



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE -
REITORIA

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO
PREGÃO 10/2021
PROCESSO Nº 23060.001402/2020-74

Pedido de impugnação de edital, interposto pela empresa HUMBERTO FERREIRA DE ASSIS LIMA ME, CNPJ 02.263.089/0001-04 ao Pregão SRP 10/2021, cujo objeto é a contratação de serviços de eventos e correlatos, visando atender as necessidades do IFS.

Do Recebimento do Pedido de Impugnação de edital

O Dec. 5.450/2005 que regulamenta o Pregão Eletrônico no âmbito do Governo Federal atesta que:

“Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica. ”

Levando em consideração as regras de contagem de prazo para a Administração Pública, erigida pela 9.784/1999 e a data de recebimento do pedido de impugnação em estudo, não restam dúvidas quanto à tempestividade do mesmo, fato pelo qual **SE RECEBE** o requesto de impugnação.

Das Alegações

A empresa HUMBERTO LIMA em resumo alega que:

... “Sucede, entretanto, que analisando todo o Edital, a licitante detectou, data vênia, ilegalidades e irregularidades como a presença de vários itens dentro de um ou dois grupos apenas, dentre eles os itens 1, 2, 3, 5, 34, 37 e 38, por exemplo. que comprometem o certame, a equidade, a isonomia, e sobretudo a Legalidade, além de ofensa a vários princípios que regimentam a Administração Pública.

.... O processo licitatório tem como modalidade pregão eletrônico do tipo MENOR PREÇO, no regime de empreitada por grupo e por item.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE -
REITORIA

...Contudo, o subitem 1.3 do edital traz como critério de julgamento o MENOR PREÇO GLOBAL DO GRUPO, observadas as exigências contidas neste Edital e seus anexos quanto às especificações do objeto.

...verificadas as razões apontadas, percebe-se que a Comissão de Licitação do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Sergipe -IFS pecou em Não dividir, no PREGÃO ELETRÔNICO Nº 10/2021, o objeto licitado em LOTES, o que restringe a ampla concorrência entre os licitantes, ao impor que somente empresas que comercializem e executem serviços elétricos possam participar do certame...

...Nesse sentido, observar a exigência contida no Edital e Termo de Referência, é totalmente indevida, incompatível, paradoxal, não econômico, restritivo a competição, não mantendo qualquer correlação com o objeto da licitação, portanto totalmente descabida, tendo somente a finalidade de restrição a competitividade e participação abrangente do certame, devendo ser convertido como critério de julgamento valor global por item...

...Por fim, requer a suspensão do certame até a resposta em definitivo da presente Impugnação com a devida retificação. E, que seja republicado o presente Edital escoimado dos vícios refutados eis que, afetar a Administração Pública, sobretudo no tocante o cerceamento de participação ampla por empresa de qualquer natureza em razão e por força dos princípios da legalidade, isonomia e equidade...

...Caso não seja esse o entendimento de Vossa Senhoria, que seja a presente Impugnação encaminhada ao Superior hierárquico para apreciação da matéria."

Da apreciação do mérito

Em atenção à impugnação apresentada aos termos do Edital referente ao Pregão Eletrônico 10/2021 cumpre atentar que, o edital foi analisado pela procuradoria do IFS não restando ressalvas quanto a sua forma de julgamento, conforme PARECER n. 00161/2020/PROC.IFS/PFIFSERGIPE/PGF/AGU.

"41 - No que diz respeito à regra do parcelamento do objeto a ser contratado em licitações (art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993), tem-se que, em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens (Súmula TCU nº 247). Todavia, o próprio Decreto nº 7.892/2013, em seu art. 8º, previu a possibilidade de divisão do objeto em lotes:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE -
REITORIA

Art. 8º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

42 Ocorre que a opção pelo agrupamento não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os itens a serem contratados. Neste ponto, vale destacar o entendimento da Corte de Contas da União:

9.6.3. obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens - arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário (Acórdão nº 2037/2019 -Plenário). Grifo nosso.

*43. Por este trilhar, faz-se imprescindível que a Administração justifique de forma plausível, valendo-se de aspectos técnicos e fáticos, as razões pela qual a aquisição futura não será por itens. In casu, **a justificativa para adjudicação por preço global consta no item 09 do Estudo Técnico Preliminar da Contratação (f. 181)**, pelo que destacamos: "Fica evidente, pela forma como o mercado funciona a partir da pesquisa de preços, que a vantajosidade econômica para a Administração ocorre na hipótese de contratação de grupo integral (...), o que gera economia de escala. Quanto à formação do grupo, a contratação de serviço contínuo em foco amolda-se em maior uniformidade de execução se prestada por única empresa, haja vista questões ligadas à logística da operação, custos gerenciais e administrativos, a padronização dos serviços, a qualidade e a tempestividade na entrega". **(grifo nosso)***

Ou seja, de acordo com as diretrizes para a contratação de serviços, o agrupamento dos itens distintos podem ser licitados e contratados conjuntamente, desde que formalmente comprovado que o parcelamento torna o contrato técnica, econômica e administrativamente inviável ou provoca a perda de economia de escala. Deste modo, entende esta Pregoeira e sua equipe que a contratação de uma única empresa por grupo atende ao princípio da legalidade e economicidade, tendo em vista que, desta forma, a contratação será realizada pelo IFS junto a três empresas, garantindo economicidade e eficiência na gestão do contrato.

Seria oneroso à gestão a contratação de várias empresas diferentes para o objeto da licitação, pois tornaria inviável para o IFS o gerenciamento de 48 empresas diferentes, o que prejudicaria a prestação dos serviços. Para exemplificar, em um evento ou solenidade, o IFS precisaria contratar o arranjo com um fornecedor, enquanto a mesa, o cerimonialista e a recepcionista com outros fornecedores distintos, e assim sucessivamente. Está claro que o IFS despenderia mais trabalho, além de alocação de pessoal para gerir e acompanhar a execução contratual. A contratação por item poderia acarretar, também, prejuízos se um desses fornecedores



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE -
REITORIA

não prestar o serviço, comprometendo todo o evento. Logo, o agrupamento minimiza os riscos da prestação dos serviços e o gerenciamento deles favorecendo a economia de escala.

Assim, os procedimentos licitatórios buscam realizar dois fins, igualmente importantes: a seleção da proposta mais vantajosa à Administração - princípio da economicidade e da eficiência - e a garantia da isonomia. A economicidade e eficiência se apresenta quando a Administração assume o dever de realizar a contratação menos onerosa e o particular se obriga a realizar a melhor e mais abrangente prestação do serviço.

A interpretação dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre caso a caso, perquirindo-se sobre a viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto.

O TCU, no Acórdão nº 732/2008, assim se pronunciou:

"(...) 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".

O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, afirma 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,



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE -
REITORIA

a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver Página 4/6 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".

Segundo Marçal Justen Filho:

"a obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. (...) a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento" (cf. obra cit, p. 277).

Esclarece-nos Daniel Carvalho Carneiro que:

"a viabilidade técnica diz respeito à integridade do objeto, não se admitindo o parcelamento quando tal medida implicar na sua desnaturação, onde em risco a satisfação do interesse público em questão".

(...) Já a viabilidade econômica significa que o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE -
REITORIA

aumento da competitividade e uma consequente diminuição dos custos para a execução do objeto. No entanto, para uma real noção da viabilidade econômica do parcelamento, é preciso ter em mente a redução de custos proporcionada pela economia de escala (O parcelamento da contratação na lei de licitações. Revista Diálogo Jurídico, ano IV, n.3., setembro/2004, p.85/95).

Cite-se o entendimento do Tribunal de Contas da União, a saber:

*"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). (grifo nosso)*

O TCU prolatou outra decisão acolhendo a opção pelo julgamento global, nos seguintes termos destacados do voto do Ministro Relator Marcos Benquerer Costa:

"A necessidade de adjudicação global foi bem demonstrada pela unidade técnica, pois os diversos itens licitados estão intrinsecamente relacionados, fazendo parte do mesmo processo produtivo. Assim, a adjudicação por itens poderia provocar que mais de uma empresa participasse da produção o que demandaria esforços gerenciais



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE -
REITORIA

adicionais e dificuldades na responsabilização pelos trabalhos não executados adequadamente” (TCU, Acórdão 1.039/2005)

Enfim, a escolha pelo fracionamento ou não deve levar em conta as características do objeto e a consecução do interesse público. Bem compreendida a questão, no caso exposto, o objeto foi licitado globalmente, já que sua divisão, indubitavelmente, implicaria em dificuldades para o gerenciamento contratual. É certo que a contratação de todos os serviços com três empresas é financeiramente mais vantajosa, em termos de economia de escala.

Assim, optou-se inicialmente pela licitação por valor global, porém diante das impugnações recebidas a Administração decidiu subdividir alguns itens, formando novo grupo e deixando item em separado, pois estes requerem maior atenção quanto a sua execução, como com a segurança dos usuários e normativas dos respectivos órgãos reguladores. Além de que por suas peculiaridades seu uso não se dará de forma frequente. Com isso ao ser retificado foi esquecido de alterar o texto do item 1.2 e 1.3. Contudo, como esta falha não compromete o dimensionamento da proposta, será informado uma nota no site Comprasnet, corrigindo o texto, devendo este ser compreendido da seguinte forma:

Onde se lê:

“ 1.2. A licitação será realizada em grupo único, formados por 48 itens, conforme tabela constante no Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem.”

1.3. O critério de julgamento adotado será o menor preço GLOBAL do grupo, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.”

Leia-se:

1.2. A licitação será realizada em grupos e item, formados por um ou mais, conforme tabela constante no Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem.”

1.3. O critério de julgamento adotado será o menor preço POR GRUPO e POR ITEM, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.”



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE -
REITORIA

Logo, a forma de julgamento do edital prevalecerá sendo o MENOR PREÇO POR GRUPO e POR ITEM, motivo pelo qual a referida impugnação **procede apenas em parte.**

Da decisão

Ante o exposto, e tendo por fulcro o art. 11, II do Decreto 5.450/2005, entende esta pregoeira e sua equipe de apoio pelo **DEFERIMENTO PARCIAL**, porém sem necessidade de alteração do edital ou suspensão da sessão pública marcada para ocorrer em 09/06/2021.

Em 08 de junho de 2021.

Publique-se esta decisão;

Andreia dos Santos Almeida
Pregoeira