



DECISÃO SOBRE A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 006/2025-PE

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL – OBEDIÊNCIA AO PRAZO ESTIPULADO NO Art. 164, da Lei nº 14.133/21 – RECEBIDO E IMPROCEDENTE.

Trata-se de impugnação ao edital da Pregão Eletrônico em epígrafe, apresentado pela empresa **NC INDÚSTRIA E COMÉRIO DE CARNES LTDA.** Ao objeto: AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS PARA USO DA MERENDA ESCOLAR DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL, EDUCAÇÃO INFANTIL, CRECHES DO MUNICÍPIO DE PEDRA BRANCA – CE.

PRELIMINARES

Considerando que a empresa apresentou impugnação atendendo as exigências de admissibilidade, que no nosso entendimento corresponde à uma impugnação com natureza estabelecida no Art. 164, da Lei nº 14.133/21.

A presente impugnação foi protocolada no dia 26 de fevereiro de 2025, a mesma deve ser considerada os ditames do Art. 164, da Lei nº 14.133/21, como se vê:

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.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

O prazo para apresentação de Impugnação é de **até 03 (três) dias úteis** antes da data fixada para abertura da sessão pública.

Ao protocolar a Impugnação, via plataforma de disputa conforme as regras vigentes, que originou este expediente, ocorrendo em 26/02/2025 às 14:00 (horário de Brasília), sendo manifestadamente tempestiva a medida buscada.

Sendo considerado **a tempestividade** da presente impugnação, passando assim a análise do mérito da questão, nos termos do Edital de licitação.

DAS ALEGAÇÕES

Em apertada síntese, a impugnante alega a necessidade de retificar o edital em relação aos pontos a seguir:



A. Inclusão dos itens 08- (fígado bovino salgado e seco charque) e item 09 – (carne moída com vegetais). Arguindo sobre direcionamento e restrição de competitividade do certame.

DA ANÁLISE DO MÉRITO

DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL.

ITEM A – Inclusão dos itens 08- (fígado bovino salgado e seco charque) e item 09 – (carne moída com vegetais).

Conforme artigo 6º, XIII, da Lei 14.133/2021, bens e serviços comuns são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

A aquisição desses bens e serviços comuns está sempre vinculada ao menor preço (ou maior desconto, que, na realidade, acaba por refletir mesmo o menor preço), conforme art. 6º, XLI, da novel legislação.

O pregão é a modalidade de licitação que a Lei 14.133/2021 elegeu como obrigatória à contratação de bens e serviços comuns. No caso em tela, o objeto a ser fornecido se encaixa no conceito de bem comum.

Importante salientar que a municipalidade me fase de planejamento indicou a necessidade de realização do processo em epígrafe utilizando-se a divisão por lote na modalidade pregão para melhor atendimento das necessidades da administração, sob o ponto de vista estratégico e de economicidade, em respeito ao preceito da lei nº 14.133/21.

Como vemos o legislador previu que a administração tenha a capacidade de análise e do aspecto da viabilidade técnica, operacional e econômica, do objeto que se pretende adquirir.

Onde na fase de planejamento da contratação assim descreveu o Termo de Referência:

16.1 O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de licitação na modalidade PREGÃO, sob a forma ELETRÔNICA, com adoção do critério de julgamento pelo [MENOR PREÇO por LOTE.

Sobre este tema, podemos citar a obra "Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos", vários autores, da editora Malheiros, na página 74, o seguinte trecho:

"(..) em geral, a economia de escala é instrumento fundamental para diminuição de custos. Quanto maior a quantidade a ser negociada, menor o custo unitário, que em decorrência do barateamento do custo da produção (economia de escala na indústria), que porque há



diminuição da margem de lucro (economia de escala geralmente encontrada no comércio) ".

Corroborando o entendimento supramencionado, em julgado, o Tribunal de Contas da União, quando decidiu pelo indeferimento de pedido de divisão do objeto licitado em itens, por considerar que a reunião do objeto em um único item, desde que devidamente justificada pela área demandante ou pelo pregoeiro, afasta a possibilidade de restrição indevida à competitividade. (Acórdão 1.167/2012 - TC 000.431/2012-5 - MU-Plenário -Relator: José Jorge).

Essa mesma Corte se pronunciou através do Acórdão nº 732/2008, no seguinte sentido: "... 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".

Dessa forma, verifica-se que o entendimento do Tribunal de Contas tem sido o de que a divisão do objeto em itens distintos deve ser auferida sempre no caso concreto, devendo ser aplicada a opção mais vantajosa para a Administração Pública, desde que não haja restrição à competitividade.

Assim, dentro da competência discricionária que é assegurada à Administração, optou-se por adotar o critério de julgamento e divisão por lotes, que se reputa mais ajustado às necessidades e eficiência administrativas no presente caso. 16.3. Será considerada vencedora a licitante cuja proposta contenha o [Menor Preço por LOTE].

A súmula 247 do TCU, listada também assevera na mesma tônica, que 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, **desse que não haja prejuízo para o conjunto ou completo ou perda de economia de escala.**

A adjudicação por grupo por lote não é, em princípio, irregular' devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo' a vantagem dessa opção. (Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara I relator: JOSE JORGE)

Oportuno destacar que a Emenda Constitucional nº 19/98 incorporou o princípio da eficiência aos pilares da atividade administrativa, autorizando, assim, à administração acautelarem-se quanto ao cumprimento satisfatório do objeto licitado, o que neste caso se implementa com a comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes.

Nesta senda, invoca-se, novamente, os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

"Enfim, lei proibindo providências necessárias a salvaguardar o interesse público seria inconstitucional. S exigências de capacitação técnico-operacional são indispensáveis para salvaguardar o interesse público, o dispositivo que as proibisse seria incompatível com o princípio da supremacia do



interesse público.' T/h4 Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14º Ed, São Paulo: Dialética, 438)

Como visto, o agrupamento de produtos distintos em lotes (por preço global) deverá ser admitido quando, justificadamente, houver necessidade de inter-relação entre os produtos a serem contratados, gerenciamento centralizado ou implicar vantagem para a Administração, como no caso, a fiscalização é centralizada na SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, os fornecimentos são padronizados, ou seja, a forma de entrega e outras questões é a mesma, a forma de fiscalização, de pagamento, dentre outras.

Com efeito, as justificativas para a adoção de lote único nesse certame são plenamente corroboradas por essa área de licitações por se essa a opção mais adequada do ponto de vista operacional e econômico, tal como retrata a Súmula 247/TCU.

Noutro ponto não há qualquer comprovação, indício ao menos de que as especificações e formas de ajustar os itens nos lotes estão restringindo a competitividade ou mesmo direcionando o certame a qualquer empresa como incita a impugnante, suas observações não passam de ilações não havendo qualquer fato que possa referendar as afirmações.

Nessa esteira, podemos citar ainda a jurisprudência do TCU:

"O § 1º do art.23 da Lei nº 8.666/93 estabelece a possibilidade de a Administração fracionar o objeto em lotes ou parcelas desde que haja viabilidade técnica e econômica. Nos termos do § 2º, o fracionamento da contratação produz a necessidade de realização de diversas licitações. O fundamento do parcelamento é, em última instância, a ampliação da competitividade que só será concretizada pela abertura de diferentes licitações. Desate, justifica-se a exigência legal de que se realize licitação distinta para cada lote do serviço total almejado." (Acórdão nº 2.39312006. Plenário)

"O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico econômico, nos termos do art.23, § 1º, da Lei no 8.666/1993. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração." (Acórdão 304 1 12008 Plenário)

Finalmente, o acórdão 240712006 do TCU prevê, em caso de prejuízo à Administração, a aquisição por lotes:

Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte das aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na disputa. 60. Essa regra, contudo, poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja o fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. 61.



Além disso, o fracionamento da contratação poderá também esbarrar em impedimentos de ordem econômica, os quais se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Logo, nas situações em que pode ocorrer o aumento dos custos para o Poder Público, não caberá falar em fracionamento, uma vez que a finalidade é a redução de despesas administrativas. (Acórdão 240712006 - Plenário).

O critério de julgamento da licitação pelo MENOR PREÇO POR LOTE e neste caso em lotes compostos por itens, indubitavelmente, é aquele que melhor reflete os anseios da licitação, por ser econômica e logisticamente o mais viável, tendo em vista que os serviços agrupados em lotes são similares, minimizando a cotação de itens ou lotes de valores insignificativos, e o seu agrupamento perfaz um valor maior a ser cotado, sendo um atrativo aos licitantes, proporcionando uma maior economia de escala melhora na padronização, logística e gerenciamento do fornecimento, já que a unidade gestora solicitará o objeto a um número menor de fornecedores, bem como maior agilidade no julgamento do processo.

As especificações dos produtos Fígado Salgado Charque e carne moída com vegetais, foram elaboradas com base em análise do mercado e bem como análises técnicas, que determina que as especificações devem ser claras, precisas e adequadas ao objeto licitado. Os produtos descritos no termo de referência, são amplamente comercializados no mercado, conforme atestado por profissionais responsáveis pela elaboração da demanda.

As alegações de não existência ou de restrição de competitividade, não foram comprovadas pela impugnante, não apresentando qualquer documento, que comprovem suas argumentações, portanto não há motivos para alteração do termo de referência do presente expediente.

Portanto é oportuno salientar que a licitação é o instrumento de seleção, na qual se busca obter a proposta mais vantajosa aos seus interesses. As impugnações são ferramentas que devem ser interpostas com a finalidade de corrigir possíveis erros ou omissões, que possam corromper a legalidade e a isonomia do certame. O alinhamento do descritivo técnico e das condições de fornecimento do objeto em coerência com as especificações técnicas e disponíveis, devem também primar pela plena execução do objeto proveniente do processo de licitação em questão.

É o juízo discricionário do Administrador que determina as especificações do objeto a qual se pretende contratar, de modo a extrair as melhores condições de sua execução para adequar-se as suas finalidades, sempre pautadas na razoabilidade e proporcionalidade dos meios aos fins. Pois quando a lei confere ao agente público competência discricionária, isso significa que atribuiu ao agente o dever/poder de escolher a melhor conduta, dentre um universo de condutas possíveis, para a plena satisfação do interesse público, sendo que essa busca pautou as especificações e exigências contidas no Termo de Referência do certame em questão.



Em que pese a regra ser o parcelamento, ou seja, a divisão por itens, tantos quanto possíveis, a formação de itens agrupados em lotes pode e deve ser utilizada quando a natureza do objeto licitatório condiciona tecnicamente a contratação de forma conjunta ou que possibilite maiores vantagens econômicas por meio da economia de escala.

Conforme exposto pela equipe de planejamento da contratação nos Estudos Técnicos Preliminares - Apêndice, do Instrumento Convocatório, a aquisição se deu de forma agrupada em lotes, com o parcelamento dos itens, sendo avaliada como a solução que melhor atende aos interesses e necessidades da Administração.

Em regra, conforme disposições estabelecidas na alínea b, inciso V, do art. 40 da Lei n.º 14.133/21, o planejamento da compra deverá atender, entre outros, ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

O parcelamento é o ato tendente a realizar a divisão do objeto, em itens ou lotes, sempre que, for idealizado que com tal segmentação urge a possibilidade de ampliação da competitividade, sem que haja prejuízo aos aspectos técnicos e, dessa forma, aumentar a chance de obter melhores propostas, e, conseqüentemente, preservar a economia de escala.

O agrupamento dos itens, parece ser a medida mais sensata conforme levantamento da equipe de planejamento em razão objeto, e fundamentalmente pelas razões a seguir.

A Lei n.º 14.133/2021 estabelece a eficiência como um dos princípios que regem as licitações. O agrupamento de itens, quando bem fundamentado, pode proporcionar maior eficiência tanto na execução da contratação quanto na obtenção dos produtos desejados. Ao adquirir a merenda escolar em lotes, é possível otimizar o processo de compra, reduzir custos operacionais e administrativos, além de promover uma melhor utilização dos recursos públicos.

O princípio da economicidade está diretamente relacionado à busca pelo melhor custo-benefício. Quando os itens são agrupados em lotes, é possível negociar melhores condições comerciais com fornecedores, considerando a compra em maior escala, o que geralmente resulta em descontos e redução do custo unitário dos produtos. Além disso, a aquisição de lotes pode gerar ganhos logísticos e de transporte, otimizando os custos totais da operação.

A Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 40, § 2º, permite que a Administração opte pelo agrupamento de itens em lotes, quando isso representar maior viabilidade econômica e execução do objeto, além de promover maior competição entre os fornecedores. No caso específico da merenda escolar, a aquisição em lotes pode permitir a participação de fornecedores especializados em determinados produtos (como alimentos perecíveis, não perecíveis ou produtos específicos como sucos ou carnes), aumentando a competição e, conseqüentemente, a chance de se obter propostas mais vantajosas.



O agrupamento de itens pode proporcionar economia logística significativa, uma vez que a entrega de vários itens agrupados pode ser organizada de maneira mais eficiente, com redução no número de transportes e entregas, o que impacta diretamente nos custos gerais do processo. Além disso, o agrupamento pode permitir melhores negociações de prazos e condições de entrega, reduzindo custos adicionais com frete e armazenagem.

A Lei nº 14.133/2021 ressalta que as condições de execução do contrato devem ser avaliadas com base em vantagens técnicas. Agrupar os itens possibilita um maior controle sobre a qualidade dos produtos adquiridos, pois permite a análise detalhada da capacidade dos fornecedores em atender aos requisitos técnicos de cada lote de merenda escolar. Assim, a Administração pode garantir que cada item ou conjunto de itens seja fornecido por empresas com maior expertise e qualidade no fornecimento de alimentos escolares.

A Lei nº 14.133/2021 busca o fomento à competitividade e à participação de pequenos fornecedores. Ao agrupar os itens em lotes menores e específicos, pode-se criar oportunidades para empresas de menor porte que possuam especialização em determinado tipo de alimento, mas que talvez não conseguissem competir em uma licitação que exigisse a aquisição de todos os itens de forma separada. Dessa forma, o agrupamento pode garantir maior diversidade de participantes e, conseqüentemente, propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

A mitigação de riscos relacionados à execução do contrato. Ao distribuir a aquisição de merenda escolar em lotes, a Administração reduz a dependência de um único fornecedor, o que diminui o risco de atrasos ou falhas na entrega. Caso um lote tenha algum problema, o impacto sobre a execução do contrato é reduzido, já que outros lotes podem ser fornecidos por diferentes fornecedores, garantindo que a merenda escolar seja entregue de forma contínua e sem interrupções.

Portanto, o agrupamento de itens na aquisição de merenda escolar, conforme previsto na Lei nº 14.133, de 2021, apresenta uma série de vantagens tanto do ponto de vista administrativo quanto econômico. A medida visa à eficiência na execução do contrato, ao controle dos custos, à competitividade entre os fornecedores e à qualidade dos produtos entregues, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficaz e em conformidade com os princípios da legalidade e da transparência.

Assim, é plenamente justificável a opção pelo agrupamento dos itens, uma vez que a medida atende aos objetivos de promover uma gestão pública mais eficiente, econômica e transparente, sempre em benefício da qualidade da merenda escolar fornecida aos alunos.

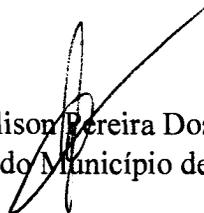
Portanto, não há de que se falar em ilegalidade no presente ponto.

DA DECISÃO



Diante dos argumentos apresentados em peça pela Impugnante **CONHEÇO** da impugnação interposta, por estar nas formas da Lei, e, quanto ao mérito, entende-se pela sua **IMPROCEDÊNCIA**. Mantendo-se assim a data de abertura definidos para o **Pregão nº 006/2025-PE**.

Pedra Branca - CE, 10 de março de 2025.


Francisco Alison Pereira Dos Santos
Agente de Contratação do Município de Pedra Branca /CE