

TERMO DE JULGAMENTO
“FASE DE IMPUGNAÇÃO”

TERMO: DECISÓRIO
FEITO: IMPUGNAÇÃO
IMPUGNANTE: MULTI QUADROS E VIDROS LTDA
IMPUGNADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE
REFERÊNCIA: EDITAL
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO
Nº DO PROCESSO: Nº 2022.1410.001/SEMEB
OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MATERIAL PERMANENTE DE ESCRITÓRIO, ELETRÔNICOS, REFRIGERAÇÃO, INFORMÁTICA, ESCOLAR E USO GERAL PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DO NORTE/CE.

I – PRELIMINARES

A) DO CABIMENTO

Trata-se de impugnação ao edital interposta pela empresa **MULTI QUADROS E VIDROS LTDA**. Em suma, as alegações da impugnante se referem a necessidade de mudança da configuração de grupos específicos e da necessidade de comprovação de qualificação específica.

Isto posto, urge mencionar a regularidade no tocante ao cabimento da presente impugnação que, apesar de prolixa, está em consonância com o que dispõe o artigo 41, § 1º da Lei nº 8.666/93, conforme se observa:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar

e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1o do art. 113.

B) DA TEMPESTIVIDADE

No tocante a tempestividade da impugnação ao edital, tem-se o que dispõe no instrumento convocatório do certame:

“21.1. Até **03 (três) dias úteis** antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital.”

Observando o disposto acima, a impugnação foi apresentada pela empresa **MULTI QUADROS E VIDROS LTDA** no dia **03 de outubro de 2022**, respeitando o prazo supracitado de **três dias úteis**, que findaria em **04 de outubro de 2022**.

II - DOS FATOS

O certame foi definido sob modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2022.1410.001/SEMEB**, cujo objeto é a **REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MATERIAL PERMANENTE DE ESCRITÓRIO, ELETRÔNICOS, REFRIGERAÇÃO, INFORMÁTICA, ESCOLAR E USO GERAL PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DO NORTE/CE**.

Ocorre que a empresa **MULTI QUADROS E VIDROS LTDA** impugnou o edital, questionando a falta de exigência do **Comprovante de Registro do fabricante do produto no CADASTRO TÉCNICO FEDERAL DO IBAMA, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido com chave de Autenticação**, alegando que que o projeto básico deveria, entre outros elementos, ser *“elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento”*.

Ademais, alega que a Administração deve desmembrar os Grupos 3 e 4, para **MENOR PREÇO POR ITEM**, ou separar o item 8 do grupo, atinente no projeto básico deve ser desmembrado, já que há agrupamento de vários produtos divergentes em um mesmo LOTE, supostamente restringindo a competitividade, pois beneficiaria somente as empresas que comercializam todos os produtos através

de revenda, que são divergentes em modelo, tipo, função e características técnicas ambientais.

Desse modo, a impugnante requer:

“1. O conhecimento da presente IMPUGNAÇÃO em face de sua legitimidade e tempestividade;

2. A concessão de efeito suspensivo à presente IMPUGNAÇÃO;

3. No mérito, a concessão de integral PROVIMENTO à presente IMPUGNAÇÃO, face à total pertinência dos argumentos e fundamentos legais apresentados;

4. Que em razão do provimento da presente IMPUGNAÇÃO, seja realizada modificação no edital, para inclusão de subitem contendo as seguintes exigências:

- Solicitar ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar que apresente ou envie imediatamente, sob pena de não-aceitação da proposta, o Comprovante de Registro do fabricante do produto no Cadastro Técnico Federal do Ibama, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido com chave de Autenticação, Instituído pelo artigo 17, inciso II, da lei nº 6.938, de 1981, readequando o edital a Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013, a qual trouxe modificações à Instrução Normativa nº 31, de 3 de dezembro de 2009, conforme a Lei Federal nº 6.938/1981 e alterações dadas pela Lei nº 10.165/2000, e legislação correlata.

- Que o Fabricante do Quadro deverá estar escrito nas corretas categorias do Cadastro Técnico Federal:

(...)

5. Desmembrar os Grupos 3 e 4, para MENOR PREÇO POR ITEM, ou separar o item 8 do grupo, alegando que RESTRINGE A COMPETITIVIDADE, pelo fato de beneficiar, somente as empresas que comercialização todos os produtos através de revenda, que são divergentes em modelo, tipo, função e Capacidade Técnica Ambiental.

6. Requer, ainda, a republicação das previsões editalícias, escoimadas dos vícios apontados, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 4º, do art. 21, da Lei nº 8666/93.

7. E, por fim, requer que, no caso de indeferimento da presente peça, o que se levanta a título meramente argumentativo, seja a mesma remetida à autoridade hierárquica imediatamente superior, para que tome ciência do assunto aqui tratado e emita seu parecer.”

Não obstante o exposto pela recorrente, buscando a mais pura transparência dos atos administrativos, iremos fundamentar a decisão Administrativa, conforme segue a explanação de mérito.

Estes são os fatos.

Passamos a análise de mérito.

III - DO MÉRITO

Inicialmente, antes de adentrar no mérito das alegações das impugnantes, cabe, por oportuno, salientar que fora feita uma análise, em termos gerais, da legislação aplicável ao objeto, ora licitado, e, ponderando entre os princípios administrativos da **legalidade**, **razoabilidade**, **proporcionalidade** e da **ampla competitividade**, se findou com o entendimento descrito em seguida.

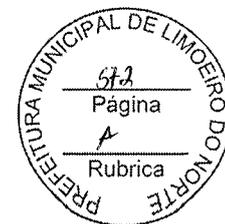
A) DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Inicialmente destaca-se que o procedimento licitatório tem por finalidade a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes, com base nisso, todo o procedimento deverá ser conduzido em observância aos princípios gerais que norteiam a Administração Pública assim como aqueles relacionados à matéria licitatória.

O autor Marçal Justen Filho (2013, p. 494) ensina que a licitação é um “procedimento administrativo disciplinado por lei e por ato administrativo prévio que, determina critérios objetivos para seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão de competência específica”.

No tocante ao assunto dispõe o art. 37 da Constituição Federal que:

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:

Não se pode olvidar ainda que no campo das licitações, estes princípios importam em sua essência o fato de que o administrador venha a observar as regras que a lei e o instrumento convocatório traçaram para o procedimento, tratando-se, pois, de verdadeira garantia ao administrado, na medida em que são evitados subjetivismos e preferências. Sendo assim, em consonância com o Texto Constitucional, a Lei 8.666/93 estabelece os princípios específicos que regeram o procedimento licitatório, in verbis:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (g.n)

Entre as principais garantias que permeiam o procedimento licitatório destaca-se a vinculação ao instrumento convocatório, princípio de observância obrigatória tanto para a Administração Pública como para os licitantes, pois estes não poderão deixar de considerar os requisitos contidos no Edital sob pena de ser considerados inabilitados ou desclassificados, proporcionando com isso maior segurança no desdobramento de todo o processo licitatório. Ademais, a Lei 8.666/93, disciplina de forma clara:

“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

Do mesmo modo, a Administração tem a finalidade de garantir maior competitividade possível à disputa, e por esse motivo, a Lei nº 8.666/93 proíbe qualquer condição desnecessária. Exigências consideradas supérfluas podem indicar o direcionamento da licitação para favorecer determinadas pessoas ou empresas. Por essa razão, admite-se tão somente que sejam exigidos os documentos estabelecidos nos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/93. Todos os requisitos presumem-se ser conhecidos por todos os participantes tendo em vista a ampla divulgação do certame pelos meios idôneos.

No entanto, não devem ser consideradas as razões expendidas uma vez que, o princípio supra mencionado confere ao Edital, característica de elemento fundamental do procedimento licitatório devendo expor as condições de realização da licitação, determinar o seu objeto, discriminar as garantias e os deveres de ambas as partes, regulando todo o certame público, sendo considerado, portanto a lei que regerà todo o processo, nesse sentido afirma (DI PIETRO, 2020, p. 767):

“Quando a Administração convida os interessados pela forma de convocação prevista na lei (edital ou carta-convite), nesse ato convocatório vêm contidas as condições básicas para participar da licitação, bem como as normas a serem observadas no contrato que se tem em vista celebrar; o atendimento à convocação implica a aceitação dessas condições por parte dos interessados. Daí a afirmação segundo a qual o edital é a lei da licitação e, em consequência, a lei do contrato.”

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal - STF tratou da questão em decisão assim ementada, in verbis:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO PRESENCIAL. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, a inexistência do documento. 2. Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência. 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso. (grifo)

Portanto, a Administração, durante o processo licitatório, não pode se afastar das normas por ela mesma estabelecidas no edital, pois, para garantir segurança às relações jurídicas decorrentes do certame, bem como para assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar rigorosamente as disposições constantes do instrumento convocatório.

Dito isto, importa destacar que o TCU, em suas decisões, determina limites para que os gestores não transformem as exigências editalícias na oportunidade para garantir o interesse próprio ou de outrem, o que não é o caso, uma vez que, da forma como se encontra o Edital, além de guardar sintonia com a legislação paralela, por não haver qualquer irregularidade na decisão.

Conforme supracitado, é pacífico tal entendimento da vinculação ao edital em orientações e jurisprudências do Tribunal de Contas da União, como podemos averiguar nos acórdãos a seguir:

“Acórdão 1060/2009 Plenário (Sumário)

Observe, no que se refere a eventuais alterações propostas, o dever de manutenção do vínculo e compatibilidade estabelecidos inicialmente entre o ato convocatório, o cronograma físico-financeiro e a execução da obra.

Acórdão 1932/2009 Plenário

Abstenha-se de aceitar propostas de bens com características diferentes das especificadas em edital, em respeito ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, consoante o art. 3º da Lei nº 8.666/1993.”

Em vista dos argumentos em tela, não merecem prosperar as alegativas da empresa, já que o instrumento convocatório em tela é claro em suas disposições e não possui restrição alguma à competitividade, devendo todos os licitantes cumprir com os moldes postos no edital para assegurar a igualdade no certame.

Cumprе destacar que a não solicitação do Comprovante de Registro do fabricante do produto no CADASTRO TÉCNICO FEDERAL DO IBAMA não é requisito essencial para a continuidade do certame a ponto de merecer a reforma do instrumento convocatório. Além disso, a presente Comissão de Licitação satisfatoriamente exigiu todas as comprovações de qualificação técnica das licitantes interessadas, conforme item 9.6 do edital:

9.6- RELATIVA À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

9.6.1- Atestado de Capacidade Técnica com identificação do assinante, com a mesma especificação exigida, discriminada ou similar, fornecida por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a licitante possui aptidão para o objeto deste certame.

Ademais, conforme o art. 30 da Lei 8.666/93, o edital exige a qualificação técnica cabível, respeitando o princípio da proporcionalidade, basilar regente do certame.

Por fim, do modo como se encontra os termos editalícios, observa-se que não existem numerosas exigências a qual impliquem na limitação da participação dos possíveis interessados ou frustrem a finalidade da concorrência, razão pela qual, neste viés, também não prospera as alegações pontuadas pela impugnante.

Finalmente, para concretizar o interesse público e a viabilidade do certame, decide a administração pela **IMPROCEDÊNCIA** do pedido de solicitação do edital para exigência do **Comprovante de Registro do fabricante do produto no CADASTRO TÉCNICO FEDERAL DO IBAMA, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido com chave de Autenticação.**

B) DA LEGITIMIDADE DA DIVISÃO POR LOTE

Importa destacar que a divisão por lote estipulada em edital é legítima e razoável, tendo em vista o objeto licitado. Tendo em vista o texto legal no artigo 15, IV da Lei 8.666/93, podemos averiguar que o texto legal fornece à Administração a possibilidade de facultar a organização por itens – que é a via de regra – ou utilizar o formato de lotes, em caso de necessidade, vejamos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; (grifo nosso)

De fato, a divisão por itens traz certa economicidade para a administração, bem como atende às peculiaridades do mercado que fornece o objeto licitado de diversas formas. Entretanto, a regra deixa de ser aplicada a depender do objeto que está sendo licitado. Se, para a Administração, for menos oneroso e menos complexo contratar empresa que forneça todos os itens de um só Lote, é mais vantajoso para a municipalidade que a divisão de tal objeto figure em lotes.

Desse modo, é necessário que haja a primazia da **economia de escala** tendo em vista o objeto licitado, de modo que, se o objeto fosse dividido por itens, poderia gerar outros custos relacionados a diversos contratos que inevitavelmente seriam firmados em maior quantidade em comparação com a divisão por lotes.

Nesse sentido, se o objeto fosse de fato fracionado haveria uma complexidade consideravelmente maior na gestão de contratos autônomos para atendimento da mesma pretensão contratual.

Em decisões do TCU, fica clara a legitimidade da divisão do objeto licitado em lotes. No Acórdão 732/2008 o TCU argumenta:

“Em geral, argumentam que a licitação por lote único é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade do empreendimento, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Nesse ponto, as vantagens seriam o maior nível de controle pela Administração na execução das obras e serviços, a maior interação entre as diferentes fases do empreendimento, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do empreendimento em uma só pessoa e concentração da garantia dos resultados. Argumentam, ademais, que haveria um grande ganho para a Administração na economia de escala, que aplicada na execução de determinado empreendimento, implicaria em aumento de quantitativos e, conseqüentemente, numa redução de preços a serem pagos pela Administração.” (grifo nosso)

Tendo em vista o objeto em si da licitação, qual seja a **REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MATERIAL PERMANENTE DE ESCRITÓRIO, ELETRÔNICOS, REFRIGERAÇÃO, INFORMÁTICA, ESCOLAR E USO GERAL PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DO NORTE/CE**, faz sentido que a administração municipal mantenha a organização dos itens em lotes, tendo em vista que o objeto se trata de algo essencial o qual, se houverem problemas numa pluralidade de contratos, há um grande risco de o atendimento destas necessidades ser afetado. Por isso, a Administração prefere mitigar os riscos para melhor atender a população.

Além disso, em outra decisão do TCU, foi entendido que seria legítima a reunião de elementos de mesma característica, quando a adjudicação de itens isolados onerar “**o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual**”, o que pode comprometer a seleção da proposta mais vantajosa, como pode ser visto no Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara. Rel. Ministro André Luis:

“13. Observa-se que, ao todo, esses 16 lotes contemplam 107 itens, o que me leva, materialmente, a acompanhar a seguinte conclusão da

unidade técnica: “A licitação por itens poderia exigir a realização de igual número de contratações, o que, como já ressaltado, constituiria um ônus muito pesado aos servidores encarregados do acompanhamento desses instrumentos, o que possivelmente oneraria a Administração”. (grifo nosso)

14. Bem se vê, que o elevado número de procedimentos para seleção por itens isolados, tal como ocorreria no presente caso concreto, tornaria bem mais oneroso o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, de sorte que poderia colocar em risco a economia de escala e a celeridade processual, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.” (grifo nosso)

Nesse sentido, o procedimento licitatório tem como principal objetivo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração pública, como versa o caput do artigo 3º da Lei 8.666/93:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Em vista disso, a presente administração busca a primazia pela seleção da proposta mais vantajosa para a administração que, *in casu*, só pode ser alcançada numa divisão dos itens **POR LOTE**, já que o fracionamento em itens independentes geraria uma diversidade de contratos e, por conta disso, um maior risco para a Administração, bem como tornaria a gestão contratual muito mais onerosa. Por isso, convém para o município que as empresas licitantes apresentem as propostas de acordo com o estabelecido em edital.

Finalmente, para concretizar o interesse público e a viabilidade do certame, decide a administração pela **IMPROCEDÊNCIA** do pedido de **desmembrar os Grupos 3 e 4, para MENOR PREÇO POR ITEM, ou separar o item 8 do grupo, permanecendo o lote na MESMA CONFIGURAÇÃO**, atinente no instrumento convocatório.

IV – DA DECISÃO

Por todo o exposto sem nada mais evocar, conheço do recurso interposto pela empresa recorrente, em que, no mérito, julgo **IMPROCEDENTE a totalidade**

**dos pedidos presentes em impugnação apresentada pela empresa MULTI
QUADROS E VIDROS LTDA.**

É como decido.

LIMOEIRO DO NORTE - CE, 11 DE NOVEMBRO DE 2022.

Paulo Victor Farias Pinheiro

Paulo Victor Farias Pinheiro
Pregoeiro Municipal
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE