

**AO ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PREGOEIRO (A) DO COFFITO – DF**

**REF.: PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90007/2024**

A empresa **SIEG APOIO ADMINISTRATIVO LTDA - ME**, pessoa jurídica de direito privado, com sede na cidade de Curitiba, estado do Paraná, na Rua José Merhy, 1266, com endereço eletrônico [juridico@sieg-ad.com.br](mailto:juridico@sieg-ad.com.br), inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica sob o nº. 06.213.683/0001-41, por intermédio do seu representante infra-assinado, vem tempestivamente e com fulcro no artigo 164 e seu parágrafo da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar **PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO** em face do Edital em epigrafe, pelas razões de fato e de direito que passa a expor:

## 1. DOS FATOS

A Administração, instaurou procedimento licitatório, visando a “:Aquisição e implantação de solução de áudio e vídeo”.

Todavia, a ora Impugnante denota a presença de vícios que podem vir a macular todo o processo, cuja retificação se mostra indispensável à abertura do certame e à formulação de propostas.

Face ao evidente interesse público que se observa no procedimento em voga, por sua amplitude, SOLICITA-SE COM URGÊNCIA a análise do mérito desta Impugnação pelo (a) Sr. (a) Pregoeiro (a), a fim de evitar prejuízos maiores para o erário público, o qual certamente será lesado caso o Edital permaneça nos termos atuais. Tal é o que se passa a demonstrar.

## 2. PRELIMINARMENTE

Informamos que o presente documento conta com assinatura digital, em conformidade com a Medida Provisória nº 2.200-2/01, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP - Brasil) e requisitos formais e técnicos para a autenticação digital de documentos públicos ou privados, cujo integral cumprimento concede ao documento autenticado digitalmente o mesmo valor probatório dos originais (art. 2º-A, §2º da Lei nº 12.682/2012).

Desse modo, entende-se que será dispensado o protocolo da via original deste documento, dada a validade jurídica a ele instituída.

### 3. DAS RAZÕES

Inicialmente, cumpre mencionar que o presente pleito pretende afastar, do procedimento licitatório, as exigências feitas em extrapolação ao disposto no Estatuto que disciplina o instituto das licitações. O pleito se justifica inclusive para evitar que ocorra alguma restrição desnecessária aos possíveis e capacitados licitantes, obstando a **BUSCA DA CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSA** para Administração Pública.

#### 3.1. DA DISPUTA POR LOTE

Verifica-se que na plataforma há a menção por "lote único". Sendo assim, o presente instrumento convocatório é composto por objetos de diversos gêneros cumulados em um único lote.

Ocorre que, a junção destes itens num mesmo lote não está de acordo com a razão para a qual foi criada a possibilidade de licitação por lotes, que seria **apenas em casos excepcionais**.

Isto porque, após verificar o teor do Edital do Pregão Eletrônico acima apresentado, observa-se que este se encontra em desacordo com a Constituição Federal, com a legislação pertinente e com o entendimento dominante do TCU ao agrupar em lotes itens divisíveis, resultando em restrição na participação dos licitantes interessados e capazes de oferecer a melhor proposta.

O Edital dispõe de diversos itens em um único lote. Entretanto, para um melhor benefício ao Órgão, em relação à economia e qualidade dos equipamentos, é recomendado o desmembramento dos lotes em itens.

Tal disposição não encontra cabimento, visto que há itens que, apesar de serem genericamente classificados como “materiais de expediente”, são de categorias e fornecedores que não mantêm relação entre si, uma vez que possuem natureza distinta.

A título de exemplo, temos o Item 100 “PISTOLA COLA QUENTE” e o item 103 “QUADRO BRANCO”, dois itens que dificilmente poderão ser fornecidos pela mesma empresa, além de serem independentes entre si. O resultado disso é que as empresas, possivelmente, vão preferir adquirir os produtos de maneira terceirizada, o que, pelo Princípio da Economicidade, não será a alternativa mais vantajosa à Administração Pública.

A alternativa mais vantajosa à Administração Pública é justamente permitir que os fabricantes de quadros estejam aptos para participar do processo licitatório, abrindo espaço, assim, para ampla concorrência e pela busca dos melhores preços.

Seguindo nesta linha, para exercitar idêntico raciocínio lógico, suponha-se a instauração de uma licitação visando contratar diferentes veículos, tendo como objetivo o transporte e locomoção de policiais para o patrulhamento. Neste caso hipotético, a Administração pretende adquirir 04 (quatro) tipos diferentes de veículos, a seguir especificados, que serão licitados em um único Lote:

*a) Veículo TIPO 1: veículo automotor de 04 rodas, tipo passeio popular, 02 portas, para 05 pessoas, de, no mínimo, 1.000 cilindradas, sem ar condicionado;*

*b) Veículo TIPO 2: motocicleta de 02 rodas, para 02 pessoas, de no mínimo, 125 cilindradas;*

*c) Veículo TIPO 3: veículo automotor de 04 rodas, tipo misto pessoas/utilitário (tipo caminhonete), 02 portas, para 02 pessoas na frente, com separação total na parte traseira para possibilitar seu uso como viatura policial e com possibilidade de carga de, no mínimo, 01 tonelada;*

*d) Veículo TIPO 4: bicicleta, de 02 rodas, aro 29, para 01 pessoa, com no mínimo 10 marchas.*

Neste caso, assim como para o certame em apreço, não necessariamente um licitante interessado terá todos esses diferentes tipos de veículos em seu portfólio de vendas: pode ser especializado apenas em motos ou bicicletas (tipos 2 e 4), possuindo preços realmente muito competitivos no mercado; mas o fato de não trabalhar com veículos automotores de pequeno e médio porte (tipos 1 e 3), lhe prejudicará sobremaneira, impedindo-o de participar do Certame, pois a avaliação do preço considera apenas o Lote, o que fere gravemente o Princípio da Competitividade e o Princípio da Busca da Proposta Mais Vantajosa pela Administração.

Por isso, preferem-se as aquisições por itens nestes casos. Seria improvável encontrar empresas suficientemente capazes de oferecer propostas vantajosas e tornar o certame competitivo. Ademais, repete-se: a aquisição por itens é a regra.

Ainda por consequência do agrupamento dos itens em lote, a quantidade de fabricantes presentes no certame será menor, pois seria improvável encontrar tantas empresas capazes de oferecer propostas vantajosas e tornar o certame competitivo.

Por outro lado, com a separação do lote em itens, será ampliada a participação de empresas interessadas em concorrer, especialmente as fabricantes que normalmente são especializadas em apenas uma linha de produtos, oferecerem suas propostas.

O princípio da busca da proposta mais vantajosa exige que a Administração Pública busque a melhor relação custo-benefício em suas aquisições. Agrupar itens em um único lote impede que a Administração escolha a melhor opção para cada item individualmente, já que a aquisição é realizada com base no lote completo, ignorando as variações de preço entre os itens.

A cumulação de itens em um único lote pode desincentivar a participação de licitantes especializados. Empresas que se concentram em fabricar um único tipo de produto podem ser altamente competitivas nesse segmento, mas não têm interesse em participar de

licitações onde outros itens não estão alinhados com seu portfólio de produtos. Isso limita a possibilidade de obter propostas vantajosas e com equipamentos de maior qualidade.

Sem olvidar que a aquisição por itens é a regra, e a cumulação em lote único deve ser uma exceção justificada. No caso em tela, a maioria dos itens tem naturezas distintas e não estão relacionados entre si. Portanto, não há justificativa sólida para agrupá-los em um lote único.

A divisão dos lotes em itens individuais pode estimular a inovação e a competição. Empresas que são especializadas em determinados produtos podem ser incentivadas a aprimorar seus produtos e serviços para apresentar as melhores propostas, contribuindo para o desenvolvimento tecnológico e a qualidade dos produtos adquiridos pela Administração, o que vai de encontro com a almejada contratação sustentável.

Além disso, a divisão em itens pode facilitar a participação de pequenas e médias empresas que são especializadas em fornecer produtos específicos. Isso promove a inclusão de diferentes atores no mercado, contribuindo para o crescimento econômico e a geração de empregos.

Em resumo, a cumulação de itens em um único lote restringe a ampla participação, prejudica a competitividade, contraria princípios legais e econômicos, e não é a abordagem mais vantajosa para a Administração Pública. Portanto, é aconselhável que o edital seja revisado para permitir a participação por itens ou, no mínimo, o desmembramento de itens sem relação em lotes separados.

No tocante a economia de escala, que muitas vezes é usada para justificar a cumulação de itens em lotes, carece de análise cuidadosa. Em muitos casos, a economia de escala pode ser alcançada mesmo quando os itens são licitados separadamente, especialmente se os licitantes tiverem a oportunidade de ofertar em várias categorias de produtos.

Além disso, a economia de escala só é relevante quando se trata de produtos ou serviços que são produzidos em grande volume ou que requerem grandes investimentos em capacidade de produção. Itens que não se encaixam nesse perfil podem ser fornecidos de forma eficiente por empresas especializadas, independentemente da licitação por itens.

Portanto, argumentar que a economia de escala é uma justificativa para a cumulação de itens em lotes deve ser analisado caso a caso, considerando a natureza dos produtos ou serviços em questão e a capacidade dos licitantes de fornecê-los de maneira eficiente. Em muitos casos, a separação dos itens em lotes individuais ainda permite a obtenção de economias significativas, enquanto promove uma competição mais justa e aberta.

É preciso lembrar que o artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República estabelece que a administração pública deve conduzir licitações públicas que assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes. A cumulação de itens em lotes, quando não justificada, pode comprometer essa igualdade ao restringir a participação de empresas especializadas em determinados produtos.

Neste sentido, acordo com o entendimento do TCU:

**Quando dividida a licitação em itens**, tem-se tantos itens quantos o objeto permitir. Na compra de equipamentos de informática, por exemplo, a licitação pode ser partida nos seguintes itens: microcomputador, notebook, impressora a laser, impressora a jato de tinta; e na de material de expediente, caneta, lápis, borracha, régua, papel, cola, dentre outros. **Deve o objeto da licitação ser dividido em itens (etapas ou parcelas) de modo a ampliar a disputa entre os licitantes.** Deve ficar comprovada a viabilidade técnica e econômica do feito, ter por objetivo o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a preservação da economia de escala.

**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.”<sup>1</sup> (grifo nosso)**

A regra é a realização de licitação por itens, sendo necessária a justificativa adequada, assim como a demonstração da vantagem da cumulação em lote, pois nesta modalidade a competitividade acaba ficando comprometida, pois um único licitante deve oferecer preço para os produtos de forma global, nesse sentido a opção de licitar por lote deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem dos agrupamentos adotados.

Desta forma, o edital, não possui elementos suficientes para fundamentar a escolha por uma forma de julgamento que restringe a ampla participação e não é capaz de alcançar a proposta mais vantajosa por itens, sem olvidar que o edital sequer trouxe estudo que demonstre a inviabilidade técnica do parcelamento dos itens, nesse sentido o TCU afirma:

**“Proceda à análise mais detida no tocante aos agrupamentos de itens em lotes, de modo a evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente ou compondo lote distinto, de modo a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, fazendo constar dos autos do procedimento o estudo que demonstre a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento.”** Acórdão (2410/2009)

**“Determina-se ao órgão que nas licitações cujo objeto seja divisível, realize estudos que comprovem as vantagens técnica e econômica da compra em lote único comparativamente à parcelada.”** Acórdão (3140/2006)

---

<sup>1</sup> 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.



A Súmula nº 247 do TCU enfatiza a obrigatoriedade da adjudicação por item, garantindo que licitantes especializados em diferentes partes do objeto possam participar.

É importante ressaltar que, mesmo com a divisão dos itens em lotes separados, ainda é possível a adjudicação conjunta se um licitante apresentar a melhor proposta para todos os itens. Portanto, a separação dos lotes em itens não impede que a Administração obtenha a melhor oferta global, mas permite uma competição mais justa e aberta.

A separação dos itens em lotes individuais permite que a Administração Pública avalie e compare os preços de cada item de forma mais precisa. Isso é particularmente importante quando diferentes itens apresentam flutuações significativas de preço no mercado. Agrupar esses itens em um único lote pode resultar em preços médios pouco representativos e prejudicar a busca pela melhor proposta. Razão pela qual pugnamos pela retificação do edital, para que a disputa passe a ser por itens.

Portanto, a cumulação em lote carece de revisão, sendo que a alternativa mais vantajosa seria permitir que os fabricantes e fornecedores especializados em cada tipo de item pudessem participar do processo licitatório individualmente. Isso abriria espaço para uma ampla concorrência e a busca pelas melhores propostas em cada categoria de produto.

Nesse contexto, resta evidente que não há justificativa para a junção em um mesmo lote dos produtos ora licitados, tratando-se provavelmente de um equívoco que deve ser corrigido para que se tenha o devido prosseguimento do certame.

**Diante disso, exsurge claramente que há limitação na ampla participação – obrigatória a todos os certames – o que pode e deve, com todo o respeito, facilmente ser corrigido**

**com a simples aquisição dos produtos através de compra por itens. Requer-se, portanto, desde logo, que a disputa deixe de ser por lote, e passe a ser por itens.**

**Subsidiariamente, caso o órgão compreenda pela manutenção da disputa por grupo, que os itens 1.1, 2.8, 3.1, e 3.13 sejam desmembrados do lote, passando a formar um lote por si só.**

#### **4. DO DIREITO**

Em conformidade com o artigo 5º da Lei de Licitações, são princípios expressos da licitação: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo. Dentre eles, destaca-se o princípio da igualdade entre os licitantes, também conhecido como princípio da isonomia: a Administração Pública deve conduzir a licitação de maneira impessoal, sem prejudicar ou privilegiar nenhum licitante. Desde que preencham os requisitos exigidos, todos os que tiverem interesse em participar da disputa devem ser tratados com isonomia.

A importância da licitação para a Administração Pública está expressa no artigo 37, XXI, da Constituição da República. Assim, o referido princípio dos administrados perante a Administração Pública, ao ser aplicado à licitação pública, transmuda-se no princípio da igualdade de condições a todos os concorrentes, que adquire caráter de princípio constitucional mediante a sua inclusão no texto da Carta Magna, acima transcrito.

Assim, o referido princípio dos administrados perante à Administração Pública, ao ser aplicado à licitação pública, transmuda-se no princípio da igualdade de condições a todos os concorrentes, que adquire caráter de princípio constitucional mediante a sua inclusão no texto da Carta Magna, acima transcrito. Não bastasse isso, o entendimento dominante do TCU é pela

excepcionalidade da aquisição por lotes, utilizada apenas quando houver divisibilidade do objeto, a fim de se permitir a ampla participação dos interessados, bem como a efetiva busca pela melhor proposta.

É neste sentido a Súmula nº 247:

*"É obrigatória à 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".*

No mesmo sentido, prevê o art. 47, II da Lei Nº 14.133/21:

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

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

Em consonância com Celso Antonio B. de Mello (2004, p. 73), para o Direito Administrativo, o princípio da isonomia ou da igualdade dos administrados em face da Administração anda de mãos dadas com o princípio da impessoalidade. Em outras palavras, a igualdade refere-se não à Administração Pública em si, que representa os interesses da coletividade, supremos em relação ao interesse privado. A igualdade, em Direito Administrativo, concerne ao modo como a Administração Pública deve tratar os administrados.

Sobre o tema, o TCU leciona:

**"A Administração deve,** também, promover a divisão em lotes do objeto licitado, quando disso resultar aumento da competitividade entre interessados e for ela economicamente e tecnicamente viável (Acórdão 607/2008)"

“Divida a licitação no maior número de lotes, sempre que for possível, de forma a conferir maior competitividade ao certame. (Acórdão 2836/2008)”

“Oriente suas unidades executoras que, **em decorrência do disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e na Decisão 393/2004 Plenário, 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.” (Acórdão 935/2007)

Observe, quando o objeto for de natureza divisível, o disposto no art. 9º da Lei nº 10.520/2002, no inciso IV do art. 15 e § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, bem assim na jurisprudência deste Tribunal, quanto à obrigatoriedade da admissão 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 fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas. (Acórdão 2407/2006)

Portanto, não resta dúvidas que a disposição em lotes para o presente Certame, além de não apresentar elementos suficientes para fundamentar a escolha da modalidade, a forma como os itens foi distribuída não se adequa a realidade de mercado, tampouco atende ao que prevê o Tribunal de contas da União.

Assim é obrigação da Administração Pública não somente buscar a proposta mais vantajosa, mas também demonstrar que concedeu a todos os concorrentes aptos a mesma oportunidade.

## 5. DO PEDIDO

Diante do exposto, requer a Solicitante:

- A) Seja efetuada retificação do edital no que diz respeito à cumulação em um único lote, a fim de que estes sejam adquiridos por itens ou cada produto em seu lote, isoladamente, em conformidade com a súmula nº 247 do TCU.
- B) Subsidiariamente, caso o órgão compreenda pela manutenção da disputa por grupo, que os itens 1.1, 2.8, 3.1, e 3.13 sejam desmembrados do lote, passando a formar um lote por si só.

Nestes termos, pede deferimento.

Curitiba, 20 de maio de 2024.

*Liliane Fernanda Ferreira*

---

**SIEG APOIO ADMINISTRATIVO LTDA - ME**  
LILIANE FERNANDA FERREIRA  
079.711.079-86