

PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA - ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Prefeitura Municipal de Viana

Plan.º 01 Processo nº 44320/19

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 066/2019  
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO  
(Processo Administrativo n.º 13205/2019)

**COSTA RICA MALHAS E CONFECÇÕES LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 02.944.599/0001-47, com sede na cidade de Cambé, Estado do Paraná, à Rua Arcênio Gomes da Silva, 104 – Quadra 02 – Lotes 08 a 12, Distrito Industrial José Garcia Gimenez, CEP 86.183-758, neste ato representada por seu procurador **FAUSTO TOSHISUKO SAKAKURA**, brasileiro, casado, advogado, portador da OAB nº 79.098/PR, e CPF nº 052.488.029-89, vem respeitosamente perante a Douta Comissão, tempestivamente, com fulcro no artigo 41 da Lei Federal 8.666/93, apresentar **IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL DE REGISTRO DE PREÇO – PE 066/2019**, com base nas razões que passa a expor.

f

### 1 - DA TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, é de assinalar que a presente impugnação é tempestiva, observando não só os termos da Legislação em vigor como estabelecido no Edital.

Assim, na qualidade de empresa interessada em participar do certame, vem a Requerente, fazer uso do seu direito de interpor **IMPUGNAÇÃO**, face a permissão garantida em lei, requerendo o recebimento e oportuno provimento.

### 2 - DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A **PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA** instaurou procedimento licitatório na modalidade de **CONCORRÊNCIA através do PREGÃO ELETRÔNICO nº 066/2019** cujo objeto consiste na "REGISTRO DE PREÇO ATRAVÉS DE ATA PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA AQUISIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES PARA TODOS OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE VIANA/ES".

Contudo, a **IMPUGNANTE** tem este seu intento frustrado perante as imperfeições verificadas quando da leitura do instrumento convocatório, contra as quais, com o devido respeito, ora se investe.

Saliente-se que o objetivo da Administração Pública ao iniciar um processo licitatório é exatamente obter proposta mais vantajosa para contratação de bem ou serviço que lhe seja necessário, observados os termos da legislação aplicável, inclusive quanto à promoção da máxima competitividade possível entre os interessados.

Entretanto, com a manutenção das exigências que se impugna, a competitividade pretendida e a melhor contratação almejada, poderão restar comprometidos, pois a melhor escolha depende de maior número de opções.

### 3 – DIVISÃO POR LOTE

Conforme já destacados, a finalidade do procedimento licitatório é a obtenção do melhor preço para a administração pública, mediante a participação do maior número de concorrentes no certame.

J.

O Edital estabeleceu como o certame pelo tipo menor preço por Lote, assim configurado:



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA - ES  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

PROJ.	INTERNO	Nº.
13205/2019.		
FL. Nº		

**ANEXO VII**  
**ITENS COM OS RESPECTIVOS VALORES**

LOTE	ITEM	MATERIAL	UN	QUANT	VALOR MÁXIMO UNIT (R\$)	VALOR MÁXIMO TOTAL (R\$)
01	01	CAMISA EDUCAÇÃO INFANTIL (CMEI) COM MANGA (VIDE ESPECIFICAÇÕES NO ANEXO I DO EDITAL)	und	9.480	12,86	121.912,80
	02	CAMISA EDUCAÇÃO INFANTIL (CMEI) SEM MANGA (VIDE ESPECIFICAÇÕES NO ANEXO I DO EDITAL)	und	9.480	12,52	118.689,60
	03	CAMISA ENSINO FUNDAMENTAL (EMEF) COM MANGA (VIDE ESPECIFICAÇÕES NO ANEXO I DO EDITAL)	und	22.140	13,37	296.011,80
	04	CAMISA ENSINO FUNDAMENTAL (EMEF) SEM MANGA (VIDE ESPECIFICAÇÕES NO ANEXO I DO EDITAL)	und	22.140	13,16	291.362,40
	05	BERMUDA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL 1 (VIDE ESPECIFICAÇÕES NO ANEXO I DO EDITAL)	und	63.240	27,31	1.727.084,40
<b>VALOR TOTAL DO LOTE</b>					<b>R\$ 2.555.061,00</b>	

**OBS. AS PROPOSTAS LANÇADAS NO "LICITAÇÕES-E" DEVERÃO SEGUIR O VALOR TOTAL DO LOTE DESTE ANEXO (ANEXO VII)**

Ou seja, não obstante cada item seja bastante específico e com preço individualizado, optou esta administração por transformar o certame em um lote único que, na prática, tornou-se o preço global, posto que ainda que a empresa participante ofereça melhor preço em 4 dos 5 itens, poderá não sair vitoriosa no preço global, situação e evidente prejuízo para os licitantes e, principalmente para a Administração Pública.

Na busca pelo aumento da concorrência e garantia do melhor preço, sabidamente a pulverização da compra permite que dezenas de empresas disputem o certame, por este motivo, a **regra geral estabelecida é a licitação por ITEM**, sendo admitidos os lotes especificamente quando o objeto se mostrar indivisível, o que, claramente, não é o caso. Ademais, este é o procedimento que

J.

vem sendo adotado em grande parte dos Municípios na aquisição de uniformes escolares, posto que garante melhores preços.

O critério de julgamento adotado, 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, enquanto a licitação pela modalidade MENOR PREÇO POR ITEM é a forma adequada de recuperar a característica essencial da disputa, sem indícios de direcionamento do certame.

O artigo 23, § 1º, da Lei 8666/93, in verbis:

“As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem 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”.

O TCU, na Decisão 393/94 do Plenário, assim se posicionou:

**“firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, §1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/1993, 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”.****

Na esteira desse entendimento, foi publicada a Súmula no 247 do TCU, que estabeleceu 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**

J.

**unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.**

Observando-se as justificativas adotadas por este Município, com a devida vênia, não se sustentam frente as normas do procedimento licitatório, senão vejamos:

Destacamos que a aquisição de Uniformes Escolares não poderá ser dividida em lotes, pois caso sejam licitados separadamente podem afetar diretamente a qualidade final e composição do objeto em questão, como por exemplo: alteração/diferença na coloração, variação dos tamanhos em decorrência da cadeia produtiva das empresas, haja vista que o gerenciamento não permanecerá a todo tempo a cargo de um só administrador.

Podemos destacar ainda os riscos referentes à execução, pois, evidentemente, o objeto pretendido, quando executado por vários contratados, poderá não ser totalmente entregue, impossibilitando a montagem do Uniforme Escolar.

Ademais, a licitação por lote único implica no aumento do quantitativo, conseqüentemente, numa possível redução de preços a serem pagos pela Administração, gerando economia aos cofres públicos.

Deste modo, entendemos que não poderá haver segregação dos itens componentes do presente pregão, devendo os mesmos serem licitados em lote único para manter a padronização dos produtos, já que os itens comporão o uniforme escolar, não prejudicando sua composição.

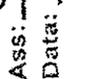
Diante do exposto, encaminhamos os autos para prosseguimentos cabíveis na continuidade do trâmite processual.



Viana/ES, 19 de agosto de 2019.

O primeiro ponto referente a qualidade é totalmente equivocado. Empresas especializadas tendem a oferecer produtos de qualidade superior às generalistas, como no caso em questão, onde se tratam de itens absolutamente diferentes em sua composição (tecido) e fabricação (confecção). Mesmo que se considere como válida a questão relativa à qualidade final, tem-se então que as CAMISETAS e as BERMUDAS, devem ser licitadas separadamente. Com relação à coloração, também não há embasamento legal para que se cause um eventual prejuízo ao erário, ao afastar um maior número de concorrentes pela remota possibilidade, em tempos de processos de coloração eletrônicos, de que as bermudas e camisetas apresentem alguma variação de cor em seus detalhes.

A segunda tese esposada na justificativa, de uma eventual não entrega de itens, é igualmente ilegal e temerária. Ora, uma única empresa pode não entregar nenhum item ou apenas parte deles. Ademais, o Município estaria restringindo o certame,

Examinada pela Procuradoria  
Ass:   
Data: 



adotando como modalidade de licitação a exceção e não a regra, por um evento incerto e improvável, cujo risco é absolutamente o mesmo caso se contrate 1 ou 10 empresas.

A terceira justificativa, “aumento de quantitativo” é frontalmente contrária à Lei de Licitações e a todos os princípios que a embasam, onde resta evidenciado que é o MAIOR número de participantes que garante o alcance da proposta mais vantajosa, pois é a disputa que garante o menor preço.

Como se vê, não há justificativa legal e plausível para que se mantenha um LOTE ÚNICO, o que indicaria um eventual direcionamento da licitação.

A licitação por itens, nas precisas palavras de Marçal Justen Filho, “**consiste na concentração, em um único procedimento, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos. A licitação por itens corresponde, na verdade, a uma multiplicidade de licitações, cada qual com existência própria e dotada de autonomia jurídica, mas todas desenvolvidas conjugadamente em um único procedimento, documentado nos mesmos autos**” Continua, ensinando que “**a licitação por itens deriva do interesse em economizar tempo e recursos materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória**”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 208.)

Nesse ponto, resta claro que o legislador presume que os princípios da isonomia e da competitividade, tão caros à Administração, se coadunam mais com esse tipo de licitação, o qual deve ser a regra, deixando a licitação por lote único como exceção. Para Jessé Torres Pereira Júnior, ao comentar acerca do parcelamento do objeto, o dispositivo quer “**ampliar a competitividade no âmbito do mesmo procedimento licitatório, destinado à compra da integralidade do objeto. A ampliação adviria da possibilidade de cada licitante apresentar-se ao certame para cotar quantidades parciais do objeto, na expectativa de que tal participação formasse mosaico mais variado de cotações de preço, barateando a compra, de um lado, e proporcionando maior acesso ao certame a empresas de menor porte, de outro**” (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 6.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 256).

O mesmo autor ensina que, existindo a possibilidade de parcelamento do objeto, esse é dever da Administração, sob pena de descumprir princípios específicos da licitação, tal como o da competitividade

Marçal Justen Filho ainda destaca que “o fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela

J.

redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes).  
Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência”

Neste aspecto, observe-se ainda que o TCU determinou ao Ministério da Fazenda que, nas licitações cujo objeto fosse divisível, previamente à definição da forma de adjudicação a ser adotada, realizasse estudos que comprovassem as vantagens técnicas e econômicas da compra em lote único, comparativamente à parcelada, a fim de atender ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e à Súmula/TCU nº 247 (item 9.2, TC-015.663/2006-9, Acórdão nº 3.140/2006-TCU1ª Câmara)”

Note-se que, no caso em tela, ainda que se justifique a manutenção de uma igualdade na confecção das peças, AO MENOS, deveria o procedimento licitatório prever 2 itens, uma composto pela camisetas outro para as bermudas, garantindo assim a viabilidade econômica através do parcelamento do objeto que garantirá benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma consequente diminuição dos custos para a execução do objeto.

A Administração deve 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 limite nos limites princípios a que está subjugada e na finalidade do próprio procedimento licitatório.

Nessa esteira, podemos citar ainda a jurisprudência do TCU, sob o prisma da realização de um único procedimento licitatório, respeitando-se, todavia, a divisão por ITENS:

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. Acórdão 2407/2006 – Plenário

No caso em tela, a Impugnante do Edital, é fabricante do item CAMISETA, confecção de grande porte com possibilidade de oferecer preços vantajosos à administração pública. Todavia, seria impedida de participar por ver-se obrigada a oferecer também o item “bermuda” que possui tecido de composição absolutamente diversa dos demais lotes, tecido esse não fabricado pela Impugnante.

Ademais, por se tratar de uma licitação com um número elevado de materiais a serem adquiridos, a divisão por item, ou ao menos em dois lotes, (UM DE CAMISETAS e UM DE BERMUDAS) garantirá maior competitividade ao certame, em obediência ao disposto nos arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 2.977/2012, 2695/2013, 48/2013 e 343/2014, todos do Plenário).

Ou seja, o agrupamento de itens em lotes deve ser visto como alternativa excepcional, uma vez que o parcelamento do objeto é medida que se impõe

J.

como regra geral, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado nem perda da economia de escala, conforme preconiza a jurisprudência consolidada no enunciado sumular 247 do TCU, *verbis*:

*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.*

Não suficiente, no critério de julgamento fundado no menor preço global por grupos, e não por itens, existe a forte possibilidade de contratações antieconômicas e potencialmente lesivas ao erário, na medida em que há o risco de a proposta do licitante vencedor (que ofertou o menor valor por lote) conter itens com preços superiores aos propostos por outros competidores.

A adjudicação por lote, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar. Essa modelagem torna-se potencialmente mais danosa ao erário na medida em que diversos outros órgãos e entidade podem aderir a uma ata cujos preços não refletem os menores preços obtidos na disputa por item.

*Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/lotes.*

*Vale lembrar, também, que o registro de preços tem por escopo exatamente promover o registro de preços de muitos itens, uma vez que é da própria essência do sistema permitir aquisições à medida que forem surgindo as necessidades da Administração.*

*Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tomam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global*

*por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens.*

*Repisando, na licitação por grupos/lotes, a vantajosidade para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas.*

*Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, vis à vis a adjudicação por item, a flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores.*

Acórdão 2.977/2012 – Plenário - 1. Processo nº TC 015.249/2014-0

Sendo assim, em observância à legislação vigente e em atendimento à jurisprudência predominante do TCU que esclarece que o agrupamento de itens em lotes ou grupos só cabe diante de justificativa circunstanciada, tratando-se, portanto, de exceção, fica **IMPUGNADO** o Edital em questão, para que seja o objeto licitado pelo tipo **MENOR PREÇO POR ITEM** ou, alternativamente, sejam os itens semelhantes (**CAMISSETAS**) agrupados em um lote e o item diverso (**BERMUDAS**) considerado como um segundo lote.

Nesse sentido, diante da fundamentação supra exarada, há que se eliminar a limitação à competição de empresas licitantes, em conformidade com a legislação aplicável e entendimento do TCU, já demonstrados anteriormente. Sendo assim, postula-se pela regularização do edital, nos termos da fundamentação.

## **DO PEDIDO**

Ante o acima exposto, vem à presença de Vossa Senhoria, com o devido respeito, a fim de requerer o recebimento e acolhimento da presente Impugnação do edital 012/2019, para que seja **ALTERADO** os item indicados para fins estabelecer a concorrência através do **MENOR PREÇO POR ITEM**, ou alternativamente, subdividindo o objeto em 2 **LOTES (CAMISSETAS – BERMUDAS)** garantindo assim o cumprimento da legislação vigente com observância da jurisprudência dominante e dos princípios que regem o procedimento licitatório.

Solicitamos que a decisão proferida em relação à presente impugnação seja encaminhada também aos endereços eletrônicos: [juridico@avantelicitacoes.com.br](mailto:juridico@avantelicitacoes.com.br) e [fausto@avantelicitacoes.com.br](mailto:fausto@avantelicitacoes.com.br).

J.



Dr. Sérgio Henrique de Lencastre

Art. 40 Processo nº 44320119

Termos em que pede deferimento.

Londrina, 28 de agosto de 2019.

**COSTA RICA MÁLHAS E CONFECÇÕES LTDA.**

CNPJ nº 02.944.599/0001-47

**FAUSTO TOSHISUKO SAKAKURA**