

## CARÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MINCÍPIO DE VIANA - ES

**PROCESSO:** 1786/2021;  
**PREGÃO ELETRÔNICO:** 18/2021 MENOR  
PREÇO GLOBAL;  
**ASSUNTO:** IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO  
EDITAL;

**OBJECTTI SOLUCOES LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, com sede e domicílio na Rua 9, Quadra E-12, Lote 12-AE, S/n, Setor Marista, Goiânia-GO, inscrita no CNPJ sob o n.º **11.735.236/0001-92**, por intermédio da sua representante legal Sra. **DRIELE DE BASTOS SILVA**, portadora da Carteira de Identidade nº 5352167 SPTC-GO e do CPF nº 027.196.001-99, conforme m.a, veem respeitosamente a presença de Vossa Senhoria, apresentar as razões das quais levaram à interposição do

### IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL

com fulcro no que prevê o artigo 41, §2º<sup>1</sup> da Lei Nº 8.666-93, cominado com item 8.1<sup>2</sup> do edital, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos;

#### I. DO BREVE RELATO DOS FATOS

Encontra-se previsto para os 05 (cinco) dias do mês de abril do ano corrente às 10 horas e 00 minutos, o início da sessão pública de Pregão Eletrônico PE Nº 18/2021, no portal de compras governamentais federal do Banco do Brasil (licitações-e), visando a obtenção da proposta mais vantajosa a Administração, para a aquisição de certificados digitais.

Contudo, ocorre que o instrumento editalício disponibilizado encontra-se eivado de irregularidades o que vai de encontro aos princípios basilares administrativos, tais como o da legalidade e da competitividade, por encontrar-se a margem do normativamente disposto, quando da existência de condições que dela se desencontram, motivo o qual impugna-se os termos contidos como condições de participação do certame especialmente ao que se refere aos termos de participação do feito licitatório.

---

<sup>1</sup> Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

<sup>2</sup> Até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para o acolhimento das propostas, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório desta licitação;

## II. DO FUNDAMENTO JURÍDICO

### II.1- DAS PRELIMINARES

#### A. CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE

Dispõe o artigo 41, do diploma licitatório legal, que a Administração Pública, não poderá descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculado, contudo poderá o licitante impugnar seus termos quando eivados de irregularidade que poderão viciar este instrumento, vejamos:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

Destarte, voltando-se para o caso concreto, têm-se que a fixação da competitividade em lote/grupo único de objetos que poderão ser comercializados de maneira separada, figura-se em desacordo ao normativamente disposto sobre o tema, o que gera anomalias no instrumento, além de ferir drasticamente os princípios administrativos, conforme será demonstrado nos tópicos específicos a temática.

Portanto, cabível é a presente impugnação, haja vista encontrar-se amparada a norma regulamentadora, além de estar dentro do prazo pré-determinado à sua propositura.

### II.2 – DO DIREITO A QUE SE BASEIA

#### A. DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

Tamanha é a importância da realização de procedimentos licitatórios para as aquisições que envolvam a coisa pública<sup>3</sup>, que a mesma possui escopo constitucional, conforme defende o artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, vejamos:

Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Corroborando o acima citado o r. jurista Alle (Stefanoni Saulo), fora assente em

<sup>3</sup> Tais como verbas, atividades e/ou atribuições;

asseverar que mesmo os particulares aos firmarem convênios com a Administração Pública, assumem todos os deveres e obrigações de qualquer gestor público, ficando estes sujeitos, portanto, aos princípios constitucionais inerentes, bem como as premissas de gestão da coisa pública, dentre as quais se destaca a licitação e as bases principiológicas que a norteia.

Assim, cediço é o fato de que o processo de licitações possui como função precípua a seleção da proposta mais vantajosa a Administração, a partir da possibilidade dada ao maior número de fornecedores dela propor e/ou participar, em conformidade ao defendido pelo C. Tribunal de Contas da União, via Acórdão 1904/2007 Plenário (Relatório do Ministro Relator), certifiquemos:

É cediço que a função do processo de licitação é selecionar, dentre os interessados, a melhor proposta oferecida com vistas a atender os fins motivadores de sua realização. Aliás, outro não é o entendimento de Hely Lopes Meirelles, quando define que licitação “é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. - Acórdão 1904/2007 Plenário (Relatório do Ministro Relator)

Destarte, ao volver-se para o caso em apreço temos que a proposta mais vantajosa a Administração não encontra-se ligada tão somente ao preço, e, sim ao melhor atendimento dos interesses do poder público a que representa, uma vez que, ao uso das palavras de Meirelles (Hely Lopes, 87) no trato jurídico, a palavra Administração traz em si conceito oposto ao de propriedade, estando intimamente ligado a ideia de zelo, conservação de bens a ela confiados a partir de uma permissão legal<sup>4</sup>, é o exatamente o que aqui se busca.

## ***A.1. DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA A ADMINISTRAÇÃO E DO CERCEAMENTO DE COMPETIÇÃO***

### ***A.1.1. DA SEPARAÇÃO DE OBJETOS POR ITENS***

Quanto a inviabilidade da adoção da licitação por lote único/ preço global o primeiro ponto que merece destaque é o fato de que, os certames licitatórios por itens derivam do interesse em economizar tempo e recursos materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória, é o que defende JUSTEN FILHO (Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 208).

*In casu*, levando em consideração que as aquisições realizadas pela via pública visam o acolhimento da proposta mais vantajosa de modo a permitir o maior número de competidores possíveis as suas compras, a adoção de lotes únicos poderá apresentar-se como

---

<sup>4</sup> “No trato jurídico, a palavra administração traz em si conceito oposto ao de propriedade. E o que desejamos assinalar é que os termos administração e administrador importam sempre a ideia de zelo e conservação de bens e interesses, ao passo que expressões propriedade e proprietário trazem ínsita a ideia de disponibilidade e alienação. Por aí se vê que os poderes normais do administrador são simplesmente conservação e utilização dos bens confiados à sua gestão, necessitando sempre de consentimento especial do titular de tais bens e interesses para os atos de alienação oneração, destruição e renúncia. Esse consentimento, na Administração Pública, deve vir expressa em lei”

medida inviável ao caso, como podemos identificar no asseverado pela Lei Nº 8.666/93 e o Tribunal de Contas da União:

**DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA A ADMINISTRAÇÃO:** Artigo 3º, da Lei Nº 8.666/93: “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 julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

MEIRELLES, (Hely. Direito administrativo brasileiro. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 592) leciona que “O critério de julgamento das propostas deve estar indicado necessariamente no edital, **com os fatores que serão considerados na avaliação das vantagens para a Administração, tais como qualidade, rendimento, preço, condições de pagamento, prazos e outros pertinentes, de interesse do serviço público.**”;

Egrégio Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1734/2009, confirmamos: “A licitação não deve perder seu objetivo principal, que é obter a proposta mais vantajosa à Administração, mediante ampla competitividade, a teor do art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993”. Acórdão 1734/2009 Plenário (Sumário)

Demonstrando a inviabilidade apontada, temos que a reivindicação em lote único certificados digitais, sistema informatizado para gestão de arquivista de documentos, capacitação de servidores municipais para uso do sistema, locação de licenças de uso e hospedagem do sistema SIGADP, serviços de consultoria para modelagem de processos e negócios, poderá acarretar no cerceamento de competição das Autoridades Certificadoras, que são as titulares pela emissão e cuidado das certificações e as empresas de tecnologia da informação desenvolvedoras de sistemas e softwares, por atrelar a esses obrigação uma muitas vezes até incompatível com seu objeto contratual. Ou seja, apenas as empresas integradas ao sistema poderão participar do certame.

Isto é atribui possibilidade de contratação apenas a empresas vinculadas ao sistema utilizado, bem como do certificado digital estar atrelado a ela, o que além de cercear competição entre os licitantes,, o que apresenta desencontro a preceitos normativos vigentes.

Desta forma e reforçando a ideia da necessidade eminente de dar maior competitividade dos licitantes, o TCU na cartilha Licitações e contratos: orientações e jurisprudência (TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 28), assente como corolário a licitação o Princípio da Competitividade, a seguir:

**“Nos certames de licitação, esse princípio conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Nesse sentido, a Lei de Licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.”**

Em conformidade a inviabilidade de sua adoção, o TCU na Súmula N° 247, estabeleceu ser *“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”*.

Logo, os itens editalícios apontados guardam discrepância ao reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, é o que se aponta.

## **B. DA INVIABILIDADE DA ADOÇÃO DE LOTE ÚNICO**

O Tribunal de Contas da União – TCU, na Decisão 393/94, do Plenário, fora firme em destacar que a admissão, para a contratação de serviços e compras, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, deverá ocorrer a adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes, vejamos:

*"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".*

Neste mesmo enfoque, o r. doutrinador JUSTEN FILHO (Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 208), assevera que a licitação *"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 conjuntamente em um único procedimento, documentado nos mesmos autos"*.

Afixando tal inviabilidade o Tribunal de Contas do Mato Grosso no Processo N° 30503/2008, salvaguarda:

*"Depara-se, portanto, que o edital abrange uma diversidade de objetos com características técnicas distintas, sem interferências e, que diante de sua independência, deveriam ser licitados de forma parcelada. (...) Assim, a intenção do legislador é que a licitação seja sempre realizada de forma parcelada quando houver viabilidade técnica e econômica, observada a modalidade pertinente para o valor total da contratação. Em outras palavras, a lei estabelece que o administrador*

**deve demonstrar a inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade, quando deixar de adotar o parcelamento". (TCE/MT - Processo nº 30503/2008).**

Outrossim, o TCU no Acórdão nº 3.140/2006-TCU-1ª Câmara, continua a lecionar 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-TCU-1ª Câmara)**”.

Destarte, atrelar um sistema a uma serviço de assinatura desencontra-se em preceitos de competitividade, uma vez que poderá ser a licitação dividida por itens, sem que isso lhe cause prejuízos ou reflita no seu resultado.

Sobre o tema, importante ainda se torna trazer à baila o que agasalha o Acórdão N° 2763/2013 – TCU – Plenário no Processo nº TC 012.741/2013, vejamos:

(...) 2. **De fato, está evidenciado nos autos que o termo de referência do Pregão Eletrônico 4-2013/Galic/CBTU não continha justificativa suficiente para a contratação conjunta de itens tecnicamente divisíveis, a saber, licenças de software, serviço de certificados digitais e serviço de digitalização de documentos em um único lote de licitação.** Por outro lado, a CBTU, na resposta à oitiva promovida nestes autos, afirma a eventual separação desses serviços em contratos diferentes provocaria aumento de custos e traria dificuldades de fiscalização.

3. **Em que pese não haver dúvida quanto à viabilidade técnica do parcelamento dos serviços, deve-se assegurar à CBTU a prerrogativa de justificar a inviabilidade econômica dessa divisão, por meio de estimativas e comparações de custos. Se tal justificativa for inserida em um possível futuro edital, poderá ser admitida a licitação em lote único.**

Assim, argui-se para que a licitação seja dividida em itens, de forma a permitir a participação do maior número de competidores possíveis, frente ao vulto do objeto licitado e ao complexo aqui exposto, sendo agrupado sistemas e assinaturas em produtos únicos o que se desencontram.

Confirmando o acima citado Meirelles (Hely Lopes Meirelles, 1999, p. 54), destaca que a licitação é:

“procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, **o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.** Essa dupla finalidade - obtenção do contrato mais vantajoso e resguardo dos direitos de possíveis contratantes - é preocupação que vem desde a Idade Média e leva os Estados modernos a aprimorarem cada vez mais o procedimento licitatório, hoje sujeito a determinados princípios, cujo descumprimento descaracteriza o instituto e invalida seu resultado seletivo.”

Portanto gritante é a necessidade do seu atendimento, por isso impugna-se.

## II- DOS PEDIDOS

Ante ao exposto, inerentes aos princípios da conveniência e da oportunidade impugna-se os termos do edital de licitações.

Goiânia, 29 de Março de 2020

Atenciosamente,

  
**Drielle de Bastos Silva**  
Procuradora

11.735.236/0001-92  
OBJECTTI SOLUÇÕES LTDA.  
Rua 9, Qd. E-12, Lt. 12- AE, Sala 03, S/N  
Setor Marista, CEP: 74.150-130  
GOIÂNIA - GO