



Porto Alegre, 04 de julho de 2024.

NOTIFICAÇÃO nº 02

Notifico a todos os interessados que foi recebido pedido de impugnação referente ao Pregão Eletrônico 12/2024, como segue:

O presente instrumento convocatório é composto por diversos objetos e serviços, cumulados em um único lote. Ocorre que, a junção destes itens em lotes não está de acordo com a razão para a qual foi criada a possibilidade de licitação por lotes, que seria apenas em casos excepcionais. O Edital do Pregão Eletrônico apresentado está em desacordo à Constituição Federal, com a legislação pertinente e com o entendimento dominante do TCU, vez que agrupa em um único lote itens que são divisíveis, resultando em manifesta restrição na participação dos licitantes interessados e capazes de oferecer a melhor proposta. Para um melhor benefício ao órgão, em relação à economia e qualidade dos equipamentos, é necessário o desmembramento do lote em itens. O argumento de “necessidade de compatibilidade entre os equipamentos”, cai por terra à medida em que, os produtos já são compatíveis entre si, apesar de serem utilizados para diferentes funções. O resultado da cumulação em um único grupo é que as empresas irão preferir adquirir os produtos de maneira terceirizada, o que, pelo Princípio da Economicidade, não será a alternativa mais vantajosa à Administração Pública. A alternativa mais vantajosa à Administração Pública é justamente permitir que os fabricantes de quadros estejam aptos para participar do processo licitatório, abrindo espaço, assim, para ampla concorrência e pela busca dos melhores preços. Seguindo nesta linha, para exercitar idêntico raciocínio lógico, suponha-se a instauração de uma licitação visando contratar diferentes veículos, tendo como objetivo o transporte e locomoção de policiais para o patrulhamento. Neste caso hipotético, a Administração pretende adquirir 04 (quatro) tipos diferentes de veículos, a seguir especificados, que serão licitados em um único Lote:

- a) Veículo TIPO 1: veículo automotor de 04 rodas, tipo passeio popular, 02 portas, para 05 pessoas, de, no mínimo, 1.000 cilindradas, sem ar condicionado;
- b) Veículo TIPO 2: motocicleta de 02 rodas, para 02 pessoas, de no mínimo, 125 cilindradas;
- c) Veículo TIPO 3: veículo automotor de 04 rodas, tipo misto pessoas/utilitário (tipo caminhonete), 02 portas, para 02 pessoas na frente, com separação total na parte traseira para possibilitar seu uso como viatura policial e com



possibilidade de carga de, no mínimo, 01 tonelada; d) Veículo TIPO 4: bicicleta, de 02 rodas, aro 29, para 01 pessoa, com no mínimo 10 marchas.

Neste caso, assim como para o certame em apreço, não necessariamente um licitante interessado terá todos esses diferentes tipos de veículos em seu portfólio de vendas: pode ser especializado apenas em motos ou bicicletas (tipos 2 e 4), possuindo preços realmente muito competitivos no mercado; mas o fato de não trabalhar com veículos automotores de pequeno e médio porte (tipos 1 e 3), lhe prejudicará sobremaneira, impedindo-o de participar do Certame, pois a avaliação do preço considera apenas o Lote, o que fere gravemente o Princípio da Competitividade e o Princípio da Busca da Proposta Mais Vantajosa pela Administração. Por isso, preferem-se as aquisições por itens nestes casos. Seria improvável encontrar empresas suficientemente capazes de oferecer propostas vantajosas e tornar o certame competitivo. Repita-se: a aquisição por itens é a regra. Ainda por consequência do agrupamento dos itens em lote, a quantidade de fabricantes presentes no certame será menor, pois seria improvável encontrar tantas empresas capazes de oferecer propostas vantajosas e tornar o certame competitivo. Por outro lado, com a separação do lote em itens, será ampliada a participação de empresas interessadas em concorrer, especialmente as fabricantes que normalmente são especializadas em apenas uma linha de produtos, oferecerem suas propostas. O princípio da busca da proposta mais vantajosa exige que a Administração Pública busque a melhor relação custo-benefício em suas aquisições. Agrupar itens em apenas dois lotes impede que a Administração escolha a melhor opção para cada item individualmente, já que a aquisição é realizada com base no lote completo, ignorando as variações de preço entre os itens. A cumulação de itens em lotes pode desincentivar a participação de licitantes especializados. Empresas que se concentram em fabricar um único tipo de produto podem ser altamente competitivas nesse segmento, mas não têm interesse em participar de licitações onde outros itens não estão alinhados com seu portfólio de produtos. Isso limita a possibilidade de obter propostas vantajosas e com equipamentos de maior qualidade. Sem olvidar que a aquisição por itens é a regra, e a cumulação em um único lote deve ser uma exceção amplamente justificada e demonstrada, o que não se verifica no presente instrumento convocatório. A divisão do lote em itens individuais, pode estimular a inovação e a competição. Empresas especializadas em determinados produtos podem ser incentivadas a aprimorar seus produtos e serviços para apresentar as melhores propostas, contribuindo para o desenvolvimento tecnológico e a qualidade dos produtos adquiridos pela Administração, o que vai de encontro com a almejada contratação sustentável. Além disso, a divisão em itens pode facilitar a participação de pequenas e médias empresas especializadas em fornecer produtos específicos. Isso promove a inclusão de diferentes atores no mercado, contribuindo para o crescimento econômico e a geração de empregos. Em resumo, a cumulação de itens em lotes restringe a ampla participação, prejudica a competitividade, contraria princípios legais e econômicos, e não é a abordagem mais vantajosa para a Administração Pública.



Portanto, torna-se necessária a retificação do edital, a fim de viabilizar a adjudicação por itens, conforme demanda a legislação e a jurisprudência consolidada sobre o tema. No tocante à “economia de escala”, que muitas vezes é usada para justificar a cumulação de itens em lotes, carece de análise cuidadosa. Em muitos casos, a economia de escala pode ser alcançada mesmo quando os itens são licitados separadamente, especialmente se os licitantes tiverem a oportunidade de ofertar em várias categorias de produtos. Além disso, a economia de escala só é relevante quando se trata de produtos ou serviços que são produzidos em grande volume ou que requerem grandes investimentos em capacidade de produção. Itens que não se encaixam nesse perfil podem ser fornecidos de forma eficiente por empresas especializadas, independentemente da licitação por itens. Portanto, argumentar que a economia de escala é uma justificativa para a cumulação de itens em lotes deve ser analisada caso a caso, considerando a natureza dos produtos ou serviços em questão e a capacidade dos licitantes de fornecê-los de maneira eficiente. Em muitos casos, a separação dos itens em lotes individuais ainda permite a obtenção de economias significativas, enquanto promove uma competição mais justa e aberta. É preciso lembrar que o artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República estabelece que a administração pública deve conduzir licitações públicas que assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes. A cumulação de itens em lotes, quando não justificada, pode comprometer essa igualdade ao restringir a participação de empresas especializadas em determinados produtos. Assim, o referido princípio dos administrados perante a Administração Pública, ao ser aplicado à licitação pública, transmuda-se no princípio da igualdade de condições a todos os concorrentes, que adquire caráter de princípio constitucional mediante a sua inclusão no texto da Carta Magna. Neste sentido, de acordo com o entendimento do TCU:

Quando dividida a licitação em itens, tem-se tantos itens quantos o objeto permitir. Na compra de equipamentos de informática, por exemplo, a licitação pode ser partida nos seguintes itens: microcomputador, notebook, impressora a laser, impressora a jato de tinta; e na de material de expediente, caneta, lápis, borracha, régua, papel, cola, dentre outros. Deve o objeto da licitação ser dividido em itens (etapas ou parcelas) de modo a ampliar a disputa entre os licitantes. Deve ficar comprovada a viabilidade técnica e econômica do feito, ter por objetivo o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a preservação da economia de escala. Licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.”

E, ainda:



“A Administração deve, também, promover a divisão em lotes do objeto licitado, quando disso resultar aumento da competitividade entre interessados e for ela economicamente e tecnicamente viável (Acórdão 607/2008)” “Divida a licitação no maior número de lotes, sempre que for possível, de forma a conferir maior competitividade ao certame. (Acórdão 2836/2008)” “Oriente suas unidades executoras que, em decorrência do disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e na Decisão 393/2004 Plenário, 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 adequarem-se a essa divisibilidade.” (Acórdão 935/2007) Observe, quando o objeto for de natureza divisível, o disposto no art. 9º da Lei nº 10.520/2002, no inciso IV do art. 15 e § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, bem assim na jurisprudência deste Tribunal, quanto à obrigatoriedade da admissão 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 fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas. (Acórdão 2407/2006)

Não bastasse isso, o entendimento consolidado do TCU é pela excepcionalidade da aquisição por lotes, utilizada apenas quando houver divisibilidade do objeto, a fim de se permitir a ampla participação dos interessados, bem como, a efetiva busca pela melhor proposta. No mesmo sentido, prevê o art. 47, II da Lei Nº 14.133/21:

“Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: (...) II - Do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.”

Portanto, não restam dúvidas que a disposição em lotes para o presente certame, além de não apresentar elementos suficientes para fundamentar a escolha da modalidade, a forma como os itens foram distribuídos não se adequa a realidade de mercado, tampouco atende ao que prevê o Tribunal de contas da União. Assim é obrigação da Administração Pública não somente buscar a proposta mais vantajosa, mas também demonstrar que concedeu a todos os concorrentes aptos a mesma oportunidade. Desta forma, o edital, não possui elementos suficientes para fundamentar a escolha por uma forma de julgamento que restringe a ampla participação e não é capaz de alcançar a proposta mais vantajosa por itens, sem olvidar que o edital sequer trouxe estudo que demonstre a inviabilidade técnica do parcelamento dos itens, conforme exige o TCU, no Acórdão (3140/2006)



“Proceda à análise mais detida no tocante aos agrupamentos de itens em lotes, de modo a evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente ou compondo lote distinto, de modo a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, fazendo constar dos autos do procedimento o estudo que demonstre a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento.” Acórdão (2410/2009)

“Determina-se ao órgão que nas licitações cujo objeto seja divisível, realize estudos que comprovem as vantagens técnica e econômica da compra em lote único comparativamente à parcelada.” Acórdão (3140/2006)

A Súmula nº 247 do TCU enfatiza a obrigatoriedade da adjudicação por item, garantindo que licitantes especializados em diferentes partes do objeto possam participar. É importante ressaltar que, mesmo com a divisão dos itens em lotes separados, ainda é possível a adjudicação conjunta se um licitante apresentar a melhor proposta para todos os itens. Portanto, a separação dos lotes em itens não impede que a Administração obtenha a melhor oferta global, mas permite uma competição mais justa e aberta. A separação dos itens em lotes individuais permite que a Administração Pública avalie e compare os preços de cada item de forma mais precisa. Isso é particularmente importante quando diferentes itens apresentam flutuações significativas de preço no mercado. Agrupar esses itens em lotes pode resultar em preços médios pouco representativos e prejudicar a busca pela melhor proposta. Portanto, a cumulação em lotes carece de revisão, sendo que a alternativa mais vantajosa seria permitir que os fabricantes e fornecedores especializados em cada tipo de item pudessem participar do processo licitatório individualmente. Isso abriria espaço para uma ampla concorrência e a busca pelas melhores propostas em cada categoria de produto. Nesse contexto, resta evidente que não há justificativa para a junção em lotes dos produtos ora licitados, tratando-se provavelmente de um equívoco que deve ser corrigido para que se tenha o devido prosseguimento do certame. Diante disso, exsurge claramente que há limitação na ampla participação – obrigatória a todos os certames – o que pode e deve, com todo o respeito, facilmente ser corrigido com a simples aquisição dos produtos através de compra por itens. Requer-se, portanto, desde logo, que a disputa deixe de ser por lote, e passe a ser por itens. Subsidiariamente, caso o órgão compreenda pela manutenção da disputa por grupo, o que não se espera e acredita, requer que o item 17 - Monitor Interativo 75” seja desmembrado do lote único, passando a formar um lote por si só.

DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Solicitante: A) Seja efetuada retificação do edital no que diz respeito à cumulação em um único lote, a fim de que estes sejam adquiridos por itens ou cada produto em seu lote, isoladamente, em conformidade com a súmula nº 247 do TCU, com os princípios elencados na Lei de Licitações, e com o artigo 37 da Constituição Federal; B) Subsidiariamente, caso o órgão compreenda pela manutenção da disputa por grupo, o que não se espera e acredita, requer que o item 17, qual seja,



Monitor Interativo 75” seja desmembrado do lote único, passando a formar um lote por si só.

Resposta:

Em resposta ao pedido de impugnação ao edital do PE 12/2024 informo o que segue:

Considerando que o certame trata de uma solução que envolve o comodato de diversos equipamentos e o respectivo treinamento para melhor uso, entendo que o fornecimento pela mesma contratada irá minimizar eventuais problemas, sem falar na possibilidade de melhor economia de escala, uma vez que, por exemplo, a licitante vencedora pode não possuir o melhor valor para algum item, mas conseguindo reduzir sua margem nos demais, terá condições de ofertar uma proposta com melhor valor.

A fim de buscar a proposta mais vantajosa, não apenas a de menor custo, penso que a possibilidade de termos servidores deste Legislativo recebendo treinamento de uma única empresa, para toda a solução proposta, tenderá a se mostrar mais eficaz e eficiente a longo prazo. Sem falar nas diversas dificuldades que as diferentes áreas desta CMPA podem se deparar em situações de descumprimentos contratuais em função de equipamentos de uma empresa que venham a interferir na qualidade do serviço prestado por outras contratadas.

Por fim, importante salientar que a aglutinação de diversos itens em um mesmo lote não é vedada, como parece tentar demonstrar a potencial licitante, embora entenda que em alguns casos o desmembramento dos itens em diversos lotes pode se mostrar deveras vantajoso, não vislumbro ser verdade para o certame em tela, fato que corrobora meu posicionamento diante da presente decisão tomada.

Com isso, decido que não deve prosperar o pedido de impugnação em tela, mantendo o Edital do PE 12/2024 como publicado inicialmente.

Vinicius Ferreira Sebben
Pregoeiro da CMPA