o julgamento por lote trará desvantagens ao processo, pelo contrário, em determinados casos (como é que visualizamos no presente processo), a não adoção desse tipo de julgamento, resulta na inviabilidade do julgamento em diversos aspectos, comprometendo, inclusive, a maior e melhor característica do pregão, que é a celeridade.

De mais a mais, o agrupamento por lote não inibe ou impede a participação de qualquer interessado, isso posto, em razão do objeto licitado ser de natureza comum no mercado, não carecendo de medidas peculiares aos itens ou de demasiadas especificações.

No mesmo entender, Marçal Justen Filho também vem se posicionando neste mister¹:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16ª ed. São



“o fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória”
(NEGRITO NOSSO)

Outra questão bastante salutar é o fato de que, no critério de julgamento por item em determinados processos, cuja a pauta se demonstra muito extensa, o Pregoeiro ao realizar o julgamento por item, ao final, tem-se que, muitos são os vencedores, porém, em sua grande maioria, 30% dos fornecedores sagram-se vencedores de itens de grandeza financeira irrelevante, prejudicando a execução contratual pela não entrega ou entrega irregular dos produtos, como também, comprometendo por grande força, a gestão destes vários contratos pelo número reduzido de profissionais disponíveis nas mais diversas secretarias demandantes.

Observa-se, ademais, que a licitação a ser realizada por lote, geralmente é questionada quando, a cada item, possa ou se deva realizar um julgamento diferente ou um procedimento licitatório próprio, frise-se, o que não é o caso, pois todos os itens objeto da demanda são materiais de consumo (gênero), limpeza ou descartáveis (espécies), logo, podem ser julgamentos de forma uníssona.

A mesma Súmula 247 do TCU também trouxe trecho no sentido anterior, vejamos o seu teor:

Urge frisar, preliminarmente, que a **adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular**. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. **Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos.**

No mais, não se verifica prejuízo financeiro no critério de julgamento escolhido, principalmente pelo fato de que, ao analisar a adjudicação do processo, a verificação dos preços utilizados em contraponto para com as estimativas da administração é feita de forma minuciosa e, ao constatar qualquer divergência neste sentido, não realiza-se a adjudicação correspondente.

Paulo: Revista dos Tribunais. p. 366



Na mesma entoada é como decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, quando via Decisão de nº 263 de 2014, julgou:

... reservando-o para situações em que a fragmentação em itens acarretar perda do conjunto ou da economia de escala; resultar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a excessiva pulverização de contratos ou ainda resultar em contratos de pequena expressão econômica.

(GRIFO E NEGRITO NOSSO).

Logo, não verificando qualquer ilegalidade ou risco de mácula ao edital do processo, consideramos que são cabíveis, necessários e plausíveis tais requisitos, não assistindo, portanto, a necessidade de qualquer modificação no instrumento convocatório.

Ante o exposto, concluo que em consonância com as explicações anteriores, não se prospera a alegação impugnada pela licitante.

IV – DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da presente impugnação realizada pela empresa **COMEPI PRODUTOS COMERCIAIS EIRELI ME**, haja vista o cumprimento do requisito preliminar de cabimento da peça e de forma subjacente, no mérito **NEGAR PROVIMENTO** em todos os seus termos, mantendo inalterados os termos editalícios.

É como decido.

Horizonte-CE, 24 de março de 2020.


ROSILÂNDIA RIBEIRO DA SILVA

PREGOEIRA OFICIAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE HORIZONTE