

EXMO(A). PREGOEIRO(A) E DEMAIS MEMBROS DA DOUTA EQUIPE DE APOIO REPRESENTANTES DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA/SP

Pregão Eletrônico nº 042/2025, a ser realizado em 21/07/2025 às 09h00min

Processo Administrativo nº 449/2025

PREQUIP - COMERCIAL DE EQUIPAMENTOS LTDA, empresa com sede na Rua Governador Jorge Lacerda, Nº 241, CEP: 81510-040, Bairro: Guabirota, na cidade de Curitiba, Estado do Paraná, inscrita no CNPJ nº: 04.879.948/0001-10, Caixa Postal: 16509 (CEP. 81.520-981), vem através deste, com fundamento no **artigo 164 da Lei 14.133/21 e subitem 4.1 do Edital**, realizar a devida

IMPUGNAÇÃO

ao Ato Convocatório, a fim de evitar a anulação do presente certame.

- I -

DA TEMPESTIVIDADE

Conforme se depreende da legislação aplicável e do subitem supra, qualquer pessoa poderá impugnar o Edital em até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da Sessão Pública.

Desta forma, sendo prevista a abertura para 21/07/2025, a presente Impugnação se mostra plenamente tempestiva.

- II -

DOS FATOS

Esta Empresa se interessou em participar da presente licitação com objeto **“Registro de preços Para Aquisição de Material Esportivo para ser utilizado nas aulas práticas das Escolinhas Municipais de Esportes nas diversas Modalidades Esportivas e Academias Municipais, conforme especificações constantes do Anexo II – Termo de Referência do presente edital.”**, tendo em vista a descrição de equipamento por si comercializado.

Entretanto, ao analisar o Ato Convocatório, verificou-se em seu descritivo característica extremamente preocupante, capaz de anular o processo licitatório por impossibilitar a Ampla Concorrência, violando assim Princípio Constitucional norteador de toda licitação, razão pela qual apresentou a primeira Impugnação.

Ocorre, todavia, que em nova análise foram observados demais equipamentos que não possuem fabricante em comum em seus respectivos lotes, razão pela qual, utilizando-se da mesma fundamentação, mister se fez nova impugnação a fim de adequar referidos Lotes e, conseqüentemente, evitar danos ao erário, como será demonstrado.

- III -

DA LICITAÇÃO

Como se sabe, a licitação é o meio pelo qual a Administração Pública contrata obras, serviços, compras e alienações, cuja razão de existência é proporcionar a Seleção da Proposta Mais Vantajosa à Administração e, conseqüentemente, ao interesse público que será atendido através dessa contratação.

Todavia, para que haja essa Seleção, necessário se faz delimitar os moldes pelos quais se alcançará a proposta mais Vantajosa.

Entre esses moldes encontra-se o meio pelo qual se realizará a contratação, de forma a não afastar possíveis pretendentes, em especial aqueles especializados.

Não é demais lembrar que tanto a licitação quanto o negócio jurídico dela decorrente se realizam através do dinheiro público, razão pela qual a legislação é não excessiva, mas devidamente rígida, no que tange às ações administrativas que levarão à aquisição, entre elas o modelo de contratação, extremamente necessário à Seleção da Proposta Mais Vantajosa, como já demonstrado.

Assim, a necessidade de um modelo de contratação que não afaste possíveis pretendentes nasce não somente da simples lógica como também da legislação ampla e específica, conforme o artigo 9º, I, a) e c) da Lei 14.133/21, cita-se:

“Art. 9º **É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações** e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:**

a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

(...)

c) **sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;**” (grifou-se)

Logo, a escolha de um modelo de contratação que não afaste concorrentes é dever Legal da Administração pelo Princípio Constitucional da Legalidade, segundo o qual, nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

“Na administração pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a Lei não proíbe, **na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei** para o particular significa ‘pode fazer assim’, **para o administrador público significa ‘deve fazer assim’** (Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo Brasileiro, 16ª. Ed-Editora Revista dos Tribunais, 1991, pág.78). **(grifou-se)**

Desta forma, para a Seleção da Proposta Mais Vantajosa é também necessária a correta delimitação do que será proposto e modo pelo qual será proposto, possibilitando a Ampla Concorrência.

- IV -

DO LOTEAMENTO

IV.I. Do Instrumento Convocatório.

Da leitura do Edital, mais especificamente de seu **ANEXO II** – Termo de Referência – fora verificado que a adjudicação dos produtos se dará através de Lotes e não de itens.

Há que se ressaltar que a licitação por lote, ainda que possível, trata-se de uma exceção à regra, visto que sua adoção acaba por diminuir a competitividade do certame e, conseqüentemente, dificulta a escolha da proposta mais vantajosa.

Tal entendimento é também manifestado pela Corte Maior de Contas, conforme:

“Licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.” (TCU. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. Ed. Rev., atual. E ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. P. 238-239) **(grifou-se)**

Diante disso, tem-se que a regra é a realização de licitação por itens, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lotes, bem como a demonstração de sua vantagem, posto que neste último a competitividade acaba, de certa forma, sendo diminuída, já que impõe-se a um único licitante o fornecimento de itens diversos, até mesmo de fora de seu meio.

IV.II. Do Princípio do Parcelamento.

Citada a exceção à Regra, cabe aqui explicitar o Princípio Norteador da Regra, o Princípio do Parcelamento, ao qual deve ser dado primazia na elaboração do Instrumento Convocatório.

Salienta-se que o Princípio do Parcelamento decorre, também, do Princípio da Ampla Concorrência, qual visa o objetivo licitatório da “Seleção da Proposta Mais Vantajosa”, possuindo base explícita nos artigos 40, I, V, b), § 2º, I, II e III, 47, II e § 1º e, mais especificamente, no artigo 82, §§ 1º, 2º, todos da Lei 14.133/21, in verbis:

“Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e **observar o seguinte:**

I - **condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;**

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

**Rua: Governador Jorge Lacerda, 241 – Bairro: Guabirota
Cidade: Curitiba – Estado: PR – CEP: 81.510-040
E-mail: licitacao@prequipcomercial.com.br**

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

(...)

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

(...)

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

(...)

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de

mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.”
(grifou-se)

Desta forma, é necessária a maior divisão possível dos itens em licitação, inclusive quanto às suas unidades, para que seja, também, alcançada a maior participação de Empresas, melhor propiciando a Seleção da Proposta Mais Vantajosa à Administração, razão pela qual o Parcelamento de itens trata-se de Princípio Legal Compulsoriamente norteador das licitações.

Assim, sendo disposição Legal a divisão dos equipamentos em itens (mediante o Princípio do Parcelamento), a Administração se encontra vinculada a sua divisão pelo Princípio Constitucional da Legalidade, já anteriormente explicitado.

Logo, tendo a Legislação aplicável explicitamente determinado o parcelamento dos equipamentos em itens é dever Legal sua divisão, a fim de cumprir o Princípio da Ampla Concorrência.

Sobre tal entendimento, presente também na antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93), o caro professor Carlos Pinto Coelho Mota já manifestava:

“No texto do art. 15, inciso IV, **a subdivisão em parcelas**, tendo em vista aproveitar as peculiaridades do mercado, **oferece mais oportunidades à microempresa**. Esta provavelmente não teria acesso a uma empreitada ou fornecimento global de grande vulto. **O dispositivo em pauta, portanto, estimula a competitividade na faixa das micro e pequenas empresas e amplia o âmbito de possíveis licitantes**” (Eficácia Nas Licitações e Contratos 10ª Ed, 2005, p. 164) (grifou-se)

Como já abordado, o loteamento trata-se de uma **Exceção ao Princípio do Parcelamento** e, como tal, **é aplicável apenas em casos específicos e devidamente justificados**.

Assim, uma vez que o Parcelamento decorre da Ampla Concorrência a qual, por sua vez, busca à seleção da Proposta Mais Vantajosa à Administração, **somente será possível o agrupamento de itens quando referida medida for**

Mais Vantajosa que a sua Parcialidade, o que não aparenta ser o presente caso.

Mister se faz ressaltar ainda que, em determinados casos, não é adequado o agrupamento de itens que, embora possuam o mesmo gênero, são produzidos e comercializados de forma diversa.

Ocorre que, e. g., embora possam ser comercializados pela mesma empresa (mercados, distribuidoras de alimentos, etc.), itens como o leite e seus derivados (queijo e iogurtes), podem ter fabricantes específicos para cada produto, sendo oportuna a divisão em itens distintos, propiciando a participação de cooperativas de leite, indústrias de iogurte, mercados, distribuidores, etc., ampliando a competitividade e obtendo o melhor preço possível.

Observa-se que tais medidas são orientadas pelo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

“29. A jurisprudência desta Casa, consubstanciada na **Súmula TCU 247, é pacífica no sentido de determinar a órgãos e entidades a adjudicação por itens específicos e não por lotes**, compostos de diversos produtos ou serviços a serem adjudicados a um único fornecedor:

(...)

35. **A adjudicação por grupo, 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 contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.**

36. **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.**

37. O que fica registrado **quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.**

38. 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/lotos.**

39. 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.

40. Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam 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.

41. Repisando, na licitação por grupos/lotos, 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.

42. 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.” (TCU. Acórdão 2.977/2012. Plenário) (grifou-se).

“9.3.1. A opção de se licitar por itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem da escolha, em atenção aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993;” (TCU. Acórdão 1592/2013. Plenário.) (grifou-se)

Diante de todo o exposto, resta demonstrado que o agrupamento de itens em lotes somente é possível em ocasiões devidamente justificáveis, **não cabendo a mera alegação de similaridade entre produtos**, devendo-se, primariamente, priorizar a licitação por itens.

Ademais, ressalta-se que o desrespeito ao Princípio do Parcelamento é ainda mais grave em licitações destinadas ao Registro de Preços – tal qual a presente – visto a possibilidade de adesão de outros Órgãos e Entidades à uma Ata de Registro de Preços antieconômica.

Ainda, como citado em Acórdão supra, esse é o entendimento Sumulado do Respeitável Tribunal de Contas da União, conforme:

Rua: Governador Jorge Lacerda, 241 – Bairro: Guabirota
Cidade: Curitiba – Estado: PR – CEP: 81.510-040
E-mail: licitacao@prequipcomercial.com.br

“SÚMULA Nº 247

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.” (grifou-se)

Assim, verifica-se o dever de realizar licitação com adjudicação por item, inclusive em relação a unidades autônomas, salvo motivo justificado.

IV.III. Dos lotes.

Em Análise ao Anexo II supracitado fora verificado que os itens ora licitados encontram-se agrupados em Lotes sem que haja uma justificativa plausível para tal e, não obstante, sem possuírem uma mesma linha de fabricação.

De início, observa-se que jogos simples como de cartas e tabuleiro, a saber “Jogo uno” (item nº 1), “Jogo de damas” (item nº 2), “Jogo de xadrez” (item nº 3) e “Jogo de dominó” (item nº 4) encontram-se agrupados em mesmo Lote (1) que um “Basquete Play Balls Quádruplo” (item nº 9) etc.

Da mesma forma, observa-se que brinquedos como “Corda” (itens nº 11 e 12), “Bambolê” (item nº 12) e equipamentos demarcatórios como “Cones” (itens nº 13 e 14) e Prato Demarcatório (item nº 15) encontram-se em mesmo Lote (2) que equipamento de proteção contra traumatismo craniano – HIC como “Piso Emborrachado” (item nº 25).

Logo, resta mais uma vez evidenciado o agrupamento de itens que não possuem complexidade, matéria-prima, métodos de fabricação ou finalidades semelhantes entre si, não possuindo, conseqüentemente, um mesmo Fabricante para todos os itens.

Do exposto, verifica-se a composição de Lotes com equipamentos que **não possuem, de modo algum, uma mesma linha de fabricação em comum, como se observa das matérias-primas e finalidades diversas bem como destinação diferente à cada um, do que se mostra vantajoso à Prefeitura seu desmembramento, ainda que parcial, produzindo a proposta mais vantajosa com base na economia de escala gerada, como será melhor explicitado.**

Mister ainda se faz ressaltar que a desobediência legislativa deverá ensejar a anulação da presente licitação na forma da Súmula 473 do STF, segundo a qual:

“Súmula 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (grifou-se)

Desta forma, é devida a adequação do presente procedimento licitatório à economicidade, sendo divididos os equipamentos por Lotes que possuam uma linha em comum entre os estes, a fim de possibilitar a Economia de Escala assim como a Ampla Concorrência e, conseqüentemente, a Seleção da Proposta efetivamente Mais Vantajosa ao Município.

IV.IV. Da Economia de escala.

Como supramencionado, a correta divisão dos equipamentos é determinação Legal e Sumular, sendo, todavia, necessária a manutenção de sua Economia de Escala.

Assim, cumpre ressaltar que a Economia de Escala surge quando uma Fábrica é capaz de utilizar seus meios de produção em sua capacidade máxima, de forma que todos os gastos envolvidos na movimentação desses maquinários sejam menores em comparação à quantidade produzida.

De forma a exemplificar, entenda que o custo de movimentação dos maquinários de produção sempre será o mesmo, devido à padronização do setor fabril, assim, caso a movimentação seja utilizada na fabricação de apenas uma unidade, essa será responsável por todo o custo, razão pela qual seu preço de venda será majorado para compensá-lo.

À exemplo, caso a fabricante busque um lucro de R\$ 10,00, e a movimentação de seu maquinário custe R\$ 10,00 (com capacidade de produção de 10 unidades), o equipamento fabricado unitariamente deverá custar R\$ 20,00, visto que uma única unidade gerou um custo de R\$ 10,00.

Ocorre que, quando a linha fabril é utilizada em toda a sua capacidade, para a produção de tantos itens quanto é capaz de produzir por movimentação, o custo dessa movimentação é dividido entre todas as unidades, resultando em um menor custo por unidade e, conseqüentemente, na diminuição do preço médio por equipamento devido à Economia de Escala.

Voltando ao exemplo supra, caso a fabricante produza as 10 unidades que é capaz de produzir, o custo de movimentação (R\$ 10,00) será dividido entre as 10 unidades, fazendo com que cada unidade gere, por média, apenas R\$ 01,00 de custo de movimentação, logo, para alcançar o mesmo lucro por unidade cada uma deverá custar somente R\$ 11,00.

Assim, em aquisições não unitárias, como a que propõe essa Prefeitura, a Economia de Escala é muito importante para se chegar à Proposta Mais Vantajosa com o Menor Preço.

Todavia, sendo licitados Lotes **que não possuem matéria-prima, finalidade e, conseqüentemente, uma mesma linha de fabricação e Fabricante em comum para todos os seus itens**, como no presente caso, essa Economia de Escala acaba sendo inutilizada, visto que a Fábrica não poderá

utilizar apenas seu maquinário, de modo que qualquer economia que a Fábrica ou Revenda adquira pela grande produção de um item específico será utilizada apenas para diminuir o prejuízo na aquisição dos demais que não se encontram em sua linha de fabricação.

Neste caso, ao invés da Economia de Escala favorecer a oferta de equipamentos com menor preço, acaba por exercer o efeito contrário. Vamos exemplificar.

Como se sabe, em Ata de Registro de Preços são registrados os itens e não o Lote, logo, as aquisições também se realizarão (conforme necessidade Administrativa) através de itens e não de Lote, de sorte que a compensação supracitada não será possível caso o Município apenas adquira itens de fora da linha fabril da Fabricante – frisa-se que no Registro de Preços a Administração não se encontra vinculada a aquisição de nenhum equipamento, quanto mais de Lote – de forma que, para não ser prejudicada, a Fábrica ou Revenda terá de ofertar os equipamentos de fora de seu espectro a preços exorbitantes, atingindo o menor preço somente através da diferença a menor dos equipamentos constantes em seu portfólio.

Logo, ao licitar equipamentos por Lotes sem um Fabricante comum para todos os itens, essa Prefeitura corre o risco de registrar em Ata itens com valores superiores aos de mercado (aqueles que não se encontram no portfólio da Fabricante vencedora), levando a aquisições desvantajosas – intensificadas pela possibilidade de adesão – ou, no melhor dos casos, ao cancelamento da ARP na forma dos arts. 26, §§ 1º e 3º e 29, III do Decreto 11.462/23.

Corroborando o supracitado, assim se manifestou o Exmo. Min. Rel. do Acórdão supra Mestre Weder de Oliveira:

“35. A adjudicação por grupo, 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 contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.

36. 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.

37. O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.” (supracitado) (grifou-se)

E outra vez:

“(…) 40. Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam 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.

41. Repisando, na licitação por grupos/lotos, 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.

42. 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.” (supracitado) (grifou-se)

Mesmo entendimento é manifestado pelos respeitáveis Ministros Aroldo Cedraz e Bruno Dantas do Ilustre Tribunal de Contas da União - TCU, conforme:

“REPRESENTAÇÃO. **RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. NÃO-DIVISÃO DO BEM EM ITENS SEPARADOS.** ALTERAÇÃO DAS FASES DO PREGÃO. EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA SEM JUSTIFICATIVA PRÉVIA E EM DESACORDO COM A REALIDADE DO MERCADO. **ILEGALIDADES. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. NULIDADE DA LICITAÇÃO.** JUNTADA ÀS CONTAS DO DNOCS RELATIVAS A 2007. **AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS.** 1. Restringe o caráter competitivo da licitação a não-divisão do objeto em parcelas

econômica e tecnicamente viáveis; a solicitação de qualificação econômico-financeira desproporcional à realidade do mercado; e a realização de licitação em modalidade distinta daquela determinada por lei ou regulamento superior.

(...)

RELATÓRIO

(...)

IRREGULARIDADE

Inexistência de parcelamento do objeto a ser contratado, o qual pode ser facilmente dividido em lotes, bem como a ausência de estudo com elementos indicando a desnecessidade de parcelamento do objeto do pregão;

(...)

138. 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. **No caso vertente**, como se trata de aquisição de tubos, conexões e equipamentos hidromecânicos para uma adutora, **não vislumbramos qualquer impedimento para que o objeto seja parcelado, pois, a princípio, tratam-se de bens divisíveis pelas suas próprias características construtivas**, diferentemente da construção de prédio ou de uma casa, cujas características construtivas, via de regra, recomenda que seja executado por uma mesma empresa.

(...)

140. É importante notar, também, que **a economia de escala tipicamente associada às contratações mais volumosas encontra um contraponto na maior competição propiciada por licitações menores**. Os ganhos **decorrentes da ampliação da concorrência mediante a participação de empresas de menor porte ou mais especializadas não raro igualam ou sobrepujam os decorrentes da economia de escala**, sobretudo em modalidades licitatórias que favorecem a ampla disputa entre os interessados, como no caso do pregão.

(...)

142. **Desta forma, quando não houver viabilidade de divisão do objeto, a Administração deve demonstrar de forma expressa e clara que o parcelamento não será a melhor alternativa**. O voto do Ministro - Relator, quando do Acórdão 358/2006-TCU-Plenário, é claro nesse sentido:

‘Sobre o parcelamento (...), tem-se que ele está previsto no §1º, do art. 23, da Lei no 8.666/93, constituindo-se como regra. Embora sua adoção não constitua medida inafastável, pois não deve implicar perda de economia de escala, há que se realizar sempre prévia avaliação técnica e econômica antes de descartá-la.

... Assim, em todas as aquisições, cumpre à Administração demonstrar cabalmente que o parcelamento não se mostra como melhor opção técnica e econômica, de maneira a autorizar a perda da competitividade decorrente de sua não-utilização.

(...)

145. Sendo assim, embora a forma de processamento da compra seja ato discricionário do gestor, esse ato deve se basear em estudos que demonstrem a vantagem da opção adotada. Entendemos, portanto, oportuno determinar ao DNOCS que:

145.1 realize novo certame licitatório para a aquisição de tubos, conexões e equipamentos hidromecânicos para as obras de implantação da 1ª Etapa do Sistema Adutor do Pajeú, com extensão de 197 km, observando o devido parcelamento do objeto, consoante preconizado pelo art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93;

145.2 no caso de não se realizarem licitações distintas para fornecimento de tubos, conexões e equipamentos hidromecânicos para as obras de implantação da 1ª Etapa do Sistema Adutor do Pajeú,, essa decisão deverá estar justificada no respectivo processo de licitação, com base em estudos técnicos e econômicos suficientemente fundamentados e conclusivos que comprovem, cabalmente, a inviabilidade ou a antieconomicidade de se parcelar o objeto, de modo a atender o disposto no citado dispositivo legal;

(...)

VOTO

A presente representação deve ser conhecida pelo Tribunal, pois preenche os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

(...)

16. Há que se considerar ainda a absoluta falta de amparo legal para a não-divisão do objeto licitado, como bem esclareceu a unidade técnica. Como demonstrado, não existia qualquer tipo de restrição técnica que justificasse as possíveis perdas econômicas advindas da adjudicação de todos os itens a um só fornecedor.

17 Pelo que se observa, o objeto poderia ser perfeitamente dividido em três troncos principais, sendo certo que esse procedimento não traria nenhum prejuízo de natureza técnica e era perfeitamente viável sob o ponto de vista econômico. Para que se tenha uma idéia, o valor do menor objeto ultrapassaria cifras superiores a R\$ 16.000.000,00, sendo plenamente justificável a realização de gastos com a administração desses contratados. Aliás, por se tratar de bens de mesma natureza, o acompanhamento e a fiscalização desses contratos não exigiria mais de uma equipe.

(...)

21. **Por todo o exposto, compreendo que** as exigências de capital social líquido igual ou superior a 10% do valor estimado, a **não-divisão do objeto, no mínimo em três itens**, e a realização de pregão presencial em substituição ao eletrônico, **restringiram o caráter competitivo da licitação**. Além disso, não se pode descartar a injustificada inversão de fases ao desclassificar uma das licitantes por não preencher um dos requisitos de habilitação, antes da fase de lance.

22. Sendo assim, **não resta alternativa, repito, que não o acolhimento da proposta da unidade técnica para que seja fixado prazo ao administrador do DNOCS com o objetivo de anular o procedimento licitatório, mormente quando não se vislumbra nenhum fato que justifique a convalidação das ilegalidades perpetradas**. Ao contrário, **existe apenas uma certeza de que a continuidade do procedimento implicaria maiores prejuízos ao erário.**” (grifou-se) (Repr. TCU – Acórdão 732/2008. Min. Rel. Aroldo Cedraz. Plenário. Julgado em 23/04/2008)

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:
(...)

9.3. **determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que oriente suas unidades**, especialmente a Secretaria de Controle Externo das Aquisições Logísticas (Selog), **sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços**:
(...)

9.3.2. **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;**” (grifou-se) (Repr. TCU – Acórdão 757/2015. Min. Rel. Bruno Dantas. Plenário. Julgado em 08/04/2015).

Assim, observa-se a necessidade de justificativa econômica e técnica para o Loteamento, comprovadas através de estudos que demonstrem a maior vantagem do agrupamento em comparação à divisão de itens, o que não consta do certame em tela, demonstrando desvantagem ao Município.

Ainda, o perigo de danos ao erário pelo agrupamento de itens, em especial nas licitações destinadas ao Registro de Preços, é também asseverado pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/21) em seu artigo 82, §§ 1º, 2º supracitado, *in verbis* novamente:

“Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.”
(grifou-se)

Assim, a Aquisição posterior de item por essa Prefeitura deverá ser precedida de pesquisa de mercado, qual demonstrará valor superfaturado aos equipamentos que não se encontrem na linha de fabricação da Empresa vencedora do Lote, levando, no melhor dos casos, ao cancelamento do registro.

Ademais, observa-se que o atendimento à determinação legal poderá ser alcançado pelo simples desmembramento de dois item, de modo que a adequação do Ato Convocatório não geraria grandes dificuldades gerenciais ao Município.

Logo, o agrupamento em lote, na forma como ocorre no presente certame, dificulta, se não impede, a Seleção da Melhor Proposta com base no critério do Menor Preço, visto que as aquisições posteriores se darão por itens e não pela totalidade do Lote, o qual inutiliza a economia de escala no caso em tela além de afastar licitantes especializadas e, assim, ferir a Ampla Concorrência, razão pela qual se faz necessária sua correção.

IV.V. Da Justificativa.

Em análise ao Instrumento Convocatório, juntamente ao Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar, não se observou justificativa ao aglomerado de equipamentos ora observado.

IV.VI. Dos Esclarecimentos.

Vencida a questão referente às irregularidades do agrupamento em tela, cumpre frisar que não se busca nesta Impugnação o desmembramento total de itens, pelo contrário, o que se requer é a separação de itens que não possuam um mesmo Fabricante em comum com os demais, permitindo assim o aproveitamento da Economia de Escala aos demais itens bem como a Ampla Concorrência e a aquisição do melhor preço e maior qualidade pela oferta de Empresas Especializadas na comercialização dos itens desmembrados, o que levará à Seleção da Proposta mais Vantajosa ao Município e, consequentemente, à real eficiência do gasto público e melhor utilização do seu poder de compra.

Assim, o que se requer é o desmembramento e agrupamento do item nº 9 do Lote nº 1 em Lote próprio de “Basquete Play Balls Quádruplo” e desmembramento e agrupamento do item nº 25 do Lote nº 2 em Lote próprio de “Equipamento de Proteção”, visto que estes **não** possuem matéria-prima, finalidade, meios de fabricação e função similar aos demais presentes em seus respectivos Lotes e, consequentemente, não são similares e nem possuem Fabricante em comum com estes.

Tal divisão possibilitará a participação de Fábricas e revendas especializadas, levando à vantagens e economia ao erário pela oferta de equipamentos com exímia qualidade e pelo menor preço, exatamente por serem ofertados por empresas especializadas.

Da mesma forma, o desmembramento em tela não ensejará maiores dificuldades gerenciais, uma vez que será acrescido apenas mais 2 (dois) Lotes referente a itens que já seria fiscalizados por uma mesma equipe.

Por essa razão, mister se faz o desmembramento dos itens supracitados.

Tal desmembramento levará à Seleção da Proposta mais Vantajosa ao Município tanto pelo aproveitamento da Economia de Escala quanto pela abertura da Ampla Concorrência, princípio norteador de toda licitação.

IV.VII. Do Princípio da Ampla Concorrência.

O Princípio da Ampla Concorrência visa o objetivo licitatório da Seleção da Proposta Mais Vantajosa à Administração, pois a Seleção da Proposta Mais Vantajosa implica na existência de outra menos vantajosa.

Assim, a fim de que os licitantes disputem a fase de lances, realizando ofertas cada vez menores em relação ao seu concorrente, chegando à oferta de menor preço que satisfaça a necessidade administrativa delimitada no descritivo, necessária se faz a Ampla Concorrência.

Cumprе ressaltar que a restrição da competitividade é defesa pela Constituição Federal em seu artigo 37, XXI, bem como pela Legislação Infraconstitucional no artigo 9º, I, a) e c) da Lei 14.133/21, cita-se novamente:

Constituição Federal

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressaltados 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**

Rua: Governador Jorge Lacerda, 241 – Bairro: Guabirota
Cidade: Curitiba – Estado: PR – CEP: 81.510-040
E-mail: licitacao@prequipcomercial.com.br

exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (grifou-se)

Lei 14.133/21

“Art. 9º **É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações** e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:**

a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

(...)

c) **sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato**,” (grifou-se)

Como se observa, o legislador foi categórico ao excluir da licitação toda e qualquer característica que possa frustrar a competição do certame, pois, como observado, sem competitividade não é possível a Seleção da Proposta Mais Vantajosa à Administração.

Assim, mister se faz a adequação do loteamento em análise a fim de permitir a Ampla Participação de Empresas Especializadas interessadas, do contrário restará afastada a Seleção da Proposta mais Vantajosa à Administração, objetivo MOR de toda licitação (art. 11, I da Lei 14.133/21).

- V -

DOS PEDIDOS

Considerando que a adjudicação por Lote é exceção à regra.

Considerando que não há justificativas ao agrupamento analisado.

Considerando a necessidade de justificativa plausível ao Loteamento.

Considerando que o Loteamento sem Fabricante comum entre os itens inutiliza a Economia de Escala bem como prejudica os valores unitários.

Considerando a restrição à Competitividade no presente certame, em especial às Fabricantes e Empresas Especializadas.

Considerando que a manutenção da delimitação restritiva ora Impugnada levará à anulação do certame.

E com base na argumentação, legislação, doutrina, jurisprudências e Súmulas apresentadas, esta Empresa vem requerer:

- a) O desmembramento e posterior agrupamento do item nº 9 do Lote nº 1 em Lote próprio de “Basquete Play Balls Quádruplo” bem como o desmembramento e agrupamento do item nº 25 do Lote nº 2 em Lote próprio de “Equipamento de Proteção”, visto que estes produtos não possuem matéria-prima, finalidade, meios de fabricação e função similar aos demais presentes em seus respectivos agrupamentos atuais e, conseqüentemente, não são similares e nem possuem Fabricante em comum com estes, cuja separação na forma supra ensejará a Ampla Concorrência de Fábricas e Revendas ESPECIALIZADAS na fabricação e fornecimento destes, levando às propostas mais vantajosas pelo menor preço e maior qualidade à esse Município;
- b) Subsidiariamente, em caso de não desmembramento, seja demonstrada a vantagem econômica na adjudicação dos equipamentos por Lotes sem fabricante em Comum entre os itens e não na forma supra requisitada, através de estudo técnico e econômico na forma delimitada pelo Ilustre TCU, tendo em vista a inutilização da economia de escala e contrariedade ao entendimento jurisprudencial sedimentado;
- c) Por fim, seja manifestada decisão à presente Impugnação do prazo de até 3 (três) dias úteis, limitada ao último dia útil anterior à data da abertura do certame, na forma disposta no artigo 164, Parágrafo Único da Lei 14.133/21 e subitem 4.2 do Edital, ou seja-lhe concedida efeito suspensivo.

Nestes termos, pede deferimento.

Curitiba/PR, 15 de julho de 2025.



Prequip Comercial de Equipamentos Eireli
Jeferson Polceno de Sousa
CPF nº 061.495.069-40
Sócio Administrador

04.879.948/0001-10

PREQUIP - COMERCIAL DE
EQUIPAMENTOS LTDA - EPP

RUA: GOVERNADOR JORGE LACERDA, 241
GUABIROTUBA CEP: 81510-040
CURITIBA - PR