

GOVERNO MUNICIPAL DE PALHANO



DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

ORIGEM: Pregão Eletrônico Nº 16.03.2022.02PE

OBJETO: Aquisição de materiais médico-hospitalares para equipar a sala de estabilização do Hospital Municipal de Palhano/CE.

ASSUNTO: LICITAÇÃO. IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

01. INTRODUÇÃO.

Trata-se de Impugnação do Edital de Licitação interposto pela **INSTRAMED INDÚSTRIA MÉDICO HOSPITALAR LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ Nº. 90.909.631/0001-10, aduzindo em síntese que após examinado rigorosamente as especificações descritas no Anexo I - Termo de Referência, constaram DO UNIVERSO DE ITENS PARA UM MESMO GRUPO: RESULTANDO EM RESTRIÇÃO A AMPLA COMPETITIVIDADE. NECESSIDADE DE DESMEMBRAMENTO DOS GRUPOS, necessitam de readequações, ferindo a competitividade e a ampla participação de empresas do ramo no certame.

02. DA ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Alega a recorrente, em síntese, que a Administração deve proceder:

Para que seja o Certame sem restrição a ampla competitividade, pedimos o DESMEMBRAMENTO de MENOR PREÇO POR LOTES para MENOR PREÇO POR ITEM.

3. DA ANÁLISE DO RECURSO

REQUISITOS SUBJETIVOS

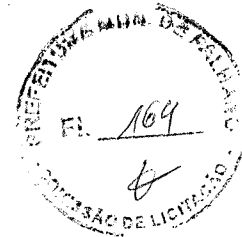
Conforme a melhor doutrina de Marçal Justen Filho:

“Os pressupostos subjetivos são a legitimidade e o interesse recursal”¹

¹ JUSTEN FILHO, MARÇAL, COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, 15ª Edição; Pág. 1055



GOVERNO MUNICIPAL DE PALHANO



Assim, os pressupostos recursais subjetivos são: legitimidade e o interesse recursal, abordados a seguir:

a) Legitimidade

“A legitimidade recursal é atribuída àquele que participa da licitação ou do contrato.”²

b) Interesse Recursal

“A decisão deverá ser lesiva aos interesses do particular, acarretando sua agravação, para caracterizar-se o interesse de recorrer.”³

PRESSUPOSTO OBJETIVOS

“Os pressupostos objetivos são: existência de um ato administrativo de cunho decisório, a tempestividade, a forma escrita, a fundamentação e o pedido de nova decisão.”⁴

a) EXISTÊNCIA DE ATO ADMINISTRATIVO DE CUNHO DECISÓRIO

Esse requisito é claramente verificado na decisão do Pregoeira e sua equipe de apoio em desclassificar a recorrente.

b) TEMPESTIVIDADE

Quanto a este outro requisito nos autos percebe-se a apresentação do recurso no prazo legal estipulado.

c) FORMA ESCRITA

A licitante apresentou o recurso de através de email para o Setor de Licitações, descumprindo o item 14.4 do edital, não cumprindo desse modo, a forma escrita protocolada.

² JUSTEN FILHO, MARÇAL, COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, 15ª Edição; Pág. 1056

³ JUSTEN FILHO, MARÇAL, COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, 15ª Edição; Pág. 1056

⁴ JUSTEN FILHO, MARÇAL, COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, 15ª Edição; Pág. 1055



GOVERNO MUNICIPAL DE PALHANO



d) FUNDAMENTAÇÃO

No corpo do recurso apresentado existem os fundamentos do mesmo.

e) PEDIDO DE NOVA DECISÃO

Requisito constante na parte final do recurso.

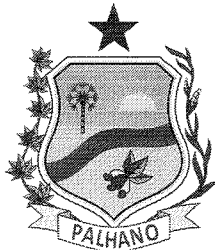
DO MÉRITO RECURSAL

O processo administrativo licitatório é regido pela Lei 8.666/93, que prevê em seu artigo 3º:

"A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para administração e a promoção do desenvolvimento nacional, 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 aos correlatos."

Mesmo não sendo recebido o recurso, quanto ao que foi alegado, no mérito, não merece prosperar.

Exigências contidas no edital a fim de delimitar o objeto ideal a ser adquirido pela administração pública devem ser feitas com observância dos requisitos que se prestam à sua finalidade, contudo, respeitando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e as formalidades exigidas no certame.



GOVERNO MUNICIPAL DE PALHANO



Outrossim, todo o projeto básico contendo os itens apresentados foram aprovados por setor responsável da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará para fins de formalização de Convênio público.

Existe, portanto, uma margem de discricionariedade para a Administração configurar, em cada caso, as exigências e requisitos de participação. Ao elaborar o ato convocatório, a Administração deverá avaliar a complexidade da futura contratação e estabelecer, como derivação, os requisitos de habilitação e as condições de participação.

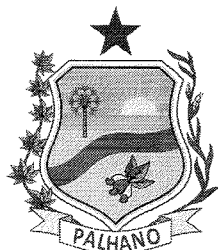
A Administração tem o dever de se proteger de interessados não capacitados a prestar o serviço objeto da licitação. Por isso, a Lei de Licitações e Contratos prevê a fase de habilitação, na qual os interessados devem comprovar os requisitos exigidos no edital. Nela, a Administração deve impedir a participação daqueles sem condições de cumprir o objeto.

Conforme pontua Marçal Justen Filho:

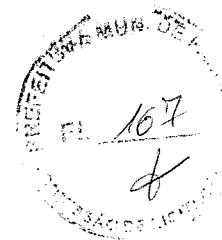
“Cabe à Administração Pública, na fase interna da licitação, deliberar acerca da extensão e do conteúdo dos requisitos que serão exigidos daqueles que pretendam formular propostas. A discricionariedade na fixação das condições específicas está delimitada pela natureza e extensão do objeto a ser contratado”.

Ainda segundo Marçal Justen Filho:

“a Administração não tem liberdade para impor exigências quando a atividade a ser executada não apresentar complexidade nem envolver graus mais elevados de aperfeiçoamento”.



GOVERNO MUNICIPAL DE PALHANO



A Administração Pública estabeleceu no instrumento convocatório, com base em escolhas feitas na etapa interna, o parâmetro imposto aos interessados na contratação a ser observado quanto ao modo de prestação do objeto, não há ilegalidade ou fraude possível de ser cometida.

É óbvio que o Poder Público pode alterar o edital e mesmo celebrar aditivos com mudanças nos termos em que permitido na Lei nº 8.666. Mas há limites claros para **possibilidade de mudança no juízo discricionário realizado pela Administração e fixado no início do procedimento**, o que não vem ao caso.

O Estado tem responsabilidade com a liberdade discricionária que exerce, com as externalidades causadas pelos contratos administrativos, bem como com os interesses afetados por seu comportamento. O Poder Público não pode ser volúvel ou errático, em suas opiniões. A estabilidade de uma escolha de parâmetro contratual é uma qualidade do agir administrativo, imposta pelos princípios constitucionais da boa-fé, da moralidade, da presunção de legalidade e da legitimidade dos atos administrativos e da segurança jurídica.

Qualquer possível mudança só seria possível se assentada em fatos suficientemente comprovados e aptos a embasar o novo juízo, o qual deve observar restrições que variam da confiança legítima à estabilidade dos efeitos já consumados, o que não se verifica no presente caso concreto.

Tais aspectos, que resultam da própria teoria geral do direito administrativo (conceitos de discricionariedade e vinculação, princípios da moralidade e da segurança jurídica) repercutem na licitação desde a sua etapa interna e elaboração do instrumento editalício até o controle a ser exercido posteriormente, seja pela Administração Pública (por meio das auditorias), seja por órgãos externos (como os Tribunais de Contas e o Ministério Público).

“De outra parte, vê-se que, ao elaborar o edital, a Administração Pública, dentro da margem de discricionariedade que lhe é deferida, pode estabelecer as condições que entenda necessárias para assegurar a



GOVERNO MUNICIPAL DE PALHANO



execução do objeto pretendido.” (TCSF, Processo TC-1366/001/97, rel. Cons. Robson Marinho, DOESP de 16.3.99)

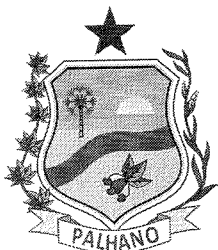
No que pese a argumentação trazida pela impugnante, não há qualquer cláusula restritiva que impeça a participação.

A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção. Observa-se o seguinte julgado:

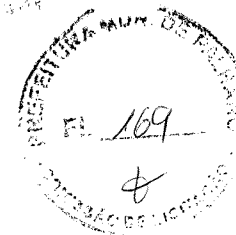
“a divisão por lotes (...) encontraria respaldo no critério pedagógico, segundo o qual a ausência de algum determinado equipamento ou outro material necessário tornaria inviável a atividade de aprendizado almejada com o uso do laboratório”. Ainda que tal agregação tenha juntado, em um mesmo lote, itens que não guardariam total correlação em seu processo produtivo, prosseguiu o relator em seu voto, teria trazido a vantagem de unir todos os itens imprescindíveis para a perfeita utilização laboratorial. Assim, sopesando as inegáveis vantagens operacionais e pedagógicas advindas desse agrupamento em cotejo com a competitividade necessária ao certame, entendeu não haver máculas ao procedimento examinado. Votou, então, pela revogação da cautelar anteriormente concedida, bem como pelo arquivamento do processo, no que foi acompanhado pelo Plenário. Acórdão n.º 1167/2012-Plenário, TC 000.431/2012-5, rel. Min. José Jorge, 16.5.2012.

Outro julgado do Tribunal de Contas da União, nesse sentido:

Em Representação relativa a pregão eletrônico para registro de preços conduzido pelo Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional na Bahia (SR/DPF/BA), objetivando a aquisição de equipamentos de uso e de proteção individual para servidores policiais, a unidade técnica questionou o critério de julgamento adotado no certame, qual seja o de menor preço global com a adjudicação por lote, em detrimento da adjudicação por item. Segundo a unidade técnica, a modelagem adotada contrariaria a jurisprudência do TCU, consolidada na Súmula 247, permitindo a adjudicação de determinados itens a empresa que não ofereceu a melhor



GOVERNO MUNICIPAL DE PALHANO

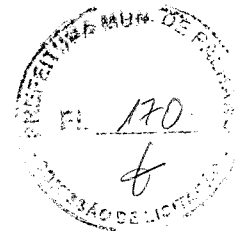


oferta pelo item, com potencial dano ao erário. Assim, propôs a unidade instrutiva que não sejam adquiridos os itens para os quais a respectiva licitante vencedora não tenha apresentado o menor preço, vedando ainda as adesões à ata. Ao discordar dessa tese, o relator anotou que o potencial dano apresentado, se comparado com o montante envolvido na licitação, “não justifica, por si só, a proposta inicial da unidade instrutiva de se determinar ao órgão que se abstenha de adquirir esses itens e, ainda, autorizar adesões” Explicou que “a existência de itens com preços superiores aos concorrentes não é algo estranho em uma licitação por grupamento, com diversos itens em cada lote”, sendo razoável que “a empresa vencedora não detenha os menores preços em todos os itens ofertados, como ocorre no presente caso”. Ainda sobre a proposta da unidade instrutiva, ressaltou que a “empresa licitante, ao compor os preços dos lotes, pode ter trabalhado cada item com margens variáveis”, de forma que “a retirada de um ou outro item pode afetar o efetivo interesse da licitante vencedora em ser contratada”. Em relação à alegada afronta à Súmula 247 do TCU, destacou o condutor do processo entendimento expresso em julgado de sua relatoria, no sentido de que “a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular (...) a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala”. Nesse sentido, entendeu o relator que não houve a alegada afronta à jurisprudência do TCU, ressaltando que “a interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se entender itens, lotes e grupos”. Por fim, dissentindo da unidade técnica, propôs o relator emitir determinação ao órgão para que “se abstenha de autorizar adesões à Ata de Registro de Preços, individualmente, no que diz respeito aos itens 3, 8, 13, 14 e 15 do Pregão Eletrônico (...), a menos que o aderente manifeste-se no sentido de contratar a totalidade do lote”. Adicionalmente, propôs “dar ciência ao órgão que, no caso de se licitar itens agrupados, no processo licitatório respectivo deve constar justificativa da vantagem da escolha, devidamente fundamentada”. O Tribunal, ao acolher o voto do relator, julgou parcialmente procedente a Representação. Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara, TC 015.249/2014-0, relator Ministro José Jorge, 23.9.2014.

No Acórdão nº 1.401/2014, foi a vez de a 2ª Câmara do TCU decidir ser aplicável, na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, como se observa:



GOVERNO MUNICIPAL DE PALHANO



Uma vez concedida a prerrogativa legal para adoção de determinado ato, **deve a administração adotá-lo**, tendo em vista a maximização do interesse público em obter-se a proposta mais vantajosa, até porque tal medida em nada prejudica o procedimento licitatório, apenas ensejando a possibilidade de uma contratação por valor ainda mais interessante para o Poder Público. (Grifamos.)

Neste sentido, a licitação por lote é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por consolidar as entregas a partir de um único fornecedor vencedor do referido LOTE, gerando assim maior eficiência na gestão contratual, bem como no processo de entrega, haja vista que é notório o fato de que ao se utilizar de muitos fornecedores para entrega, aumenta-se a incidência de possibilidades de atrasos, resultando em necessidade de armazenamento de itens no almoxarifado visando a consolidação de todos os itens relacionados ao LOTE para a localidade aplicada, conseqüentemente ampliando-se o custo operacional do projeto para a Administração. Ademais, ressaltamos que ao agregar o quantitativo de recursos dentro de LOTES, conseguem-se maiores vantagens nos preços em relação à compra segmentada, pois há um montante maior de produtos a serem adquiridos em determinado fabricante, atendendo o princípio da razoabilidade e da economicidade para a Administração.

Importa ainda salientar que para a aplicabilidade de recursos de tecnologia da informação na promotoria de justiça escopo do processo, há a necessidade dos itens consolidados ao lote estejam disponíveis simultaneamente, haja vista que a solução de processo eletrônico necessita de todos os itens mencionados para seu uso, ratificadas inclusive no cronograma de execução e desembolso do referido convênio, em que para pagamento do processo, há a necessidade de conclusão das ETAPAS (as quais foram unificadas em LOTES).



GOVERNO MUNICIPAL DE PALHANO



Conforme legislação brasileira sobre licitação, compete à Administração proceder estudo detalhado sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação.

A licitação por lote é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a unificação da solução requerida, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador.

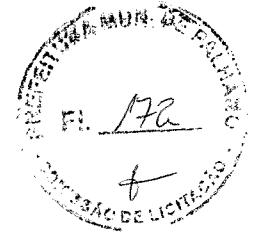
Por fim, importa salientar o entendimento pacificado da súmula 247 do TCU, mencionada no Acórdão 5260/2011 (1a Câmara):

A representante mencionou, como reforço à sua pretensão, a Súmula-TCU nº 247, que diz acerca da obrigatoriedade da adjudicação por itens. A atenta leitura da Súmula, contudo, demonstra que a adjudicação 'por itens', nela defendida, está posta como contraponto à adjudicação 'por preço global'. O que pretendeu, então, estabelecer a Súmula-TCU nº 247, foi consolidar o entendimento prevalescente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. **Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes**, tanto assim que eles sequer foram mencionados. 6. Nessa esteira, **não se pode pretender conferir interpretação à lei que seja contrária aos princípios da razoabilidade e da economicidade**. No caso concreto que se examina, a adjudicação por itens, nos termos defendidos pela representante, implicaria na necessidade de publicação de 415 Atas de Registro de Preços diferentes, com indubitável custo administrativo para sua formalização, publicação e gerenciamento. A divisão do objeto em lotes, na forma realizada, deverá resultar na publicação de apenas 15 Atas de Registro de Preços, conforme informou o pregoeiro. 7. Assim, e considerando que **os lotes são compostos por itens de uma mesma natureza**, não vislumbro qualquer irregularidade." (grifo nosso)

A viabilidade técnica diz respeito, portando, 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.



GOVERNO MUNICIPAL DE PALHANO



CONCLUSÃO

Diante do exposto opinamos pelo **não recebimento da impugnação**, e analisando o mérito, pelo seu improvimento.

É o julgamento. Palhano, CE, 29 de março 2022.

Washington Aluisio de Oliveira

Washington Aluisio de Oliveira
Pregoeiro