

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 00.002/2025-PERP

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS VISANDO À AQUISIÇÃO DE ÁGUA, GAS E GENEROS ALIMENTICIOS PARA ATENDER AS DEMANDAS DAS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICIPIO DE ARACATI/CE

IMPUGNANTE: SW DE LIMA CARDOSO, inscrito no CNPJ Nº 20.375.092/0001-00

Trata-se de pedido de IMPUGNAÇÃO formulado pela empresa **SW DE LIMA CARDOSO** em face do edital da licitação em epígrafe, no qual se questiona o critério de julgamento da licitação (menor preço por lote), a exigência da gramatura do biscoito Cream Cracker e a ausência de definição de gramatura do Biscoito Tipo Maria.

Ao final, pleiteiam que os pedidos de impugnação sejam acolhidos para o fim de retificar o Edital sem o indício de direcionamento que relatam.

Passa-se a análise.


1. PRELIMINARMENTE

Preliminarmente, imperioso registrar que a interposição de uma impugnação está sujeita à observância do prazo fixado em lei, sob pena de intempestividade. O prazo para apresentação de impugnação na Lei nº 14.133/2021 é de 03 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, conforme estabelece o art. 164 do referido diploma legal.

“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.”

No mesmo sentido estabelece o item 14.1 do Edital:

14.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o respectivo pedido em até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

À luz do exposto, considerando que a sessão pública está prevista para o dia 07 de março de 2025 e que a impugnante apresentou suas irresignações via sistema eletrônico na data de 26 de fevereiro de 2025, afigura-se **tempestiva** a súplica manejada. 

Ante o exposto, este Pregoeiro **CONHECE** o pedido de **IMPUGNAÇÃO** apresentado por estarem presentes os pressupostos de sua admissibilidade.

2. MERITORIAMENTE



Inicialmente, registra-se que os questionamentos levantados pela impugnante referem-se à especificação dos itens licitados, à composição dos lotes, e aos critérios de aceitabilidade das propostas, cuja incumbência concentra-se exclusivamente na esfera de competência da equipe de planejamento, responsável pela elaboração do Termo de Referência, conforme positiva a Lei nº 14.133/2021. Em vista disso, este Pregoeiro encaminhou a presente irresignação ao Órgão Gerenciador de origem para conhecimento e manifestação.

Em resposta, o Órgão Gerenciador demandante respondeu o que segue:

“No que diz respeito ao agrupamento dos itens em lotes, registro que o critério de julgamento da licitação encontra-se justificado na fase preparatória da licitação, que contempla as seguintes razões técnicas e econômicas:

No presente caso, a Administração, com base em seu poder discricionário, decidiu que o objeto do presente certame seja aglutinado em lote, composto por itens de mesma natureza e que guardam relação entre si.

Justifica-se a adoção do critério de julgamento de MENOR PREÇO POR LOTE por ser aquele que melhor reflete os anseios da administração, por ser econômica e logisticamente o mais viável, tendo em vista que os itens agrupados em lote possuem a mesma natureza e guardam relação entre si, e preservam a competitividade entre os fornecedores que atuam neste ramo, já que o agrupamento considera os aspectos técnicos de comercialização dos produtos no mercado.

Justifica-se, ainda, diante dos aspectos logísticos empregados pela administração no gerenciamento da contratação, maximizando a utilização dos recursos humanos envolvidos nesse gerenciamento e evitando um maior custo administrativo na fiscalização e acompanhamento da execução do contrato.

Destaca-se, ainda, que a adoção desse critério possibilita uma maior celeridade do processo licitatório e a redução do custo de aquisição através do processo de economia de escala, tanto porque o volume de venda para o fornecedor é maior quanto porque o custo que incide sobre a entrega é menor, viabilizando a obtenção de melhores propostas para a administração.

Desta forma, a adoção do critério de julgamento de MENOR PREÇO POR LOTE proporciona uma maior eficiência administrativa desde o processo de licitação até a execução do contrato.

Nas palavras de Marçal Justen Filho:

“Em uma economia de escala, o aumento dos quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar o aumento de seus custos.”¹

¹Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Ed. Dialética, 2012, p. 307.

Portanto, se houvesse parcelamento e adjudicação a diversas empresas distintas tantos quantos fossem os itens da licitação, os custos da Administração seriam aumentados. Diante dessa situação fática, que implicaria em perda da economia de escala, o parcelamento não poderia ser adotado, pois em que pese o princípio da ampla competitividade reger as licitações, sabe-se que seu objetivo primordial é a busca da proposta mais vantajosa e há situações em que assegurar a efetividade da ampla competição como um fim em si mesmo sem considerar as particularidades do caso concreto põe em risco o interesse público.

Sob uma perspectiva econômica, a adjudicação por lote se mostra mais adequada e satisfatória para a administração porque possibilitará a redução do custo global da contratação, viabilizando a obtenção de uma proposta mais vantajosa para a administração.

Em razão dos benefícios econômicos que decorrem deste modelo, especialmente a economia e a vantajosidade a ser obtida com o processo de economia de escala, o interesse público seria melhor satisfeito se o objeto fosse licitado com critério de julgamento de menor preço por lote.

Assim, considerando que a regra disposta no art. 40, inc. V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o parcelamento deve ser adotado nos casos sem que for tecnicamente viável e economicamente vantajoso e sabendo-se que o dever de licitar, tal como preconizado na legislação de regência, deve ser conciliado com o interesse público, como forma de se obter a proposta mais vantajosa, observados os critérios adotados, e levando-se em conta, ainda, se o fornecimento efetivamente será objeto de execução ao final do contrato, é que se tem por certo que o critério de julgamento de menor preço por lote, adotado por esta administração, é o que melhor responde ao interesse público, vejamos na íntegra o dispositivo acima citado:

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

[...]

V - atendimento aos princípios:

b) do **parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;**” (grifo meu)

Nas palavras de Joel de Menezes Niebuhr:

“Sem embargo, o princípio do parcelamento, como todos os princípios, não é absoluto, depende das especificidades de cada caso concreto e não pode ser aplicado em prejuízo ao interesse público ... A Administração Pública deve, então, sopesar a sua demanda, a execução e o gerenciamento dos contratos, o propósito de evitar desperdícios e a economia de escala ...

A conclusão é que a Administração goza de competência discricionária para decidir se concentra ou parcela o objeto da licitação, em juízo sobre as vantagens de uma ou outra opção para o interesse público.” (Niebuhr, Joel Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª ed.

revista e ampliada, 1ª reimpressão, 2023. Belo Horizonte: Ed Fórum, p. 477).

No entendimento de Marçal Justen Filho, o objetivo maior da obrigatoriedade do parcelamento do objeto é a ampliação das vantagens econômicas para a Administração, na medida em que se reduzem as despesas administrativas. Veja-se:

“A possibilidade de participação de maior número de interessados não é objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para se obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar em elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.”²

Portanto, embora a lei tenha adotado como regra o parcelamento do objeto, o fez somente nos casos em que este apresente viabilidade técnica e possua vantajosidade econômica. No presente caso, a administração adotou o critério de menor preço por lote em razão das justificativas acima explicitadas.

Oportunamente trazemos decisão do Tribunal de Contas da União prolatada por ocasião da análise de Representação oferecida contra suposta irregularidade em licitação promovida com recursos federais, *in verbis*:

“É legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de processos licitatórios, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.” Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara, TC 009.965/2013-0, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 3.9.2013. (*Grifei*)

E mais:

“É lícito o agrupamento em lotes de itens a serem adquiridos por meio de pregão, desde que possuam a mesma natureza e que guardem relação entre si.

Representação efetuada por empresa com pedido de liminar cautelar apontou supostas irregularidades na condução do pregão eletrônico 01/2013, que tem por objeto a aquisição de mobiliário para as unidades da Advocacia-Geral da União no Rio de Janeiro. Entre os requisitos do edital impugnado destaque-se o que estabeleceu o agrupamento dos itens de mobiliários (estações de trabalho, mesas diversas, gaveteiro, armários variados e estantes) em lotes. Argumentou a autora da

²Justen Filho, Marçal. *ob.cit*, p. 307.

representação que a licitação por lote, em que os componentes sejam “elementos díspares entre si”, afrontaria o disposto no art. 3º, caput, e §1º da Lei nº 8.666/93 c/c art. 5º, caput, e parágrafo único do Decreto 5.450/2005, assim como a orientação contida na súmula 247 – TCU, na medida em que impedirá o maior número de empresas participarem do certame, pois muitas delas seriam capazes de ofertar apenas alguns itens e não outros. A relatora, no entanto, ao endossar o exame empreendido pela Unidade Técnica a respeito dessa questão, considerou pertinente essa justificativa de tal medida visou à “padronização do design e acabamento dos diversos móveis que comporão os ambientes da AGU” e objetivou “garantir o mínimo de estética e identidade visual apropriada por lote e localidade já que os itens fazem parte de um conjunto que deverá ser harmônico entre si.” **E de que se buscou evitar o aumento do número de fornecedores com o intuito de “preservar o máximo possível a rotina das unidades que são afetadas por eventuais descompassos no fornecimento dos produtos por diferentes fornecedores”.** Acrescentou que “lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativos de gerenciamento de contratação: fornecimento, vida útil do imóvel e garantias dos produtos.” E mais: “o aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos de fornecimento. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela Administração Pública”. Mencionou ainda decisão do Tribunal que forneceu orientação que se ajustaria às especificidades do caso sob exame no sentido de que **“inexisti ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lote e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem relação entre si.”** – Acórdão 5260/2011 – 1ª Câmara. Acrescentou que houve efetiva competição do certame que contou com a participação de 15 empresas. O Tribunal, então, por não identificar razões para a suspensão do certame julgou improcedente a representação. precedente mencionado: Acórdão 5260/2011 – 1ª Câmara. Acórdão 861/2013 – Plenário – TC 006.719/2013-9, relatora Ministra Ana Arraes, 10.4.2013. (*Grifos meus*)

Importante salientar o entendimento pacificado da Súmula 247 do TCU, mencionada no Acórdão 5260/2011 - 1ª Câmara:

“SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS. ADJUDICAÇÃO POR LOTE. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO E ARQUIVAMENTO.

Inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem correlação entre si.

[...]

4. A exemplo do entendimento trazido pela Secex-BA, **não vislumbro máculas no procedimento adotado pela Procuradoria da República no Estado da Bahia.**
5. 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 prevalecente 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).” Acórdão 5260/2011 – 1ª Câmara TCU

Em razão do que foi exposto na fase de planejamento, esta Secretaria conclui pela viabilidade técnica e econômica da divisão do objeto na forma em que foi definida pela administração.

No que diz respeito a exigência do biscoito Cream Cracker em embalagem de 200g, a impugnante argumenta que tal exigência restringiria a competitividade, uma vez que não seria uma gramatura usual no mercado. No entanto, ao contrário do alegado, uma simples consulta realizada na internet demonstra que há ampla oferta do produto na exata especificação exigida, contemplando diversas marcas, tanto regionais quanto nacionais, entre outros:



			
Caudete Biscuito Cream Cracker - 200g	Biscoito Panko 200 G Cream Cracker	Biscoito Cream Cracker Piraquê - 200g	Biscoito Cream Cracker 200g Renata
5.0 ***** 4	5.0 ***** 4	5.0 ***** 3	4.5 ***** 6
R\$ 2,59 Morel & Benimadez LTDA	R\$ 4,29 Super Joice Entrega gratuita	R\$ 4,99 Supermercados Casa do Sabor	R\$ 1,99 Garcos Atacado e Express Entrega de R\$ 19,00
Comparar preços de 2 lojas	Comparar preços de 2 lojas	Comparar preços de 2 lojas	Comparar preços de 2 lojas

			
Biscoito Cream Cracker 200g Ducher	Biscoito Cream Cracker Richester Superiore 200g	Biscoito Bauducco Cream Cracker Integral 200g	Biscoito Cracker Adria - 200g
5.0 ***** 3	5.0 ***** 3	5.0 ***** 3	5.0 ***** 3
R\$ 3,49 Itatiaia	R\$ 3,00 Magnum Ltda	R\$ 4,19 Extrapom Entrega de R\$ 19,99	R\$ 6,99 Casa Distribuidora Entrega de R\$ 25,00
Comparar preços de 10 ou mais lojas	Comparar preços de 10 ou mais lojas	Comparar preços de 10 ou mais lojas	Comparar preços de 10 ou mais lojas

			
Biscoito Cream Cracker Tradicional Vieira 200g	Biscoito Cream Cracker Renata Pacote 200g	Biscoito Bauducco 200g Cream Cracker	Biscoito Cream Cracker Panko - 200g
5.0 ***** 3	5.0 ***** 3	4.7 ***** 60	5.0 ***** 3
R\$ 5,69 Itatiaia	R\$ 3,29 Paralisa Supermercados	R\$ 3,68 Trilhas Entrega de R\$ 15,00	R\$ 6,49 Casa Distribuidora Entrega de R\$ 25,00
Comparar preços de 2 lojas	Comparar preços de 2 lojas	Comparar preços de 20 ou mais lojas	Comparar preços de 20 ou mais lojas

Fonte: https://www.google.com/search?sca_esv=07ed4e611c1941a0&sxsrf=AHTn8zq0Rl-mnDOVx9_tjXe64A0g_U7I1w:1741289562629&q=biscoito+Cream+Cracker+em+embalagem+de+200g&tbm=shop&source=lnms&fbs=ABzOT_BYhiZpMrUAF0c9tORwPGlsjfkTCQbVbkeDjnTQtijddBq82CQX-xUBR9s0VVH0Uz4YZWXmkEwVISjw0MO8OaXMnZucvEGYqZFOEJiIK9NZ0aIacbwgE1G_AUJFvmfG9vt6xpSWgbrSdfNZ6IFg-SmxEUjU3P6q5Tjl_IOZiHg5SJYdiZ9uubRKytZ7YkIbtKvDDBIMbuBRqr_hhdh-D6Wfl-PGsQ&ved=1t:200715&ictx=111&biw=1440&bih=739&dpr=1

Além disso, a escolha da gramatura de 200g atende diretamente ao interesse público, pois permite uma melhor logística de distribuição, facilitando o controle do estoque e garantindo que as unidades administrativas recebam o produto em quantidades adequadas ao consumo médio. A padronização da embalagem evita desperdícios decorrentes de armazenamento inadequado ou fracionamento excessivo de embalagens maiores, contribuindo para uma gestão eficiente dos recursos públicos.

Outro fator relevante é que embalagens menores proporcionam maior controle de qualidade e consumo, garantindo que os alimentos sejam utilizados dentro do prazo de validade e reduzindo perdas, o que impacta positivamente a economicidade da contratação.

Importante destacar que, somente a impossibilidade operacional da impugnante irresignada não é motivo suficiente para submeter esta Administração à alteração de especificações técnicas definidas com base no interesse público, na economicidade e na eficiência da gestão dos recursos. O fato de uma empresa específica enfrentar dificuldades para atender às exigências do edital não pode ser fundamento para modificação de critérios que foram estabelecidos de forma legítima, considerando a ampla oferta do produto no mercado e a necessidade de garantir a adequada execução contratual.

No caso do biscoito tipo Maria, verificou-se que a ausência de definição da gramatura pode gerar dúvidas na formulação das propostas pelos licitantes, impactando a padronização das ofertas e, conseqüentemente, a análise da vantajosidade para a Administração.


Ante ao exposto, para garantir a isonomia entre os participantes e permitir a apresentação de propostas de forma objetiva e comparável, faz-se necessário corrigir essa omissão, estabelecendo a gramatura do produto. Tal medida visa assegurar que todas as propostas sejam formuladas com base em critérios uniformes, evitando discrepâncias na interpretação do edital e garantindo uma aquisição mais eficiente e condizente com as necessidades da Administração.”

À luz do que precede, e levando em consideração, em especial, a resposta apresentada pelo Órgão Gerenciador à impugnação interposta, este Pregoeiro resolve acatar, parcialmente, a impugnação interposta, nos termos constantes no dispositivo.

3. DISPOSITIVO

Destarte, considerando o inteiro teor da resposta da Secretaria de origem, especialmente porque a matéria tratada em sede de impugnação concentra-se na esfera de competência da respectiva Pasta, decido **CONHECER** a impugnação, por presentes os pressupostos de sua admissibilidade para, no mérito, dar-lhe **PARCIAL PROVIMENTO** acolhendo-se o pedido do autor quanto às considerações levantadas sobre a ausência de gramatura do item “Biscoito Tipo Maria” na presente licitação, sendo determinada a retificação do edital para inclusão dessa informação.

Aracati/CE, 05 de março de 2025.


RAIMUNDO ALEX BARROSO FERREIRA
Pregoeiro do Município de Aracati

