



Prefeitura de  
**Russas**



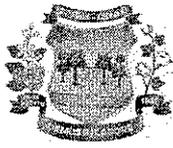
**TERMO DE JUNTADA**

Junto aos autos **RESPOSTA Á IMPUGNAÇÃO DA  
EMPRESA SIEG APOIO ADMINISTRATIVO LTDA-ME**  
referente ao **PREGÃO ELETRÔNICO N.º  
001.27.09.2021-SEMED**

Data: 11 de outubro de 2021.

  
**Roberto Carlos Gonçalves Bezerra**  
**Pregoeira do Município**

**PAÇO MUNICIPAL:**  
**Av. Dom Lino, 831, Centro**  
**CEP: 62.900-000**  
**Fone: (88) 34118414**  
**Site: [www.russas.ce.gov.br](http://www.russas.ce.gov.br)**  
**E-mail: [licitação@russas.ce.gov.br](mailto:licitação@russas.ce.gov.br)**



Prefeitura de  
**Russas**



**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

**ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL**

**IMPUGNANTE: SIEG APOIO ADMINISTRATIVO LTDA-ME**

**CNPJ N° 06.213.683/0001-41**

**REFERENTE AO PREGÃO ELETRÔNICO N° 001.27.09.2021-SEMED**

**OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MOBÍLIAS ESPECÍFICAS, DESTINADAS AO ATENDIMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E DO ESPORTO ESCOLAR, CONFORME ESPECIFICAÇÕES CONSTANTES NESTE TERMO DE REFERÊNCIA.**

Na condição de Pregoeira do Município de Russas-CE, passa-se ao julgamento da IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, recebido via e-mail aos dias 05 de outubro de 2021, conforme o que se segue.

Diante disso, passa-se à análise da admissibilidade e, por conseguinte, do mérito da exordial impugnatória.

**DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE**

Com fulcro no argo 56 da Lei n.º 9784 de 29 de janeiro de 1999, passa-se a verificação da presença dos pressupostos de admissibilidade da impugnação:

Da Legitimidade: o artigo 58, inciso IV da Lei n.º 9784/1999 afirma que têm legitimidade para interpor recurso administrativo os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos. Desse modo, atesta-se a legitimidade da exordial impugnatória;

Da Competência: constata-se que no bojo da petição de impugnação foi observado o endereçamento para

**PAÇO MUNICIPAL:**

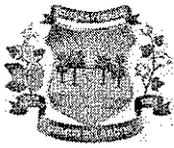
**Av. Dom Lino, 831, Centro**

**CEP: 62.900-000**

**Fone: (88) 34118414**

**Site: [www.russas.ce.gov.br](http://www.russas.ce.gov.br)**

**E-mail: [licitacao@russas.ce.gov.br](mailto:licitacao@russas.ce.gov.br)**



autoridade condutora do certame, conforme promana o argo 56, § 1º da lei do processo administrativo;

Do Interesse: há o interesse em impugnar o edital, o que constitui o requisito extrínseco da peça inicial;

Da Motivação: foram devidamente apresentados as razões e fundamentos para o pedido.

Da Tempestividade: cumpre consignar que o pedido foi apresentado tempestivamente e na forma exigida, nos termos dos argo 24 do Decreto nº 10.024/2019.

Assim, em sede de admissibilidade, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação, pedido de provimento à impugnação, reconsideração das exigências e tempestividade, conforme comprovam os documentos acostados ao Processo administrativo da licitação.

#### DA ALEGAÇÃO DO IMPUGNANTE

De forma sucinta, a impugnante alega que o critério de julgamento adotado na licitação, qual seja, MENOR PREÇO POR LOTE, dificulta a ampla participação das empresas interessadas, vez que para concorrer, estas são obrigadas a apresentar proposta para todos os itens licitados no lote.

No caso específico da impugnante, esta alega que:

"Portanto o processo licitatório é composto de tão somente 02 (dois) LOTES formado por Lote 01 são 04 itens e Lote 02 são 11 itens, itens esses que são de seguimentos diferentes e que são exigidos em um mesmo grupo/lote, que acumulados possuem um único e claro vício, qual seja, limitar a participação no certame a um grupo restrito de empresas que tenha condições de atender os serviços exigidos no edital (ex. 1.3 O critério de julgamento adotado será o menor preço por LOTE, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.), e que trabalhe com fornecimento e locação de equipamentos/produtos (ex. Totens, Locação de equipamentos de impressão, Locação de estação de trabalho...). Sendo assim o Edital consta vício

**PAÇO MUNICIPAL:**

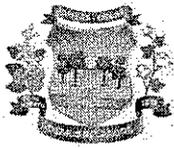
**Av. Dom Lino, 831, Centro**

**CEP: 62.900-000**

**Fone: (88) 34118414**

**Site: [www.russas.ce.gov.br](http://www.russas.ce.gov.br)**

**E-mail: [licitacao@russas.ce.gov.br](mailto:licitacao@russas.ce.gov.br)**



que somente prejudicara completamente o caráter competitividade do certame, tendo como o critério de julgamento "O MENOR PREÇO POR LOTE".

Assim, a impugnante solicita que seja alterado o critério de julgamento para MENOR PREÇO POR ITEM, de modo que seria a única forma de recuperar a característica essencial da disputa, sem os supostos indícios de direcionamento do certame.

#### DA ANÁLISE

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 para definir o objeto da licitação encontra-se disposta no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, onde versa que:

"Art. 23 [...]

§1º - As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovem 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. (grifo nosso).

Nessa esteira, podemos citar ainda a jurisprudência do TCU:

"O § 1º do art. 23 da Lei nº 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 § 2º, 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 nº 2.393/2006. Plenário

"O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de

---

#### **PAÇO MUNICIPAL:**

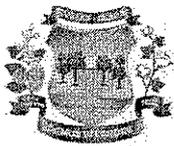
Av. Dom Lino, 831, Centro

CEP: 62.900-000

Fone: (88) 34118414

Site: [www.russas.ce.gov.br](http://www.russas.ce.gov.br)

E-mail: [licitacao@russas.ce.gov.br](mailto:licitacao@russas.ce.gov.br)



vista técnico-econômico, nos termos do art. 23, § 1o, da Lei no 8.666/1993. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de 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

Imperioso ressaltar que todos os julgados da administração pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, conforme segue:

"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



juízo objetivo e dos que correlatos."

Ressalte-se que tal disposição é corroborada pelo disposto no Decreto nº 5.450/05:

"Art. 5º A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade."

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 serviços 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 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, perda de economia de escala e inviabilidade técnica, além do número reduzido de servidores para gerenciar os diversos contratos possíveis.

A opção por lote mitigará atrasos ou retrabalhos, inerentes das diferenças metodológicas, quando da existência de mais de uma contratada.

Pela mesma razão, a inserção de uma terceira pessoa na relação entre o contratante e a licitante vencedora deste processo dispersaria a visão de motivos e finalidade, colocando em risco a qualidade do objeto contratado.

**PAÇO MUNICIPAL:**

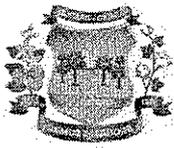
Av. Dom Lino, 831, Centro

CEP: 62.900-000

Fone: (88) 34118414

Site: [www.russas.ce.gov.br](http://www.russas.ce.gov.br)

E-mail: [licitacao@russas.ce.gov.br](mailto:licitacao@russas.ce.gov.br)



O modelo proposto de contratação representa a gestão integrada sem divisão de responsabilidades, inibindo conflitos, sobreposição de atividades e a diluição do comprometimento com o todo do processo.

Sob o ponto de vista econômico a contratação única evita 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 da empresa a ser contratada.

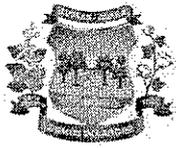
Sob o prisma administrativo, optar pelo parcelamento da presente demanda resultaria em um sério equívoco, pois, dessa forma, demandaria diversas contratações, instrumentalização, gestão e fiscalização dos contratos, resultando, ainda, em maior gasto de tempo e de pessoal envolvido, aumentando a ocorrência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

Ademais, a contratação por lote é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, visando manter a qualidade dos serviços executados, 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 serviços, maior facilidade no cumprimento do cronograma de execução e fiel observância aos prazos, bem como a concentração da responsabilidade em um gestor único gera maior eficiência, e consequentemente a garantia dos resultados.

Há um grande ganho para a Administração na economia de escala, porque sendo concentrada em um lote implicará em aumento de quantitativos que, consequentemente, implicará numa redução dos custos a serem despendidos pela Administração.

Neste aspecto, importante asseverar ainda que esta Administração pretende adquirir objetos que no seu contexto geral são da mesma natureza, tendo a certeza que aglutinando os itens em LOTES 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 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.

**PAÇO MUNICIPAL:**

Av. Dom Lino, 831, Centro

CEP: 62.900-000

Fone: (88) 34118414

Site: [www.russas.ce.gov.br](http://www.russas.ce.gov.br)

E-mail: [licitacao@russas.ce.gov.br](mailto:licitacao@russas.ce.gov.br)

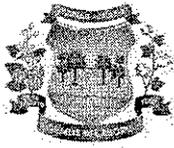


Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº 2086/2000, elaborado no Processo nº 194/2000 do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, ensina que:

"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 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 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.

Destarte, podemos concluir que a definição do objeto da licitação pública e as suas especificidades são discricionárias, competindo ao agente administrativo avaliar o que o interesse público demanda obter mediante a contratação.

#### DA DECISÃO

Isto posto, com fulcro no art. 11, inciso II, do Decreto nº 5.450/2005, sem nada mais evocar, CONHEÇO da IMPUGNAÇÃO interposta pela empresa **SIEG APOIO ADMINISTRATIVO LTDA-ME**, no processo licitatório referente ao Edital de PREGÃO ELETRÔNICO nº 001.27.09.2021-SEMED, posto tempestiva e, no mérito, com lastro nos posicionamentos levantados, há de se decidir pela IMPROCEDÊNCIA do Pedido de Impugnação ao instrumento convocatório.

Este é o entendimento, salvo melhor juízo.

Russas-CE, 11 de outubro de 2021.

*Roberta Carlos Gonçalves Bezerra*  
**Roberta Carlos Gonçalves Bezerra**  
Pregoeira Municipal