

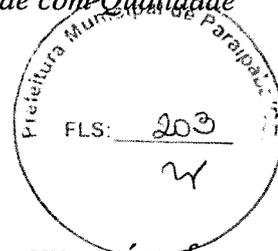


**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAIPABA-  
CE OU QUEM SUAS VEZES FIZER.**

## **IMPUGNAÇÃO**

**REF: EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 015/2024**

**SELLENE COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.**, pessoa jurídica com sede na Rua João Carvalho, nº 205, bairro Aldeota, na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, CEP 60.140-140, inscrita no CNPJ sob o nº 05.329.222/0001-76, por intermédio de seu representante legal, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, tempestivamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao edital de Pregão Eletrônico nº 015/2024, em absoluta conformidade com a Lei 14.133/21 e da previsão do próprio instrumento convocatório, razão pela qual passa a manifestar suas razões:



## I - DOS FATOS E DO DIREITO

Ao verificar as condições para participação no processo licitatório em epígrafe, a Impugnante se deparou com a exigência estabelecida no critério de julgamento, bem como as restrições dos itens pertencentes aos Lotes, impossibilitando a livre e ampla concorrência.

Ao verificar as condições para participação neste processo licitatório, a Impugnante se deparou com exigências estabelecidas nos itens "5.6" e "6.7" do edital, as quais trazem limitações injustificadas à participação de uma maior quantidade de fornecedores, limitando as ofertas e, por consequência, impedindo que o ente público obtenha a melhor condição, cujos itens está assim redigido:

### **EDITAL**

*5.6 O lance deverá ser ofertado pelo valor global do lote.*

*6.7 Para o julgamento das propostas, será considerado o critério de **MENOR PREÇO** por lote.*

*6.7.1 Encerrada a etapa competitiva, as propostas serão ordenadas, exclusivamente pelo critério de **MENOR PREÇO por lote**, observados os valores unitários de cada item para fins de aceitação.*

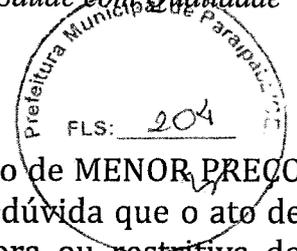
Diante disto, constata-se que as exigências estabelecidas no critério de julgamento, bem como as restrições da disputa dos itens pertencentes aos lotes, impossibilitam a livre e ampla concorrência e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração. Senão, vejamos:

### **DA ILEGALIDADE DOS ITENS "5.6" E "6.7" DO EDITAL EM FACE DA LIMITAÇÃO DA COMPETITIVIDADE E A VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS PREVISTOS NOS ARTS. 5º E 9º DA LEI 14.133/21, INCLUSIVE, O DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA À ADMINISTRAÇÃO**

No edital sob impugnação, encontra-se com todos os seus itens agrupados em formato de lote, o que fere o objetivo do pregão que é a escolha da proposta mais vantajosa (melhor relação custo-benefício) para Administração Pública e a competitividade entre os licitantes.

Ocorre que, as exigências acima transcritas no sentido de agrupar os itens afrontam os princípios basilares que norteiam o processo licitatório, tais como: isonomia, razoabilidade, competitividade, legalidade e economicidade.

O agrupamento de itens distintos em um mesmo lote impede a competitividade necessária à disputa e restringe empresas que irão ofertar de forma mais vantajosa um ou mais itens do lote separadamente.



Ora, na medida em que o indigitado edital dispôs a adoção de critério de MENOR PREÇO POR LOTE, conforme itens 5.6 e 6.7 do edital acima transcritos, não resta dúvida que o ato de convocação em exame consigna cláusula manifestamente comprometedora ou restritiva do caráter competitivo, que deve ser repudiada de toda e qualquer licitação, em face dos princípios insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/21.

Assim sendo, faz-se mister esclarecer que o critério de julgamento adotado na licitação, qual seja, MENOR PREÇO POR LOTE, dificulta a participação ampla das empresas interessadas, vez que, para concorrer, estas são obrigadas a apresentar proposta para TODOS os itens licitados no lote, sob pena de DESCLASSIFICAÇÃO.

Destarte, "salta aos olhos" referida exigência, pois da forma como está sendo exigido resta óbvio que será declarado o vencedor tão-somente um único licitante para cada lote, ou seja, aquele licitante que apresentar a melhor oferta para todos os itens que compõem o Lote, frustrando completamente o caráter competitivo da licitação, em flagrante ofensa aos artigos 5º e 9º da Lei 14.133/21, *verbis*:

*"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)."* (Grifamos)

*"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;"* (Grifamos)

O princípio da competitividade é considerado pela doutrina como um dos princípios cardeais da licitação, tanto que, se existirem conluíus ou de qualquer forma faltar a competição, o instituto da licitação é inexistente. Nesse sentido, a Impugnante invoca os ensinamentos do ilustre doutrinador MARÇAL JUSTEN FILHO:

*"Estando previsto como obrigatório um único vencedor da licitação (tomando-se em conta, por exemplo, o preço global resultante do somatório de preços oferecidos para cada tópico), não haverá licitação por item. Ressalta-se que alternativa dessa ordem tende a ser inválida por envolver o risco de restrição indevida à participação no certame".* (Grifamos)

A licitação por itens, nas precisas lições de MARÇAL JUSTEN FILHO, “consiste na concentração, em um único procedimento, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos. A licitação por itens corresponde, na verdade, a uma multiplicidade de licitações, cada qual com existência própria e dotada de autonomia jurídica, mas todas desenvolvidas conjuntamente em um único procedimento, documentado nos mesmos autos”. Continua ensinando que “a licitação por itens deriva do interesse em economizar tempo e recursos materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória”.

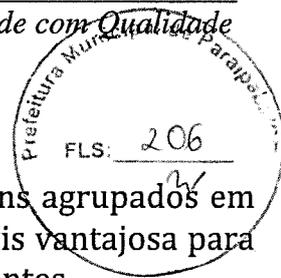
Assim, o julgamento e classificação das propostas deverá ser alterado para **MENOR PREÇO POR ITEM**, em homenagem aos arts. 5º e 9º, I, a, da Lei 14.133/21.

Contudo, é de bom alvitre recordar que a Administração, em termos de licitação, está vinculada às normas e condições estabelecidas no Edital (art. 5º da Lei nº 14.133/21) e, especialmente, ao princípio da legalidade estrita, entretanto, não deve, em respeito aos princípios da razoabilidade, da moralidade, da igualdade, prestigiar de forma tão exacerbada o rigor formal, a ponto de prejudicar o interesse público que, no caso, afere-se pela proposta mais vantajosa.

Sendo assim, claro está que, permanecendo o critério de julgamento e classificação das propostas pelo Menor Preço por Lote, ficará indubitavelmente caracterizada ofensa aos princípios norteadores mais sensíveis da licitação, pois, em face da Constituição, o mínimo necessário à presunção de idoneidade é o máximo juridicamente admissível para se exigir no ato convocatório, de forma a viabilizar um maior número de participantes na presente licitação, assegurando a competição acirrada e maiores chances de contratar pelo menor preço, o que atende primordialmente o interesse público.

Desta feita, roga a Impugnante pela alteração do critério de Julgamento e Classificação das Propostas estabelecida nos itens 5.6 e 6.7 do edital, por caracterizar ofensa aos Princípios Constitucionais e Legais que regem a matéria *sub oculi*, além de afrontar as decisões emanadas do Tribunal de Contas da União.

Diante dessas considerações, conclui-se que a alteração do critério de julgamento da licitação de “MENOR PREÇO POR LOTE” para “**MENOR PREÇO UNITÁRIO (POR ITEM)**” será o meio pelo qual a Prefeitura desse município efetuará a melhor licitação obtendo a proposta mais vantajosa (melhor relação custo-benefício) com o menor preço dos produtos licitados, favorecendo a competição acirrada e, conseqüentemente, a possibilidade de se obter maiores vantagens na escolha da melhor proposta, atendendo a finalidade primordial da licitação.



Insta frisar que o Pregão sob exame se encontra com todos os seus itens agrupados em formato de lote, o que fere o objetivo do pregão que é escolher a proposta mais vantajosa para Administração Pública e a ampla concorrência e competitividade entre os licitantes.

Como dito acima, o agrupamento dos itens autônomos e distintos em um mesmo lote impede a ampla competitividade necessária à disputa e restringe empresas que ofertarão de forma mais vantajosa um ou mais itens do lote separadamente.

Visando à aquisição de bens ou serviços, a Administração Pública deve observar com certa rigorosidade o que preconiza o princípio da competitividade, que por sua vez traz a importância da maior quantidade de licitantes no processo em busca de melhores condições de preços e maior diversidade de marcas, visando sempre à proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Desta feita, é imprescindível que se tenha um maior número de concorrentes possíveis, pois é sabido que quanto maior a competitividade melhor será para a Administração Pública, pois adquirirá os bens ou serviços pelo preço mais justo que o mercado pode oferecer.

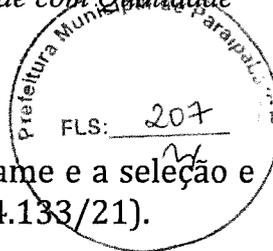
Nesse sentido, assevera o ilustre doutrinador ADILSON ABREU DALLARI, em seu livro Aspectos Jurídicos da Licitação: *"... interessa para a administração receber o maior número de proponentes porque, quanto maior a concorrência, maior será a possibilidade de encontrar condições vantajosas"*.

Vale ressaltar que a maioria dos concorrentes estão impossibilitados de participar em virtude de não possuírem apenas um item do respectivo lote, o que fere de morte os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

**A despeito disto, OS ITENS PRESENTES NOS LOTES 1 E 2 SE REFEREM A ITENS DISTINTOS E FORNECIDOS POR EMPRESAS DIVERSIFICADAS, COM DISTRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DE ALGUMAS MARCAS E NÃO FORNECEM OS DEMAIS ITENS COMUMENTE OFERTADOS NO MESMO LOTE.**

Destarte, resta patente que o critério de julgamento por MENOR PREÇO POR LOTE impede sua participação, bem como dos demais concorrentes, além de impossibilitar o cumprimento do princípio da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

Portanto, a Impugnante requer o desmembramento dos Lotes 1 e 2 do Anexo I do edital sob exame e, com efeito, seja retificado o critério de julgamento para MENOR PREÇO POR ITEM, para que estejam em um grupo distinto e possam ser cotados separadamente, haja vista que há, em cada agrupamento/LOTE, produtos distintos no mesmo lote, os quais podem ser licitados



isoladamente, com vistas a possibilitar maior e justa competitividade no certame e a seleção e obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (arts. 5º e 11 Lei 14.133/21).

*"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:*

*I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;*

*II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;"*

Diante dessas considerações, conclui-se que a alteração do critério de julgamento das propostas ofertadas de "MENOR PREÇO LOTE" para "**MENOR PREÇO UNITÁRIO (POR ITEM)**", será a forma pela qual a Prefeitura desse Município efetuará a melhor licitação, favorecendo a competição acirrada e, conseqüentemente, a possibilidade de se obter maiores vantagens na escolha proposta mais vantajosa para a administração, atendendo a finalidade primordial da licitação.

Nada mais justo e correto à Administração excluir e/ou desmembrar cada Lote por Item, ampliando a disputa e conseqüentemente obtendo relevante economia para os cofres públicos.

O critério de julgamento ora refutado (POR LOTE) se revela ilegal e inconstitucional, haja vista que os itens solicitados no Anexo I do edital sob impugnação não guardam nenhuma compatibilidade entre si, razão pela qual a manutenção do referido critério viola o art. 37, *caput*, da Carta Magna, os arts. 5º e 9º da Lei 14.133/21 (acima transcritos), a súmula TCU 247 e a jurisprudência do TCU nesse sentido:

*CF/88*

*"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:"*

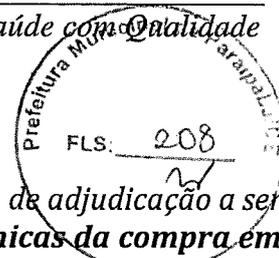
*Súmula TCU 247*

*"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 dispendo 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."*

*Acórdão 3.140/2006 - TCU - 1ª Câmara*

*(...)*

*9.2. determinar à Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Estado da Bahia (GRA/BA) que, nas licitações cujo objeto seja divisível, inclusive no que se refere ao certame que*



substituirá o Pregão Eletrônico nº 18/2005, previamente à definição da forma de adjudicação a ser adotada, **realize estudos que comprovem as vantagens técnicas e econômicas da compra em lote único comparativamente à parcelada**, a fim de atender ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, e ao entendimento do Tribunal sobre o assunto (Enunciado nº 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU);

(...)

Acórdão 7.179/2010 - TCU - 2ª Câmara

(...)

9.2. aplicar aos Srs. Sivaldo Eugenio da Silva, Ivair Rodrigues da Silva, João Bosco Adorno e Kelly Santos Carvalho, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (...)

(...)

9.4. alertar a Universidade Estadual de Goiás (UEG) que, nos próximos processos licitatórios promovidos com o fito de viabilizar contratações custeadas por recursos federais:

9.4.1. efetue o parcelamento do objeto sempre que presentes as condições previstas no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e na Súmula TCU 247;"

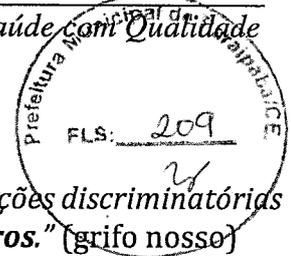
Por tais motivos, entende a Impugnante que o critério de julgamento adotado no edital restringe a competitividade do certame afastando empresas mais especializadas nos seus ramos e atraindo outras completamente "alienígenas", com amplas possibilidades causar prejuízo à seleção de proposta mais vantajosa à Administração.

É irrazoável a possibilidade, nesse caso concreto, da realização de licitação por lote, posto que os itens componentes de cada lote são fornecidos por empresas de diversos "nichos de mercado" e, com efeito, não mantêm, minimamente, certa compatibilidade entre si, de modo a restringir a participação de empresas do ramo.

Vale salientar que um certame licitatório deve se pautar sempre na ampliação da disputa e o julgamento por lote, no caso *sub examine*, além de afastar a competitividade, acarretará prejuízos à Administração.

A simples modificação do critério de julgamento de lote para item aumentará substancialmente o número de competidores, aumentando as chances de se pagar menos por produto e, portanto, obter a justa competitividade e a proposta mais vantajosa à Administração e proporcionar menor onerosidade aos cofres públicos.

O saudoso Prof. HELY LOPES MEIRELLES, em sua obra "Licitação e Contrato Administrativo", mesmo sob a vigência da novel Lei 14.133/21, haja vista se trata de princípios licitatórios recepcionados por esta, continua lecionando que:



*"É nulo o edital omissivo ou errôneo em pontos essenciais, ou que contenha condições discriminatórias ou preferências, **que afastem determinados interessados e favoreçam outros.**" (grifo nosso)*

RAUL ARMANDO MENDES, estudioso da matéria, em sua obra "Comentários ao Estudo das Licitações e Contratos Administrativos", Ed. Revista dos Tribunais, às fls.18, quando comenta o art. 3º da Lei 8.666/93, atualmente regido no art. 9º da Lei 14.133/21, assim se manifesta:

*"Os incisos I e II destacam o caráter competitivo da licitação, vedando que qualquer agente do Poder Público crie cláusulas ou condições que venham comprometer, restringir ou frustrar o procedimento. Os verbos comprometer, restringir ou frustrar têm significados diferentes, mas são três núcleos alternativos à configuração de conduta ilícita, que, além das infrações político-administrativas, podem ensejar a responsabilidade pelo crime do art. 319 do Código Penal."*

A licitação visa a duas finalidades igualmente relevantes:

- Atendimento ao princípio da isonomia;
- Seleção da proposta mais vantajosa.

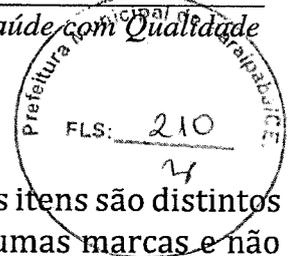
Estas duas finalidades se unem para o perfeito cumprimento das disposições legais e também para evitar a violação de direitos e garantias individuais.

Em razão do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO POR LOTE, a IMPUGNADA poderá deixar de economizar e pagar preços bem acima do valor que poderia ter pago se o critério de julgamento fosse de produto para produto (POR ITEM), não justificando esta forma de julgamento tal como previsto no edital.

Diante dessas considerações, conclui-se que a alteração do critério de julgamento da licitação de "MENOR PREÇO POR LOTE" para "**MENOR PREÇO UNITÁRIO (POR ITEM)**" será o meio pelo qual a Secretaria Municipal de Saúde efetuará a melhor licitação obtendo o menor preço dos produtos licitados, favorecendo a competição acirrada e, conseqüentemente, a possibilidade de se obter maiores vantagens na escolha da melhor proposta (mais vantajosa), atendendo a finalidade primordial da licitação.

Ademais, o critério de julgamento *sub oculi* restringe e frustra o caráter competitivo do Processo Licitatório e a própria modalidade PREGÃO.

**DA AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PARA JUSTIFICAR O CRITÉRIO DE JULGAMENTO MENOR PREÇO POR LOTE**



Com relação ao agrupamento dos itens em presentes nos Lotes 1 e 2, tais itens são distintos e fornecidos por empresas diversificadas, com distribuição exclusiva de algumas marcas e não fornecem os demais itens comumente ofertados no respectivo lote, revelando a ausência de Estudo Técnico Preliminar para a adoção de tal critério de julgamento, o que resulta em impedimento dos demais fabricantes a participar da licitação nos referidos lotes, visto que os itens 3, 4, 5, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18 e 21 do "Lote 01" e os itens 1, 2 e 3 do "Lote 02" possuem sugestão de marca produtos fabricados pela NESTLÉ e se encontram agrupados no mesmo lote com outros produzidos por fabricantes diversos (SUPRASOY e DANONE), o que fere, assim, os princípios da igualdade, legalidade, competitividade e proposta mais vantajosa tão consagradas pela nossa Constituição Federal e pela Lei de Licitações nos artigos 5º e 9º da Lei Federal 14.133/21, além de prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa à Administração (Art. 11, Lei 14.133/21).

Por essa razão, nos Lotes 01 e 02 do Anexo I do edital, possuem os itens agrupados cujos produtos não se relacionam entre si (fabricantes diversos), **RAZÃO PELA QUAL NÃO SE JUSTIFICA O AGRUPAMENTO DESTES ITENS EM LOTE**, o que, **TAMBÉM**, impossibilita a participação dos fornecedores credenciados para tais lotes do Anexo I do edital, **REVELANDO A AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**, frise-se, ante a presença de produtos de finalidade e fabricante diversos no mesmo lote.

Diante destas ilegalidades, reveste-se de robustez o pedido de modificação do critério de julgamento para **MENOR PREÇO POR ITEM**, além de motivar o fato de que essa Secretaria irá ampliar a competitividade e as ofertas de propostas para cada item constante dos lotes, o que resultará:

- a) Em aquisição de produto de melhor qualidade com o menor preço possível dentre as propostas ofertadas (maior vantajosidade); e,
- b) Por consequência, na redução do valor do custo do produto e obtenção dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

**A Lei 14.133/21, que é paradigma da atuação da administração no que tange às questões atinentes às licitações, VEDA, por intermédio de norma cogente, a especificação da marca do objeto a ser adquirido pela administração (porém permite apenas excepcionalmente em art. 41), bem como a utilização de critério destoante da lei que iniba a participação e cerceia o direito de concorrentes, o que contraria também referido diploma legal (arts. 5º e 9º, acima transcritos).**



DO PEDIDO

Em face de todo o exposto, a Impugnante requer que V.Sa. se digne de julgar **PROCEDENTE** a presente impugnação, para fins de corrigir a clara e evidente ilegalidade e inconstitucionalidade sob foco, excluindo as exigências discriminatórias e limitadoras do caráter competitivo constantes do critério de julgamento das propostas prevista nos itens 5.6 e 6.7 do Edital, qual seja, a venda pelo critério de MENOR PREÇO POR LOTE, substituindo para MENOR PREÇO POR ITEM, desagrupando os itens que ora se encontram em lote, possibilitando que possam ser adquiridos em legal competitividade ampla e irrestrita, tudo isto em prol da própria Administração, além da seleção e obtenção da proposta mais vantajosa (melhor relação custo-benefício).

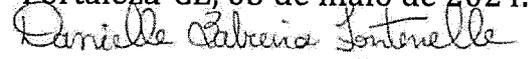
Sucessivamente, a Impugnante requer que V. Sa. se digne de julgar **PROCEDENTE** a presente impugnação, para fins de determinar a republicação do Edital de Pregão Eletrônico sob apreço.

Sucessivamente, requer que V.Sa. se digne de resolver acerca da presente impugnação antes do início das disputas, e, caso o lapso temporal não seja suficiente para o processamento desta impugnação, requer a suspensão do presente feito até o trânsito em julgado desta impugnação.

Caso Vossa Senhoria entenda pela manutenção da decisão, que a mesma seja posta imediatamente à apreciação da autoridade superior.

Nesses termos,  
pede deferimento.

Fortaleza-CE, 03 de maio de 2024.



p.p. **SELLENE COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.**

**DANIELLE BALREIRA FONTENELLE**

**REPRESENTANTE LEGAL**

**RG. nº 200.840.3726-6/SSP-CE, CPF nº 408.439.633-87**