PROCESSO ADMINISTRATIVO
0329
ASSINADO ELETRONICAMENTE

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO

IMPUGNANTE: 4U DIGITAL COMERCIO E SERVICOS LTDA

IMPUGNADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE/CE

Processo Originário: EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO N° 051.2024-SESA PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 051.2024-SESA

Objeto: REGISTRO DE PREÇOS VISANDO FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MATERIAIS PERMANENTES, PERIFÉRICOS, EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA E ACESSÓRIOS DESTINADO A ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE/CE.

Data de Abertura: 24/09/2024 - Horário: 09H00M

I – DA IMPUGNAÇÃO

A empresa **4U DIGITAL COMERCIO E SERVICOS LTDA**, CNPJ N° 21.982.891/0002-80, apresentou impugnação ao Edital acima epigrafado. De forma sucinta, a impugnante alega que aglutinação de itens em LOTES fere o caráter competitivo do certame, vez que existem poucas empresas capazes de ofertar todos os produtos ao mesmo tempo, o que implica na redução da competitividade do Certame em relação especialmente aos lotes 1 e 2.

Assim, a impugnante solicita que seja acatado "o Pedido de Impugnação do referido edital, declarando a nulidade do mesmo decorrente da limitação do caráter competitivo do certame, afrontando diretamente princípios constitucionais e legais."

Este é, em síntese, o relato dos fatos.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 1 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0330
ASSINADO ELETRONICAMENTE

II – DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação está descrita no Art. 164 da Lei 14.133/2021, onde dispõe:

> **Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).**

Bem como no item 14.1 do edital:

> **14.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação do art. 164 da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.**

A impugnação foi recebida via sistema M2A (compras.m2atecnologia.com.br) no dia **12 de setembro de 2024**, consideraremos a presente **tempestiva.**

Assim, verificada a tempestividade e preenchidos os demais requisitos de admissibilidade, passa-se ao exame do mérito.

III – DO MÉRITO E DO DIREITO

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Administração procura sempre atender ao interesse público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade. Isto posto, cumpre destacar que a discricionariedade da Administração

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 2 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0331
ASSINADO ELETRONICAMENTE

para definir o objeto da licitação encontra-se disposta no art. 40, inciso v, alínea "b", onde versa que:

> **Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:**
>
> **(...)**
>
> **V - atendimento aos princípios:**
>
> **(...)**
>
> **b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;**

Nessa esteira, podemos citar ainda a jurisprudência do TCU:

> **"O § 1° do art. 23 da Lei n° 8.666/93 estabelece a possibilidade de a Administração fracionar o objeto em lotes ou parcelas desde que haja viabilidade técnica e econômica. Nos termos do § 2°, o fracionamento da contratação produz a necessidade de realização de diversas licitações. O fundamento do parcelamento é, em última instância, a ampliação da competitividade que só será concretizada pela abertura de diferentes licitações. Destarte, justifica-se a exigência legal de que ser realize licitação distinta para cada lote do serviço total almejado."**
>
> **Acórdão n° 2.393/2006. Plenário**

> **"O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico, nos termos do art. 23, § 1o, da Lei no 8.666/1993. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 3 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0332
ASSINADO ELETRONICAMENTE

> **uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração."**
>
> **Acórdão 3041/2008 Plenário**

Finalmente, o acórdão 2407/2006 do TCU prevê, em caso de prejuízo à Administração, a aquisição por lotes:

> **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 ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte das 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 relaciona 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 a finalidade é a redução de despesas administrativas.**
>
> **Acórdão 2407/2006 - Plenário**

Cumpre destacar, ainda, que, apesar dos entendimentos acima transcritos estarem respaldados na antiga Lei de Licitações (nº 8.666/93), os dispositivos que versam acerca do fracionamento do objeto em lotes, capazes

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 4 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0333
ASSINADO ELETRONICAMENTE

de ensejar no embasamento do entendimento firmado nos precedentes acima destacados, não sofreram significativa alteração pelo legislador que promulgou a Lei nº 14.133/2021.

Imperioso ressaltar que todos os julgados da administração pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

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

Dito isso, analisando o mérito da presente impugnação, resta evidenciado de que não assiste razão à IMPUGNANTE, senão vejamos:

O critério de julgamento da licitação pelo **MENOR PREÇO POR LOTE**, indubitavelmente, é aquele que melhor reflete os anseios da licitação, por ser econômica e logisticamente o mais viável, tendo em vista que os produtos agrupados em lotes são similares, minimizando a cotação de itens ou lotes de valores insignificativos, e o seu agrupamento perfaz um valor maior a ser cotado, sendo um atrativo aos licitantes, proporcionando uma maior

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 5 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0334
ASSINADO ELETRONICAMENTE

economia de escala, melhora na padronização, logística e gerenciamento dos serviços, já que a unidade gestora solicitará o objeto a um número menor de fornecedor, bem como maior agilidade no julgamento do processo.

Ou seja, a realização de diversas contratações através do critério de julgamento pelo menor preço por item, para o objeto em tela se torna inviável por diversos fatores como: Falta de padronização, necessidades de muitos servidores para gerenciar e fiscalizar os diversos contratos, além da perca de economia de escala.

Destacam-se, também, outros ganhos de ordem técnica, decorrentes da adoção de um processo metodológico único para aquisições pretendidas.

Sob o ponto de vista econômico a contratação por lote diminui a possibilidade ônus administrativos e burocráticos consequentes à contratação concomitante de mais de uma empresa e gera economia de escala, tempo, ganhos de eficiência e maior compromisso das empresas a serem contratadas.

Sob o prisma administrativo, optar pelo parcelamento por item da presente demanda resultaria em um sério equívoco, pois, dessa forma, demandaria um número ainda maior de diversas contratações, instrumentalização, gestão e fiscalização dos contratos, resultando, ainda, em maior gasto de tempo e de pessoal envolvido, aumentando a ocorrência de possíveis sanções administrativas quando da execução contratual, o que geraria maiores incertezas na definição das responsabilidades em razão da multiplicidade ainda maior de empresas.

Ademais, a contratação por lote é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, visando manter a

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 6 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0335
ASSINADO ELETRONICAMENTE

qualidade dos produtos entregues, haja vista que o gerenciamento permanece o tempo todo a cargo de um mesmo fiscal de contrato.

Essa possibilidade gera vantagens quanto ao maior nível de controle do gestor contratual, uma maior interação entre as diversas fases dos processos, maior facilidade no cumprimento dos prazos, bem como a concentração da responsabilidade em um gestor único gera maior eficiência, e consequentemente a garantia dos resultados.

Neste aspecto, importante asseverar ainda que esta Administração pretende **adquirir produtos que no seu contexto geral são da mesma natureza**, tendo a certeza que aglutinando os itens em LOTE poderá gerar aos licitantes ganhadores a referida economia de escala que, certamente, será traduzida em menores preços em sua proposta global.

Sobre este tema, podemos citar a obra "*Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos*", vários autores, da editora Malheiros, na página 74, o seguinte trecho:

> ***"(...) em geral, a economia de escala é instrumento fundamental para diminuição de custos. Quanto maior a quantidade a ser negociada, menor o custo unitário, que em decorrência do barateamento do custo da produção (economia de escala na indústria), quer porque há diminuição da margem de lucro (economia de escala geralmente encontrada no comércio)".***

O Tribunal de Contas da União – TCU já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que, nesse caso, a licitação por lote seria a mais eficiente à administração:

> **"Cabe considerar, porém, que o modelo para a contratação parcelada adotado nesse parecer**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 7 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0336
ASSINADO ELETRONICAMENTE

> **utilizou uma excessiva pulverização dos serviços. Para cada um de cinco prédios, previram-se vários contratos (ar condicionado, instalações elétricas e eletrônicas, instalações hidrossanitárias, civil). Esta exagerada divisão de objeto pode maximizar a influência de fatores que contribuem para tornar mais dispendiosa a contratação (...) embora as estimativas numéricas não mostrem consistência, não há nos autos nenhuma evidência no sentido oposto, de que o parcelamento seria mais vantajoso para a Administração. Ao contrário, os indícios são coincidentes em considerar a licitação global mais econômica." (Acórdão nº 3140/2006 do TCU).**

Essa mesma Corte se pronunciou através do Acórdão nº 732/2008, no seguinte sentido:" ... *a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto*".

Dessa forma, verifica-se que o entendimento do Tribunal de Contas tem sido o de que a divisão do objeto em itens distintos deve ser auferida sempre no caso concreto, devendo ser aplicada a opção mais vantajosa para a Administração Pública, desde que não haja restrição à competitividade.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº 2086/2000, elaborado no Processo nº 194/2000 do Tribunal de Contas do Distrito Federal – 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**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 8 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0337
ASSINADO ELETRONICAMENTE

> **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 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."**

O Ilustre doutrinador Marçal Justen Filho, (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª ed., São Paulo: Dialética, 2004. p. 209), assim explanou sobre o assunto, in verbis:

> **"O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 9 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0338
ASSINADO ELETRONICAMENTE

> **objeto fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória."**

Assim, dentro da competência discricionária que é assegurada à Administração, optou-se por adotar o critério de julgamento e divisão por lote, que se reputa mais ajustado às necessidades e eficiência administrativas no presente caso.

Dessa forma, as exigências estipuladas no edital não visam limitar a participação dos licitantes, nem ferem os princípios norteadores do sistema jurídico vigente, mas buscam atender o interesse público primário, **que alcança o interesse da coletividade e possui supremacia sobre o particular**.

Importante ainda elucidar, que é dever do Administrador Público garantir contratação vantajosa a fim de que seja preservado o interesse da coletividade, haja vista que tal interesse sempre vai se sobrepor ao interesse de particulares.

Assim, vê-se que o presente Edital não viola o princípio da isonomia, pois não estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação, não prevê exigências desnecessárias e não impõe requisitos desproporcionados e, também, não adota discriminação ofensiva dos valores constitucionais ou legais.

IV - DA DECISÃO

Assim, com base em todo o exposto, concluo por receber a impugnação apresentada, posto tempestiva e, no mérito, dar-lhe **IMPROVIMENTO**, mantem-se inalteradas as condições estipuladas no instrumento convocatório.

Este é o entendimento, salvo melhor juízo.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 10 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0339
ASSINADO ELETRONICAMENTE

São Gonçalo - CE, 20 de setembro de 2024.

MILENA SOARES FERREIRA

ORDENADOR(A) DE DESPESAS

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
APONTE SUA CAMARA PARA O QRCODE AO LADO
PARA VERIFICAR AUTENTICIDADE DA ASSINATURA
INFORMANDO O CÓDIGO: 237-763-7583
PÁGINA: 11 DE 11 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CNPJ: 07.533.6