



Ministério da Cultura
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO Nº 01

Brasília, 20 de dezembro de 2023.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de resposta ao pedido de impugnação ao Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 21/2023, do tipo MENOR PREÇO, do Processo Administrativo nº 01450.007234/2023-47, regido pela Lei nº 14.133, de 2021, cujo objeto é o registro de preços para eventual aquisição de coletores de dados móveis com Etiquetas/Tags para superfícies metálicas e não metálicas, impressoras térmicas para etiquetas, para rastreamento e gerenciamento do acervo patrimonial da Sede do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Brasília- DF.

2. DA LEGITIMIDADE E ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

2.1. Nos termos do disposto no caput do artigo 164 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

2.2. Portanto, admite-se pedido de impugnação formulado pela empresa **INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS EIRELI EPP**, CNPJ Nº: **20.772.716/0001-14**, nos termos da legislação vigente, em virtude de sua legitimidade.

2.3. Salientamos que o Termo de Referência, bem como a Minuta do Edital foram previamente analisados pela Consultoria Jurídica deste Instituto, quanto aos requisitos de legalidade das cláusulas ali dispostas.

3. DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

3.1. Nos termos do subitem 10.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 21/2023, regido pelo caput do supracitado artigo 164 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, o pedido de impugnação de edital por irregularidade na aplicação da Lei, ou a solicitação de esclarecimento sobre seus termos, deve ser protocolado até 3 (três) dias úteis **antes da data** de abertura do certame. Diante disso, exclui-se o dia da abertura da contagem, sendo inelegíveis para a interposição de impugnações e esclarecimentos os **três dias úteis anteriores**.

3.2. Considerando que a data de abertura do certame é 21/12/2023 e o pedido de impugnação foi protocolado em 15/12/2023, às 10:42:00, é clarividente afirmar que o pedido de impugnação ao edital referente ao Pregão Eletrônico nº 21/2023, do tipo MENOR PREÇO, do Processo Administrativo nº 01450.007.234/2023-47, formulado pela impugnante é **tempestivo**, pois o prazo para solicitações de impugnações e esclarecimentos se encerra no dia 18/12/2023.

4. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

4.1. A impugnante irressigna-se pelo afastamento do presente procedimento licitatório, exigências feitas em extrapolação ao disposto no estatuto que disciplina o instituto das licitações, com intuito inclusive, de evitar que ocorra restrição desnecessária do universo de possíveis e capacitados competidores, obstando a BUSCA DA CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSA, senão vejamos:

INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS EIRELI EPP, com sede à R. BASILIO ALVES MORANGO, 1745 – 1º andar – PQ. EDU CHAVES - SÃO PAULO/SP – CEP 02222-001, C.N.P.J. 20.772.716/0001-14, vem apresentar a seguinte **IMPUGNAÇÃO**:

O presente edital visa aquisição de itens na forma de grupos, como se constata no inciso 1 do edital:

1.2. A licitação será realizada em grupo único, formado por 4 (quatro) itens, conforme tabela constante no Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem.

Entretanto como se verifica na relação dos itens, os produtos são diferentes entre si, a saber: impressoras, coletor móvel, etiquetas e ribbon.

Por isso, constata-se que será limitada a participação das empresas que realmente são do ramo, possibilitando somente a participação de empresas representantes ou as famosas "fazem tudo", ou seja, não são especialistas ou fabricantes, tendo como consequência direta o aumento do valor proposto ou inegável limitação a ampla disputa.

Do contrário, haveria maior aumento de licitantes e com isso, competitividade, gerando aumentando da qualidade e redução de custos. Correto seria desmembrar os itens, a fim de cumprir um dos principais princípios da licitação pública, qual seja da ampla disputa.

Além disso, dificulta ou impede a participação de empresas do ramo gráfico, que não vendem ou fabricam este tipo de equipamentos, pelos motivos já expostos. E acresce-se a isso, a obrigatoriedade em fazer os pregões com julgamentos por ITEM e não POR LOTE.

VEJA súmula do TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO): "SÚMULA Nº 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 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." (grifo nosso)

Veja o entendimento da Procuradoria do Estado de São Paulo (inserido no site de licitações deste estado):

"Entende-se por "agrupamento de produtos diversos em um único item" a reunião num item de produtos de natureza similar e pertencentes ao mesmo segmento de mercado, visando a realização de uma única licitação e/ou a diminuição da quantidade de itens no certame. A viabilidade do agrupamento merecerá análise específica e apurada em cada caso concreto, de modo a não restringir o caráter competitivo de certame e, a partir daí, levar a escolha de proposta menos vantajosa para a Administração. "

No mesmo sentido, as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

"Decisão 192/1998 - Plenário - TCU 2.3. quando da realização de procedimento licitatório cujo objeto seja de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, proceda à adjudicação por itens ou promova licitações distintas, tendo em vista o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, bem como o entendimento firmado por este Tribunal na Decisão nº 393/94-TCU-Plenário (Ata nº 27/94, DOU de 29/6/1994);"

"Decisão 393/1994 - Plenário - TCU 1. firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/93, 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;"

Há inclusive julgado que não aceita o somatório de itens que para alguns seriam "aparentemente" idênticos (cartuchos, toners e fitas para impressoras):

" Retomando os argumentos traçados no item 20.4, entendemos que as demais aquisições possuem características peculiares entre si e com as aquisições de cartuchos, toners e fitas para impressoras, pois envolvem especializações diversas. Embora seja verdadeiro que existam empresas de informática que fornecem todos esses componentes, com muito mais propriedade poderemos dizer que os objetos possuem peculiaridades, fazendo com que seja lícita a contratação separada, sem a utilização do dever de somatório, pois, ainda mais, é óbvio que existem inúmeras empresas especializadas, em separado, em cada um desses tipos de produtos. (decisão do TCU, Acórdão 1426/2009 - Plenário Número Interno do Documento AC-1426-26/09-P Grupo/Classe/Colegiado GRUPO I / CLASSE I / Plenário Processo 003.515/2004-7)

Se ainda faltem argumentos a favor do desmembramento, o nobre doutrinador Marçal Justen Filho assim encerra: "O art. 23, §1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condição de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única" (grifo acrescido. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 276).

É correto afirmar que o critério de julgamento do "menor preço por lote", em tese, fere frontalmente, o princípio da economicidade, não se traduzindo na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, posto que somente seria obtida com o critério "menor preço por item", na forma prevista no art. 15, IV da Lei nº 8.666/93, ao estabelecer que "as compras, sempre que possível, deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade."TC-004720/026/10.

Por isso, requer seja desmembrado os itens citados, ora, ribbon dos demais itens de informática. Manter-se em grupo é inegavelmente nocivo e sem justificativa legal e ou prática.

Requer o desmembramento a fim de atender melhor ao edital e por conseguinte administração pública e a legislação em vigor. P. deferimento. Santos/SP, 14/12/2023.

INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS EIRELI – EPP Maria Solange dos Santos - Rep. Legal Carteira de Identidade nº 15.490.623-2 CPF nº 049.259.028-14.

4.2. Em síntese, requer a Impugnante que seja recebida e provida a impugnação para correção de vícios apontados do Edital, em atenção aos princípios da competitividade e da legalidade.

5. DA ANÁLISE

5.1. Inicialmente cumpre informar que o pedido de impugnação apresentado pela empresa **INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS EIRELI EPP** baseia-se nos ditames da Lei nº 8.666, de 1993, no entanto a licitação por meio do Pregão Eletrônico nº 21/2023 está instruída sob a égide da Lei nº 14.133, de 2021, que conforme o disposto no inciso I do artigo 11 da citada Lei tem por objetivo assegurar a seleção da proposta mais vantajosa apta a gerar o resultado da contratação mais vantajoso para a Administração Pública, **inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto.**(grifo nosso).

5.2. Em síntese, a impugnação interposta questiona sobre o item 1.1 do Edital sobre o agrupamento de 4 (quatro) itens em lote único.

5.3. Apresenta-se então, a seguir, as informações necessárias ao esclarecimento dos fatos:

5.3.1. O agrupamento de 4 (quatro) itens em LOTE ÚNICO está justificado pela área demandante no documento Estudo Técnico Preliminar, no item 9. "Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução", constante da instrução do processo licitatório (SEI 4877114) conforme abaixo:

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

9.1 Não se verifica a viabilidade de parcelamento da solução, em razão da indivisibilidade do objeto. Ainda, o conjunto da solução na forma definida neste Estudo não prejudica a ampla participação de licitantes e nem proporciona a perda de economia de escala, de forma que o objeto poderá ser atendido absolutamente por um mesmo fornecedor do ramo.

9.2. Além disso, uma possível divisão do objeto poderia incorrer em não entrega do produto pelo fornecedor vencedor, acarretando em atraso no tagueamento dos bens patrimoniais, no inventário do próximo ano, e em custos desnecessários com o refazimento de um novo processo licitatório, que poderia, inclusive, encarecer o valor final do produto adquirido de forma isolada.

9.3. Por fim, também importante ressaltar que os insumos presentes nesta contratação devem ser compatíveis com os equipamentos aqui listados. Existem variados tipos de etiquetas e ribbons disponíveis no mercado, e uma possível divisão deste objeto poderia incorrer em uma aquisição de insumos que não atenderiam aos requisitos da impressora.

5.4. Resta evidente que o parcelamento poderia deixar a Administração vulnerável a riscos, tais como item deserto ou com preço igual ou superior ao que se pode obter com os itens em lote, que poderiam prejudicar a totalidade da solução escolhida. Apesar de cientes da divisibilidade do objeto, a interdependência entre os componentes da solução foi que guiou a SAAP na designação do conjunto como unidade do objeto licitado. Além disso, foram observados outros custos ao longo do ciclo de vida da solução que, aglutinados em grupo único, resultariam em menos custos financeiros e processuais à Administração.

5.5. Ademais, a Lei 14133, em seu Artigo 40, § 3º, assim indica:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

5.6. Considerando que a aquisição do material presente no Pregão, ressalte-se imprescindível, para a proteção dos bens patrimoniais do IPHAN, esta Equipe de Planejamento repassou em leitura, algumas contratações similares ocorridas na Administração Pública Federal. Um dos textos em análise, foi o ETP do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que gerou o edital do Pregão 27/2020 (4979136). Trata-se de contratação bastante similar a esta que efetuamos no momento:

5.7. A justificativa do Ministério da Justiça para o não parcelamento vai de encontro ao definido por esta Equipe, a saber:

"Cumpre-nos enfatizar, ainda, que a opção mencionada justifica-se, tendo em vista que a mesma não restringirá o caráter competitivo do certame, muito menos a perda de economia de escala (...) sendo necessário registrar que a natureza dos serviços, objeto da presente contratação, requer a opção do critério de julgamento acima ciado, em razão do fator da economicidade gerado para a Administração, considerando-se que ocorrerá uma eficiente execução e controle do contrato, em razão de ser efetuada a contratação de uma única empresa para o fornecimento dos serviços que possuem interdependência".

5.8. Por fim, a impugnante roga pela adjudicação do lote único do Edital na forma de menor preço por item em vez de menor preço por lote, **solicitando que apenas o item 4 (Rolo Ribbon de resina) seja retirado do grupo e seja adjudicado isolado dos demais, demonstrando assim que a própria Licitante entende ser cabível o agrupamento de itens.**

6. DA DECISÃO

6.1. Sendo assim, na forma do parágrafo único do art. 164 da Lei 14.133/2021, este pregoeiro **INDEFERE** o pedido, apresentado pela empresa **INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS EIRELI – EPP**, inscrita no **CNPJ sob o nº 20.772.716/0001-14**, de impugnação ao Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 21/2023, do tipo **MENOR PREÇO**, do Processo Administrativo nº 01450.007234/2023-47, regido pela Lei nº 14.133, de 2021, restam mantidos os termos dos documentos Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Edital, bem como a data e o horário da sessão pública do certame, a fim de afastar todo e qualquer equívoco ou interpretação que possa obstar a competição entre as empresas licitantes.

6.2. Ressalta-se ainda, que a presente decisão se encontra em sintonia com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, do julgamento objetivo, da finalidade, portanto, respeitadas as normas que regem a modalidade em comento.

6.3. Por fim, comunicamos que será dada a devida publicidade.

PAULO ALVES FERREIRA FILHO
Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Alves Ferreira Filho, Coordenador de Licitação e Contratos**, em 20/12/2023, às 14:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.iphan.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4971576** e o código CRC **275FB238**.
