



CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO CEARÁ – CRA-CE

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO N. 90003/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 06.02.001/2024

Cuida-se de resposta à peça impugnatória ao Edital interposta pela MOTOGRÁFICA E COMÉRCIO DE PAPEIS LTDA., ora impugnante, referente ao Pregão Eletrônico nº 06.02.001/2024, cujo objeto é a Aquisição de material gráfico e personalizados para suprir as necessidades do Conselho Regional de Administração do Ceará – CRA-CE e suas subseções.

I – DA ADMISSIBILIDADE E TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 164, *caput*, da Lei n. 14.133/21, reiterado no item 13.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

A impugnação sob análise foi apresentada pela interessada no dia 17 de abril, através do e-mail da autarquia indicado para este fim, logo, reputa-se tempestiva.

II – DAS RAZÕES E FUNDAMENTAÇÕES DA IMPUGNAÇÃO

Constata-se que na impugnação apresentada alega a parte irresignada alega, em síntese, que o instrumento convocatório estabeleceu critérios restritivos à participação, quando poderia ter parcelado a licitação em dois grupos, tendo em conta a existência de dois segmentos diferenciados de serviços gráficos.

Nesse sentido, suscita a ilegalidade das disposições editalícias e incove a Súmula n. 247 do Tribunal de Contas da União, *ipsis literis*:

“O agrupamento de tantos itens em lote único, conforme disposto no edital é ILEGAL visto que restringe a competição e macula os princípios básicos da licitação pública. ‘O agrupamento do objeto em lote único restringe a competição, macula os princípios básicos da licitação e direciona a licitação a participação de apenas determinada empresa. Ressalta-se que o que se pretende com o desmembramento dos grupos/ lotes é a participação de um número maior de interessados e com isso aumentar a possibilidade de se obter a proposta mais vantajosa. Nesse sentido é pacífica a jurisprudência do TCU 1. É irregular o



CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO CEARÁ – CRA-CE

agrupamento, em um mesmo lote a ser licitado, de objetos divisíveis, haja vista o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e na Súmula 247 do TCU;"

III – DA ANÁLISE DO MÉRITO

Observa-se, de início, que assiste razão à parte impugnante que, via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, contudo, é necessário atentar-se para a previsão de que o parcelamento deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

[...]

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, **quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;**

[...]

§2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§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. (Grifo acrescido.)

O parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo supracolacionado, e, além disso, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro.

De qualquer forma, a decisão final quanto ao parcelamento envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, observados pelo órgão contratante, no caso concreto, tomando em conta os elementos legalmente definidos.

Nesse sentido, nos termos do item 8 do Estudo Técnico Preliminar, a Administração optou pelo não parcelamento da contratação e agrupamento dos itens por entender que sua divisão em diversos contratos com diversos fornecedores não é tecnicamente viável ou economicamente



CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO CEARÁ – CRA-CE

vantajosa, o que deve ser entendido como adequado e proporcional, consideradas as características internas do órgão e o do objeto contratado.

É necessário ter-se em mente que existem situações em que o parcelamento pode ser inviável ou desvantajoso, e a lei excetua a realização do parcelamento nestas circunstâncias. Por exemplo, quando há perda de economia de escala e a divisão do objeto em mais grupos resulta em aumento dos custos globais da contratação. Outra situação é quando os benefícios do parcelamento não compensam o aumento do custo e das dificuldades administrativas da gestão contratual. Além disso, o parcelamento pode descaracterizar ou prejudicar o objeto da contratação, ou ser necessário contratar um fornecedor único para padronização.

No caso em análise, é imprescindível que se tenha em vista que a aquisição do Material gráfico envolve uma integração intrínseca de diversos elementos, como design, impressão, acabamento e entrega, os quais estão interligados e dependentes entre si para garantir a qualidade e a integridade do produto final. Dividir o objeto em itens poderia comprometer a coesão e a harmonia do resultado final, prejudicando a eficiência e a eficácia da aquisição. Portanto, a manutenção da integralidade do objeto da contratação se mostra necessária para assegurar a entrega de um material gráfico de alta qualidade e de acordo com as especificações técnicas exigidas.

Além disso, importa ressaltar que ao adquirir todos os elementos do material gráfico de forma integrada, é possível garantir a coerência e a uniformidade da identidade visual da instituição contratante. A estética é um aspecto importante para o objeto, e a utilização dos materiais em conjunto é fundamental para transmitir uma mensagem coesa e fortalecer a percepção da marca. Dividir o objeto em itens poderia comprometer a harmonia e a consistência visual, resultando em uma comunicação fragmentada e menos eficaz. Portanto, a manutenção da integridade do objeto da contratação se mostra essencial para preservar a identidade visual da instituição e garantir a efetividade das ações de comunicação.

Ressalta-se ainda que os itens contratados devem observar a logística que lhes é peculiar, de forma que não haja um descompasso entre o objeto licitado e a posterior satisfação do serviço. Isso é especialmente relevante em casos nos quais os materiais a serem produzidos estão interligados e fazem parte de uma mesma campanha, projeto ou evento. A contratação de um único fornecedor, nesse sentido, visa garantir a eficácia da aquisição, uma vez que o material precisa ser utilizado em conjunto, os diversos itens têm finalidades conexas. É necessário que seja observado se



CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO CEARÁ – CRA-CE

divisibilidade produz alteração na substância do objeto, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destina, o que ocorre no caso em tela.

Consideram-se também os aspectos de viabilidade técnica e as vantagens da redução de custos, ao manter a integralidade do objeto, é possível garantir uma gestão mais eficiente da contratação, tomando em conta o corpo de colaboradores reduzido da autarquia, ora contratante, centralizando responsabilidades e simplificando o acompanhamento e o controle, desde a contratação até a entrega final.

Ademais, é possível arguir também pela economia de escala pela contratação no formato estabelecido pelo edital, uma vez que alguns itens são adquiridos em baixas quantidades, e seus custos intrínsecos, como frete e administração, são reduzidos em razão da aquisição dos itens em conjunto.

O não parcelamento do objeto em mais grupos ou itens, nos termos do art. 40, V, b, da Lei 14.133/21, neste caso, se demonstra técnica e economicamente mais viável, pelos aspectos explorados acima, e não tem a finalidade de reduzir o caráter competitivo da licitação, visa tão somente assegurar a gerência segura da contratação, e principalmente assegurar, não só a mais ampla competição necessária em um processo licitatório, mas também atingir a sua finalidade e efetividade, que é atender a contento as necessidades da Administração Pública.

Esse tratamento é perfeitamente compatível com as melhores práticas no trato da coisa pública, especialmente tomando em conta a finalidade última do procedimento licitatório, que é realizar a contratação que melhor atenda o interesse público, considerado sempre o princípio da eficiência. Nesse sentido, aponta-se o enunciado do Tribunal de Contas da União, ainda sob a vigência do regime jurídico da Lei n. 8.666/93, no Acórdão 2529/2021-Plenário:

“Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993).” (Grifo acrescido.)

No que se refere à Súmula 247 do TCU, invocada pela insurgente, cita-se o Acórdão 2907/2012 do Plenário da mesma corte de contas, em que se admite que as características intrínsecas do órgão podem flexibilizar a sua aplicação imediata:



CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO CEARÁ – CRA-CE

“[Voto] 9. Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que 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. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos. 10. A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade.” (Grifo acrescido.)

Portanto, pelos aspectos enumerados, a opção pela condução da licitação sem divisão em mais lotes, grupos ou itens proporcionará um gerenciamento eficiente e racionalizado dos recursos públicos, reduzindo as despesas administrativas, evitando a elaboração de um número excessivo de Contratos de vários itens com características semelhantes, que poderiam ser adquiridos em conjunto, e ainda materiais devidamente padronizados, evitando-se assim que a contratação torne-se mais dispendiosa, posto que haveria a necessidade um número maior de mão de obra para fiscalização de inúmeros contratos.

Ademais, ao contrário do alegado pela impugnante, a composição da licitação na forma estabelecida no presente edital, além de técnica e economicamente viável para a Administração, se mostra, ainda favorável à competitividade do certame, haja vista a grande quantidade de empresas que fornecem serviços do mesmo segmento e que participaram em outras contratações similares realizadas pelo órgão.

IV – DA DECISÃO

Isto posto, com lastro nos posicionamentos levantados, configurado o atendimento das disposições legais e em consonância com as orientações da Egrégia Corte de Contas da União, este Pregoeiro decide conhecer a presente peça por ser tempestiva, para, no mérito, NEGAR PROVIMENTO AO INSTRUMENTO IMPUGNATÓRIO, em face dos argumentos expostos e da regularidade do instrumento convocatório.

Fortaleza, 22 de abril de 2024.

Antonio Marcos Salvino da Silva
Pregoeiro