

EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/2024

IMPUGNAÇÕES ADMINISTRATIVAS

DECISÃO (Art. 164, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI nº 14.133/2021)

I. DO RELATÓRIO

As empresas **MICROSENS S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n.º 78.126.950/0011-26, com filial em Cariacica – Espírito Santo, na Rodovia Governador Mário Covas, nº 882, armazém 01, mezanino 01, Box 6- Bairro Padre Mathias - CEP: 29.157-100 (*1ª Impugnação apresentada*); **SIEG APOIO ADMINISTRATIVO LTDA - ME**, pessoa jurídica de direito privado, com sede na cidade de Curitiba, estado do Paraná, na Rua José Merhy, 1266, com endereço eletrônico juridico@sieg-ad.com.br, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica sob o n.º. 06.213.683/0001-41; **TES TECNOLOGIA SISTEMAS E COMÉRCIO LTDA**, CNPJ: 62.517.297/0001-14, com sede na Rodovia Anhanguera, SP 330, Km 296, Distrito Industrial, Cidade Cravinhos/SP; **MARCILIO PARDINHO DAS CHAGAS**, pessoa física, inscrita no CPF sob o n.º 126.297.706-13, residente e domiciliado na Rua Lagoa Dourada, bairro Prado, cidade de Belo Horizonte/MG, CEP 30.411-15; **DATEN TECNOLOGIA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 04.602.789/0001-01, estabelecida na Rodovia Ilhéus-Uruçuca, Km 3,5, S/N, Galpão, Distrito Industrial – Ilhéus/BA, CEP: 45.658-335; **PALAS COMERCIAL LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 10.646.003/0001-50, com sede na Rua AP 2, quadra 5, lote 15, n.º 129, Aruanã III, Goiânia – GO; **SINCES TECNOLOGIA COMERCIO E SERVIÇOS LTDA** com sede à Rua Theodoro José Papa, 175, São Bento II, Ribeirão Preto/SP, CEP 14.098-570, devidamente inscrita no CNPJ n.º 33.615.509/0001-06; **GO VENDAS ELETRÔNICAS**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ n.º 36.521.392/0001-81, sediada na Rua Samuel Meira Brasil,

394 sala 109, Taquara II, CEP 29167-650, Serra/ES (1ª Impugnação apresentada); e **DIAGRAMA TECNOLOGIA EIRELI**, CNPJ Nº 10.918.347/0002-52, sediada em CARIACICA-ES; por intermédio de seus respectivos representantes legais; deduziram **IMPUGNAÇÕES ADMINISTRATIVAS** neste expediente alegando, em apertado resumo, haver ofensa às regras do parcelamento do objeto, denominando genericamente o assunto como “SEPARAÇÃO DO LOTE EM ITENS”, bem como, apenas a empresa **MICROSENS S.A.**, suscitou ainda uma não aplicação dos critérios dispostos “no item 6.16, e subitem 6.16.01” do Edital “para as microempresas e empresas de pequeno porte” e a “retificação no site para o Lote 01 item 13 do edital”;

Para fundamentar suas razões no tocante ao tema “parcelamento do objeto”, asseveraram que:

(...) "Assim a Administração tem o dever de dispor de vários itens separadamente, sendo o julgamento menor preço por lote medida excepcional que deve ser devidamente justificada, servindo, inclusive, como forma de proteção à Administração Pública." (...)

(...) "Dessa forma, verifica-se que a divisão do objeto só deve ser implantada quando houver viabilidade técnica e econômica para isso, como se vê no presente caso, pois só benefícios para a Administração.."
(...)

Consta ainda das impugnações apresentadas, que:

(...) "A Impugnante pretende, através da presente impugnação, seja feito o desmembramento dos lotes do edital, tomando-os itens independentes entre si, ampliando assim o leque de empresas participantes que, por certo, se dedicam a um único produto e, por isso, são especializadas." (...).

(...) "A cumulação de itens em lotes pode desincentivar a participação de licitantes especializados." (...)

(...) "Data máxima vênia, sempre que existir parcela de natureza específica que possa ser executada por empresas com especialidades próprias e diversas, ou quando for viável, técnica e economicamente, o parcelamento em outros lotes, ou em itens, se impõe desde que seja preservada a modalidade de licitação." (...).

(...) "Embora seja possível e lícito fixar essa modalidade de julgamento, tal condição é excepcional posto que inegavelmente irá implicar na mitigação de um princípio fundamental dos expedientes de licitação, qual seja, a ampla competitividade." (...).

(...) "A divisibilidade do lote, acarretará benefício para esta Administração, uma vez que evitaria o fracasso do certame, assim, ampliando a participação de empresas, vez que se dedicam a apenas alguns dos equipamentos licitados, é nítido que a junção de itens autônomos e distintos em um mesmo lote, ofende a competitividade e a busca pela melhor proposta." (...).

Há também referência expressa a decisão da Corte de Contas da União (TCU) na qual esta analisou caso onde não restou justificada a inviabilidade de parcelamento do objeto.

Em relação ao assunto “não aplicação dos critérios dispostos no item 6.16, e subitem 6.16.01 do Edital para as microempresas e empresas de pequeno porte”, constou como argumento (em síntese):

(...) “Logo, levando em consideração o disposto em Lei de Licitações vigentes, e o disposto em Lei complementar, podemos identificar facilmente que a previsão em item 6.16, e subitem 6.16.01 as fls. 07 não se aplicam as microempresas e empresas de pequeno porte, porque o valor estimado da contratação supera o valor para fins de enquadramento” (...).

Ao final, pedem:

“... (...) Seja regularizado o Edital, para que os itens do Lote 01 sejam licitados separadamente de acordo com a sua categoria, a fim de viabilizar a participação de mais empresas no certame, sob pena de violação Artigo 40, § 2º, incisos I, II, III, jurisprudência dominante do TCU, doutrina, princípios da legalidade, da ampla concorrência e da competitividade;”;

II. DO MÉRITO

A despeito dos argumentos trazidos ao procedimento pelas empresas impugnantes, NO MÉRITO, denota-se a improcedência das afirmações colocadas nos autos.

Em linhas gerais, as impugnações desdenharam, por completo, a etapa de planejamento desta licitação que foi modelada para atender adequadamente as demandas dos municípios que integram o Consórcio que deflagrou o procedimento e cujos nomes restam devidamente listados no edital.

Quanto à junção de itens em lotes, temos os seguintes argumentos e fundamentos.

Em que pese a Súmula nº 247 do TCU determinar que “*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.*” (grifo nosso), depreende-se do teor da aludida Súmula que os processos sejam

realizados pelo critério de julgamento menor preço por item, a fim de preservar a competitividade e fomentar a livre iniciativa, previstos, respectivamente, no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e art. 1º, IV da Constituição.

Todavia, resta vislumbre e devidamente justificado no bojo da etapa de planejamento do presente certame que esse critério de julgamento, qual seja menor preço por item, no processo em questão causaria incomensuráveis prejuízos ao conjunto ou complexo da licitação (questões técnicas) e/ou para a economia de escala (questões econômicas). Assim, desde que devida e amplamente justificado, é perfeitamente possível o agrupamento de itens em lotes, sendo certo que tal ação não necessariamente resultará em restrição à competitividade ou ainda, propiciará uma redução de licitantes participantes.

Na própria Súmula nº 247/2009 do TCU, utilizada de forma recorrente pelos impugnantes como fundamentação para seus argumentos, constam expressamente as ressalvas quanto à necessidade de realização de licitações por itens, ao mencionar expressamente que este parcelamento do objeto só encontra lugar acaso "***não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala***", ou seja, estando presente quaisquer das hipóteses acima descritas, encontra o devido amparo legal o não parcelamento do objeto, a fim de evitar prejuízos para a Administração, e por conseguinte a adoção dos lotes.

Abaixo, transcrevemos alguns posicionamentos do próprio TCU corroborando a posição adotada:

A base da argumentação apresentada pelo gestor para sustentar a divisão da licitação em dois lotes é o aumento da competitividade, o que ocasionaria, por via de consequência, uma economia de escala. No entanto, é de difícil assimilação a justificativa do responsável, haja vista que, numa economia de escala, o aumento dos quantitativos produz a redução dos preços, não se podendo

*compreender como o parcelamento das licitações em lotes que representam 94% (Lote 1) e apenas 6% (Lote 2) poderia trazer economia para a Administração. O mais adequado seria a inclusão dos serviços do Lote 2 também na licitação do Lote 1, pois, nesse caso, as empresas poderiam oferecer valores menores para aqueles serviços (Lote 2) no intuito de vencerem a disputa. Por outro lado, deve-se ter em mente que **o fracionamento do objeto a ser licitado exige que a Administração demonstre a "ampliação das vantagens econômicas para a Administração por meio da redução das despesas administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados"**, conforme já se decidiu no Acórdão/TCU n° 3.008/2006-P, o que não ocorreu no caso em análise. Pelo contrário, para a realização de um empreendimento relativamente simples, mobilizou-se a máquina administrativa, numa duplicidade de esforços, para a realização de dois procedimentos licitatórios distintos, um representando 94% do objeto final almejado, outro correspondente a apenas 6% desse objeto.*

(...)

em futuras licitações que contem com aporte de recursos federais, demonstre a ampliação das vantagens econômicas para a administração por meio da redução das despesas administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados quando optar pela aplicação do parcelamento previsto no art. 23, § 1º, da Lei n° 8.666/93; (Grifos Nossos)

Acórdão 2407/2006 - Plenário:

59. Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na disputa.

60. Essa regra, contudo, poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja, o fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado.

61. Além disso, o fracionamento da contratação poderá também esbarrar em impedimentos de ordem econômica, os quais se relacionam com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Logo, nas situações em que pode ocorrer o aumento dos custos para o Poder Público, não caberá falar em fracionamento, uma vez que é a sua finalidade é a redução das despesas administrativas. (Grifos Nossos)

No bojo do Informativo de Licitações e Contratos nº 147 do Tribunal de Contas da União, Sessões: 9 e 10 de abril de 2013 do Plenário, no item 5, decidiu-se que:

5. É lícito o agrupamentos em lotes de itens a serem adquiridos por meio de pregão, desde que possuam mesma natureza e que guardem relação entre si
Representação efetuada por empresa, com pedido de medida cautelar, apontou supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 01/2013, que tem por objeto

a aquisição de mobiliário para as unidades da Advocacia-Geral da União no Rio de Janeiro. Entre os quesitos do edital impugnados, destaque-se o que estabeleceu o agrupamento dos itens de mobiliários (estações de trabalho, mesas diversas, gaveteiros, armários variados e estantes) em lotes. Argumentou a autora da representação que a licitação por lote, em que os componentes sejam "elementos díspares entre si", afrontaria o disposto no art. 3º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993, c.c. art. 5º, caput e parágrafo único, do Decreto 5.450/2005, assim como a orientação contida na Súmula 247 TCU, na medida em que impediria um maior número de empresas de participar do certame, pois muitas delas seriam capazes de ofertar apenas alguns itens e não outros. A relatora, no entanto, ao endossar o exame empreendido pela unidade técnica a respeito dessa questão, considerou pertinente a justificativa de que tal medida visou à "padronização do design e do acabamento dos diversos móveis que compõem os ambientes da AGLT e objetivou "garantir um mínimo de estética e identidade visual apropriada, por lote e localidade, já que os itens fazem parte de um conjunto que deverá ser harmônico entre si. E de que se buscou evitar o aumento do número de fornecedores, com o intuito de "preservar o máximo possível a rotina das unidades, que são afetadas por eventuais descompassos no fornecimento dos produtos por diferentes fornecedores". Acrescentou que "lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação: fornecimento, vida útil do móvel e garantias dos produtos". E mais: "O aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus

*contratos de fornecimento. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela administração pública". Mencionou ainda decisão do Tribunal que forneceu orientação que se ajustaria às especificidades do caso sob exame, no sentido de que **"inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem relação entre si"** - Acórdão 5.260/2011-1® Câmara. Acrescentou que houve efetiva competição no certame, que contou com a participação de quinze empresas. O Tribunal, então, por não identificar razões para a suspensão do certame, julgou improcedente a representação. Precedente mencionado: Acórdão 5.260/2011-1® Câmara. Acórdão 861/2013-Plenário, TC 006.719/2013-9, relatora Ministra Ana Arraes, 10.4.2013. (Grifos Nossos)*

Os produtos / itens que compõem os lotes possuem mesma natureza e guardam relação entre si, assim, é licitamente possível o seu agrupamento em lotes.

Ademais, a licitação por lote é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade na execução do objeto, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Assim, tem-se por vantagem aferível, o maior nível de controle pela Administração na entrega e conferência dos produtos, a maior interação entre as diferentes fases da execução do objeto, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do objeto em uma só pessoa e concentração da garantia dos resultados.

Também, resta evidente o ganho pela Administração em economia de escala, que aplicada na execução e entrega do objeto, traduz na contratação por lote significativa redução dos preços a serem pagos pela Administração.

O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em Parecer de nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, ensina que:

"Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica, imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do

fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido."

Esclarece-nos Carvalho Carneiro acerca do conceito de viabilidade técnica e econômica. Informando que *"a viabilidade técnica diz respeito à integridade do objeto, não se admitindo o parcelamento quando tal medida implicar na sua desnaturação. pondo em risco a satisfação do Interesse público em questão."*

O TCU por diversas vezes manifesta-se que é legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, conforme julgado abaixo:

"É legítima a adoção da licitação por agrupamento em lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de processos licitatórios, onerando 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 e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração."

"Representação oferecida por Procurador da República, versando sobre suposta irregularidade em pregão presencial conduzido pelo município de Floriano/PI com recursos do FNDE no âmbito do PNAE. destinado à aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, apontara possível restrição à competitividade decorrente do

*parcelamento do objeto da licitação em lotes de itens. O representante alegara, a partir de relatório da CGU, "que seria Indevido agrupar itens em lotes, pois tal procedimento afrontaria o disposto nos arts. 15. inciso IV. e 23. § 1º. da Lei nº 8.666. de 21 de junho de 1993. defendendo que a divisão por itens melhor atenderia ao aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado local e Impediria a participação de médias e grandes empresas locais, citando, para tanto, precedentes jurisprudenciais do TCU". Em sentido oposto, e também citando precedentes do Tribunal, o município argumentara que "os dispositivos legais citados pela CGU estabelecem entendimento contrário, no sentido de que as compras, sempre que possível, devem ser divididas em tantas parcelas quanto forem necessárias ao aproveitamento das peculiaridades do mercado, em obediência ao princípio da economicidade. aduzindo que. por essa razão, a licitação foi dividida em dezesseis lotes, cujos Itens foram agrupados conforme as particularidades de cada produto". Analisando o feito, anotou o relator a pertinência da representação, "haja vista não ser a matéria, como visto, pacífica no âmbito do TCU, de sorte que, de certa maneira, enseja a análise de situações concretas, para que se possa concluir se houve, ou não, afronta à competitividade do certame". No caso vertente, em que 16 lotes contemplaram 107 itens, **o relator consignou que a adoção da licitação por itens isolados exigiria "elevado número de procedimentos para seleção", o que "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". E concluiu no sentido de considerar, diante de irregularidade formai apurada, a representação parcialmente procedente, anotando que "diante das peculiares circunstanciais do presente caso concreto (...) a licitação por itens isolados poderia trazer indesejáveis riscos à administração pública, mostrando-se adequado, pois, o agrupamento desses itens em lotes, com elementos de mesma característica". O Plenário do TCU, ao acolher a proposta da relatoria, julgou parcialmente procedente a representação." Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara, TC 009.965/2013-0, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 3.9.2013 (Grifos Nossos)

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO em similitude prolatou decisão à catarinense, cujo conteúdo também gera interpretações equívocas. Trata-se da Decisão n° 393/94, *in verbis*:

"... em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, inc. i, art. 8º, § 1º, e art. 15, inc. IV, todos da Lei n° 8.666/93, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

(Gritos Nossos).

Leciona IVAN BARBOSA RIGOLIN em comentários à referida Decisão, desnudando os seus equívocos e demonstrando que ela não exclui a possibilidade de se proceder ao julgamento pelo valor do lote. Inicialmente, ele assinala a impertinência dos dispositivos legais citados com a questão relativa ao julgamento por itens ou pelo valor do lote, frisando, inclusive, que um dos dispositivos citados, o § 1º do artigo 8º da Lei nº 8.666/93, já havia sido revogado á época da Decisão. Em seguida, refuta a idéia de que a citada decisão tenha concluído pela obrigatoriedade da licitação julgada por itens. *In verbis*:

*"A Decisão n° 393/94, do e. TCU, de outro lado, não oferece a rigidez que aparenta, pelas próprias palavras que contém. Afirma que a adjudicação deve ser fracionada sempre que **"o objeto for divisível"** e, ainda, **"sem prejuízo do conjunto ou do complexo"**. Ora, então a decisão não pretendeu afirmar ou impor nada. Dentre os objetos divisíveis, quem delibera se a adjudicação deve ser fracionada ou global, com vistas a evitar **"prejuízo ao conjunto ou complexo"**, é sempre a entidade que licita, e ninguém mais! Quem sabe se só o fato de fracionar a adjudicação prejudicará ou não o conjunto ou o complexo do objeto é sempre, necessária e inarredavelmente, a entidade pública licitadora! Quem conhece o objeto necessário é a entidade que licita, e a principio ninguém além dela! (...) Se é conveniente administrar um só contrato de fornecimento de todos os itens, ou se é preferível administrar um contrato de cada fornecedor de cada item, com todas as conseqüências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, **é problema que apenas e tão somente à entidade licitadora diz respeito,***

na forma das suas necessidades administrativas e operacionais que apenas ela conhece, e que a ninguém mais, com estrito sentido lógico, diz respeito! RIGOLIN, Ivan Barbosa. Comentando as Licitações Públicas. Rio de Janeiro: Temas e idéias, 2001. p. 73 %u2013 74. (Grifos Nossos).

Ademais, RIGOLIN rechaça a tese de que a licitação julgada pelo valor global frustra a competitividade, afirmando que ela constitui regra tradicional, vejamos:

“Quanto à "frustração da competitividade" na adjudicação Integral ou global, é Idela que não passa pela cabeça de estudioso algum, nem de prático das licitações, no país Inteiro. Se a Administração dispõe da faculdade de desclassificar as propostas com condições desfavoráveis ou desvantajosas, e se a Administração sempre licitou com adjudicação global, pois que essa sempre foi a regra legal, e se o edital não disser diferente a adjudicação precisa ser sempre global, então não tem o menor sentido técnico Inverter a regra de décadas a fio do serviço público, para, de uma hora para outra, afirmar que a lei está obrigando a exceção! (...) Entender, assim sendo, que a lei agora está a proibir a adjudicação global, ou que em qualquer hipótese é obrigatória a adjudicação fraclonada, é Idela que não encontra fundamento em nenhum artigo ou dispositivo da atual lei de licitações, como não havia também na lei anterior, muito antes ao contrário, basta o edital silenciar, Incide automaticamente a regra tradicional da adjudicação global. (Grifos Nossos) (Idem. p. 74)

Tem-se que o entendimento esposado por RIGOLIN sempre foi o defendido pela mais abalizada doutrina nacional. Dentre outros, HELY LOPES MEIRELLES sustenta que:

“A divisibilidade do objeto do julgamento é possível desde que o pedido no edital conste de Itens ou subitens distintos, admitindo mais de um vencedor, e a proposta possa ser aceita por partes. Nesse caso, a adjudicação, a homologação ou a anulação do julgamento podem ser parciais, mantendo-se o que está correto e invalidando-se o que está ilegal no julgamento.” MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 150;

Desta feita, para MEIRELLES o julgamento por itens é possível. Isso significa que o julgamento pelo valor global, que é a opção que resta, também é possível e, mais do que isso, é a regra.

Nessa linha. J.C. MARIENSE ESCOBAR complementa:

*“Ainda na doutrina do Prof. Hely Lopes Meirelles, o **objeto da licitação é uno e indivisível**, constituindo um todo para cada proposta. Esta regra somente poderá ser desconsiderada quando a divisão do objeto for fisicamente possível, e o edital permiti-la expressamente. Neste caso, deverá indicar de que modo as propostas podem fracionar-se. Do contrário, sem que o edital o permita, não será possível o fracionamento, ainda que fisicamente admissível. Para a hipótese desse fracionamento, o que se faz na prática, é a subdivisão do objeto, no texto do edital ou*

convite, em itens, e a informação de que poderão ser formuladas propostas para todos os itens ou para quaisquer deles, isoladamente, informando-se, outrossim, que para efeito de julgamento, as ofertas poderão ser adjudicadas no global ou parcialmente, por itens, conforme a subdivisão do objeto indicada no ato convocatório.” (ESCOBAR, J. O. Mariense. Licitação: Teoria e Prática. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 27).

A consultoria ZENITE também adota tal orientação, versada nos seguintes termos:

*“O ato convocatório (edital) é a lei interna da licitação, devendo nele serem fixadas todas as condições de realização do procedimento licitatório e da contratação. Por esta razão, deve o ato convocatório estabelecer, no caso do objeto da licitação ser dividido em itens, que o julgamento será feito em relação a cada item cotado, separadamente. Aliás, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou a respeito, recomendando que, sempre que o objeto da licitação permita, deve o edital admitir a cotação de preços por itens, a fim de propiciar a participação de um maior número de interessados (Decisão nº 243/95, publicada no ILC nº 17 - julho/95, p. 533). **Contudo, se, apesar do objeto da licitação ser divisível, o edital for silente em relação ao julgamento por itens, deverá ser considerado o menor preço global, não se permitindo à Administração realizar julgamento cindido, isto é, considerado por itens. Esta proibição dá-se em razão do princípio da vinculação ao ato convocatório enunciado nos arts. 3º e 41, da Lei nº 8.666/93.”** (grifo acrescido, informativo de Licitações e Contratos, 446/28/JUN/1996).*

Fato é que no "Termo de Referência", que originou o processo licitatório em questão, constam peculiaridades e especificidades quanto a contratação e seu objeto, que se adotado o parcelamento do objeto em itens, tender-se-á a causar sérios prejuízos para o Consórcio Licitante e seus Municípios consorciados, principalmente diante de uma possível entrega parcelada, em destinos totalmente distintos dos Contratantes, **o que fatalmente gera um inflacionamento nos preços ofertados através da inclusão destes custos nos valores ofertados para cada item, já que poder-se-á ter um determinado licitante angariar apenas um item para, conforme já informado, promover entregas parceladas sem necessariamente um quantitativo mínimo e em qualquer um dos destinos a serem definidos pelos entes consorciados, obviamente um operação que deverá ser levada em conta pelo licitante e que notadamente aumentará consideravelmente seus custos, em notório detrimento à almejada economia de escala.**

Os itens da licitação ora relacionados em lotes não são distintos e possuem mesma natureza e ainda guardam relação entre si, em razão de sua natureza e da necessidade a ser atendida pela referida aquisição.

A considerar, *in concreto*, o atraso perpetrado por fornecedores, as dificuldades gerenciais e, principalmente, o aumento dos custos em detrimento à economia de escala, optou-se, com total amparo legal, jurisprudencial e doutrinário, pela disposição dos itens em lotes de acordo com a sua natureza, permitindo com que fornecedores de cada ramo possam participar do certame sem imputar em prejuízos a competição.

Importante destacar que o parcelamento do objeto em lotes justifica-se pelo princípio da economicidade que vem expressamente previsto no art. 70 da CF/88 e se pauta, em síntese, na promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos, devendo-se atentar ainda para a

necessidade de avaliação abrangente do custo da contratação, incluindo também os custos indiretos.

A divisão do objeto em lotes, neste caso, propicia um gerenciamento eficiente e racionalizado dos recursos públicos, reduzindo as despesas administrativas, evitando a elaboração de um número excessivo chamadas, homologações, extratos de contratos, além da economia de tempo e agilidade na aquisição dos produtos solicitados, sem prejudicar a necessária competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração.

Ademais, quando da obtenção dos valores de referência da presente licitação, seja através de atas ou contratos similares, seja através de pesquisas de mercado, atestou-se cabalmente que diversas empresas possuem condições de fornecer, isoladamente, a totalidade dos itens que compõem cada lote, pelo que a configuração dos lotes não representa qualquer restrição à concorrência ou competitividade do certame.

Também, importante destacar que o agrupamento de itens em lotes **não dispensa a apresentação e a análise dos valores unitários**, muito antes pelo contrário, daí não se poder afirmar, com antecedência, a presença de qualquer dano ao erário em razão de tal circunstância.

Por fim, outro ponto que reforça coerentemente a ausência de qualquer restrição à concorrência e competitividade da licitação, é a presença no instrumento convocatório, precisamente no “item 10 do Termo de Referência”, da permissão de participação de empresas em regime de consórcio, de modo a possibilitar, se assim desejarem, a junção de esforços, infraestruturas administrativas e logísticas, capacidades financeiras e técnico-operacionais, para a adequada consecução do objeto licitado.

Continuando, a despeito do pleito de não aplicação dos critérios dispostos “no item 6.16, e subitem 6.16.01” do Edital “para as

microempresas e empresas de pequeno porte”, tem-se igualmente pela sua inadmissibilidade, ao passo que os itens editalícios em comento poderão sim ser aplicados para fins de análise das propostas apresentadas para o “LOTE 2”, cujo valor estimado totaliza o importe de R\$2.530.431,90 (dois milhões, quinhentos e trinta mil, quatrocentos e trinta e um reais e noventa centavos).

No que tange ao pedido de retificação de ordenação do item 13 do LOTE 1 na seara da plataforma de compras a ser utilizada para realização da sessão pública do certame, entendemos que o licitante deverá se ater sempre à descrição/especificação do item/lote para ofertar corretamente sua proposta de preços, inclusive incumbindo-lhe sempre conferir os atos praticados a fim de não incorrer em equívoco a esse respeito, razão porque a ordenação em nada afetará o adequado deslinde e a necessária competitividade do certame. Desta feita, não procede o pleito em questão.

III. DA DECISÃO

Considerando os fundamentos expostos na análise antes realizada e a possibilidade de autocontrole (Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal), a releitura do expediente permite concluir que, no mérito, **as impugnações apresentadas devem ser julgadas totalmente improcedentes**, com fulcro nas razões devidamente expostas na presente.

Prossiga-se, comunicando-se como de estilo.

Janaúba/MG, 18 de abril de 2024.

Fabrcia Evangelista Alves
Pregoeira