

## DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

### DAS PRELIMINARES

Trata-se de resposta ao pedido de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90018/2024, processo administrativo 2024/00073, cujo objeto é a Aquisição de móveis incluindo a entrega, instalação/montagem e prestação de serviço de assistência técnica, para uso do Conselho Regional de Educação Física da 22ª Região Espírito Santo

A impugnação foi apresentada pela empresa **SERRA MOBILE INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. ME.**

### ANÁLISE DA PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa SERRA MOBILE INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. ME. ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 90018/2024, cujo objeto é a aquisição de mobiliários.

A impugnante requer a separação dos itens em lotes distintos, sob o argumento de que a unificação de móveis e cadeiras no mesmo lote restringiria a competitividade do certame. A seguir, avalia-se a pertinência da manutenção do edital, considerando os argumentos apresentados e os princípios aplicáveis à licitação.

Solicita a separação dos itens em diferentes lotes, alegando que móveis e cadeiras possuem características construtivas distintas e exigem processos de fabricação e fornecimento diferentes, o que limitaria a participação de empresas especializadas em um desses itens. Alega que a configuração atual do lote fere os princípios da competitividade e da igualdade, previstos na Lei n.º 14.133/2021 e sustentados pela Súmula 247 do TCU.

Partindo dessa perspectiva, há o entendimento de que uma licitação por grupo ou lote não é, a priori, irregular, desde que a Administração justifique, de forma fundamentada, a vantagem dessa opção. É importante mencionar que, geralmente, as contratações de compras, serviços e obras da Administração Pública, devem observar o princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme o art. 40, §2º, da Lei n.º 14.133/2021. No entanto, essa divisão não é obrigatória quando se demonstra que o agrupamento trará maiores benefícios para a administração pública, tais como redução de custos e melhoria na gestão de contratos.

Neste sentido, cumpre trazer à baila jurisprudência do TCU, extraída do Informativo de licitações e Contratos n.º 216 de 2014:

“(…) 2. A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção. Em Representação relativa a pregão eletrônico para registro de preços conduzido pelo Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional na Bahia (SR/DPF/BA), objetivando a aquisição de equipamentos de uso e de proteção individual para servidores policiais, a unidade técnica questionou o critério de julgamento adotado no certame, qual seja o de menor preço global com a adjudicação por lote, em detrimento da adjudicação por item. Segundo a unidade técnica, a modelagem adotada contrariaria a jurisprudência do TCU, consolidada na Súmula 247, permitindo a adjudicação de determinados itens a empresa que não ofereceu a melhor oferta pelo item, com potencial dano ao erário. Assim, propôs a unidade instrutiva que não sejam adquiridos os itens para os quais a respectiva licitante vencedora não tenha apresentado o menor preço, vedando ainda as adesões à ata.

Ao discordar dessa tese, o relator anotou que o potencial dano apresentado, se comparado com o montante envolvido na licitação, “não justifica, por si só, a proposta inicial da unidade instrutiva de se determinar ao órgão que se abstenha de adquirir esses itens e, ainda, autorizar adesões” Explicou que “a existência de itens com preços superiores aos concorrentes não é algo estranho em uma licitação por grupamento, com diversos itens em cada lote”, sendo razoável que “a empresa vencedora não detenha os menores preços em todos os itens ofertados, como ocorre no presente caso”. Ainda sobre a proposta da unidade instrutiva, ressaltou que a “empresa licitante, ao compor os preços dos lotes, pode ter trabalhado cada item com margens variáveis”, de forma que “a retirada de um ou outro item pode afetar o efetivo interesse da licitante vencedora em ser contratada”.

Em relação à alegada afronta à Súmula 247 do TCU, destacou o condutor do processo entendimento expresso em julgado de sua relatoria, no sentido de que “a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular (...) a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala”. Nesse sentido, entendeu o relator que não houve a alegada afronta à jurisprudência do TCU, ressaltando que “a interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se entender itens, lotes e grupos”.

Por fim, dissentindo da unidade técnica, propôs o relator emitir determinação ao órgão para que “se abstenha de autorizar adesões à Ata de Registro de Preços, individualmente, no que diz

respeito aos itens 3, 8, 13, 14 e 15 do Pregão Eletrônico (...), a menos que o aderente se manifeste no sentido de contratar a totalidade do lote”. Adicionalmente, propôs “dar ciência ao órgão que, no caso de se licitar itens agrupados, no processo licitatório respectivo deve constar justificativa da vantagem da escolha, devidamente fundamentada”. O Tribunal, ao acolher o voto do relator, julgou parcialmente procedente a Representação. (Acórdão 5134/2014- Segunda Câmara, TC 015.249/2014-0, relator Ministro José Jorge, 23.9.2014).

Nesse mesmo sentido, o Acórdão 5.260/2011-TCU-1ª Câmara:

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 correlação entre si.

Não discordando, segue trecho do Acórdão 861/2013-TCU Plenário:

Nessa linha, acrescento que, de fato, 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. 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.

Nessa lógica, a lei n.º 14.133/2021 afasta expressamente o parcelamento de bens quando a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor (artigo 40, § 3º). Em serviços, deve ser considerado o custo de gerir vários contratos frente à possível economia decorrente da divisão do objeto em itens (art. 47, § 1º, II).

Nesse contexto, a simples viabilidade técnica de individualizar partes do objeto não impõe a obrigatoriedade do parcelamento. Isso se aplica, por exemplo, a elementos de um serviço que podem ser subcontratados ou a serviços que envolvem o fornecimento de materiais. Existem situações em que um único contrato é mais adequado para atender ao interesse público e às necessidades da Administração. A decisão de agrupar ou dividir o objeto deve, naturalmente, ser devidamente justificada.

Conclui-se que o parcelamento do objeto depende de dois fatores: (1) a ausência de prejuízos técnicos na separação dos elementos e (2) a existência de vantagem econômica para a Administração. Esse último aspecto é fundamental, pois é a perspectiva econômica que

condiciona a obrigatoriedade de parcelar. Caso a divisão não gere expectativa de ganho econômico para a entidade contratante, o parcelamento não é necessário. Outros fatores que possam indicar a vantagem do parcelamento também devem ser fundamentados e demonstrados como parte do planejamento da contratação.

Assim, o parcelamento do objeto, embora deva ser considerado uma diretriz na busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, deve ser ajustado conforme a avaliação econômica, levando em conta as particularidades do objeto e do mercado fornecedor.

Portanto, ao gestor cabe demonstrar que não se está limitando indevidamente a competitividade do certame, mas que está se promovendo ganhos para a Administração Pública, pois uma coisa é agrupar objetos de um único setor de mercado, o que é muito diferente de agrupar elementos de ramos comerciais distintos, como, por exemplo, juntar o fornecimento de gêneros alimentícios com medicamentos.

O Estudo Técnico Preliminar, em seu item 5, descreve a solução escolhida para o certame, justificando a inclusão de móveis e cadeiras no mesmo lote. O ETP argumenta que o agrupamento dos itens em um único lote visa à padronização dos produtos, economia de escala, redução de custos administrativos e logísticos, além de facilitar o gerenciamento contratual. Esse agrupamento também assegura uma proposta mais vantajosa à administração, considerando que a compra em grande volume tende a reduzir os preços unitários.

A Decisão Plenária n.º 393/94 do TCU também ressalta que o agrupamento de itens é legítimo quando os produtos possuem relação entre si, como é o caso de móveis e cadeiras, que compõem o mesmo ambiente e demandam características visuais e técnicas compatíveis.

O agrupamento de itens é adequado quando os produtos possuem características compatíveis e, sobretudo, quando essa medida promove ganhos administrativos e econômicos. O Acórdão n.º 861/2013-TCU Plenário esclarece que a adjudicação por lotes pode ser mais vantajosa quando reduz custos administrativos e facilita a gestão contratual, como ocorre no presente caso.

Além disso, o Acórdão n.º 4506/2022-1C reitera que a administração pública tem a discricionariedade de optar pelo agrupamento de itens, desde que essa escolha seja devidamente justificada e traga vantagens econômicas e operacionais:


REPRESENTAÇÃO. PETROBRAS. CONCORRÊNCIA PARA SERVIÇOS DE SOLUÇÃO DE SOFTWARE NA PLATAFORMA SAP. ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE, AUSÊNCIA DE REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO E NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA. NÃO CONSTATAÇÃO DE ILEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO E INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. 1 - A adjudicação por item não deve representar prejuízo para o conjunto da contratação ou perda de economia de escala e o parcelamento do objeto tem por diretriz precípua o interesse da Administração e não dos particulares.

2 - Na aplicação do princípio do parcelamento, devem ser sopesados outros preceitos, em especial os da eficiência, eficácia, economicidade e da primazia do interesse público.

3 - O planejamento da contratação deve considerar o custo para a Administração de gerir vários contratos frente à possível economia decorrente da divisão do objeto em itens.

Diante do exposto, conclui-se que a manutenção do edital, com a configuração atual dos lotes, está devidamente justificada. Portanto, recomenda-se a manutenção do edital, uma vez que a configuração dos lotes atende aos princípios da eficiência, economicidade e padronização, assegurando a proposta mais vantajosa para a administração pública.

Vitória (ES), 14 de outubro de 2024.

  
Flávia Aparecida Rigotti  
Pregoeira