

## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

### Pregão Eletrônico nº 103/2022/SENAR/MT

**Objeto:** Aquisição de **01 (UM) caminhão tipo bitruck, para acoplamento de uma carroceria tipo prancha com adequação e colocação de um guindaste/munck (com pistão de estabilidade) e guincho de arrasto, e um reboque para transporte de plataforma de colheitadeiras agrícolas**, para atender as necessidades do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural Administração Regional do Estado de Mato Grosso – SENAR/MT, conforme condições, quantidades e especificações constantes no Edital e seus anexos.

**Impugnante:** DIGIMAQ COMERCIO DE EQUIPAMENTOS MAQUINAS E SERVIÇOS LTDA-EPP

Trata-se de impugnação aos termos do Edital de **Pregão Eletrônico nº 103/2022/SENAR/MT**, marcado para ser realizado no dia **10/08/2022**, às 09h00min (horário de Brasília), na Plataforma Eletrônica do Portal de Compras do Governo Federal denominada **Comprasnet**, constante na página eletrônica [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br), apresentada pela empresa **DIGIMAQ COMERCIO DE EQUIPAMENTOS MAQUINAS E SERVIÇOS LTDA-EPP**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 26.159.652/0001-67, doravante denominada de impugnante.

#### 1. Da admissibilidade.

Inicialmente vale registrar a lição de VICTOR AGUIAR JARDIM DE AMORIM, segundo a qual *“A impugnação tem por objetivo possibilitar ao cidadão ou ao licitante apontar à Administração a existência de vícios de legalidade, irregularidades e inconsistências nos editais, de modo a viabilizar a sua correção e adequação”*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 2. ed. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. p.96.

Nesse foco, dispõe o item 3.1 do edital em epígrafe que: ***“Sob pena de preclusão do direito, até as 18:30hs do terceiro dia útil anterior à data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos ou impugnar o presente edital por meio eletrônico pelo e-mail: [cpl@senarmt.org.br](mailto:cpl@senarmt.org.br) ou mediante petição a ser enviada ao Pregoeiro no endereço da sede do SENAR/MT direcionado para a Gerência de Licitações”.***

A peça impugnatória foi apresentada tempestivamente.

Em sede de admissibilidade, foram atendidos os pressupostos de tempestividade e legitimidade estabelecidos no Regulamento de licitações e Contratos do SENAR e no edital, razão pela qual **conhece-se** da presente impugnação, para analisar os fundamentos aduzidos à luz dos preceitos legais.

## 2. Das razões da impugnação.

A impugnante, se contrapõe aos termos do edital de Pregão Eletrônico nº 103/2022/SENAR/MT, alegando o quanto se segue:

“(…)

### I – SINTESE FÁTICA

Trata-se de Impugnação aos termos do Edital, apresentada pela empresa **DIGIMAQ COMERCIO DE EQUIPAMENTOS MAQUINAS E SERVIÇOS LTDA-EPP**, frente à **divisão do objeto licitado**, em ITENS de implementos e item de caminhão, e não em itens individuais, o que fere o princípio da eficiência, bem como frente ao **direcionamento do objeto a determinadas empresas**, conforme será demonstrado abaixo, o que restringe o caráter competitivo do certame, conduta vedada pelo art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e que também fere o princípio da livre concorrência.

É certo, que tais exigências não prosperam e deverão ser reformadas, conforme será amplamente demonstrado pelos fundamentos a seguir delineados.

### II – DOS FATOS E DOS FUNDAMENTOS À IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Trata-se de Impugnação ao Edital apresentada pela empresa **DIGIMAQ COMERCIO DE EQUIPAMENTOS MAQUINAS E SERVIÇOS LTDA-EPP**, frente à **divisão do objeto licitado**, em itens Caminhão (Item 01), Carroceria tipo prancha (Item 02) e Guindaste (munck) para engates (Item 04) e não em lote único, bem como frente ao **direcionamento do objeto a determinadas empresas**, conforme será demonstrado abaixo, o que restringe o caráter competitivo do certame, conduta vedada pelo art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e que também fere o princípio da livre concorrência.

Quanto ao item impugnado, tem-se que a **divisão do objeto licitado**, em itens distintos, **fere o princípio da eficiência** na contratação ora pretendida.

Em que pese a regra geral ser a aquisição de produtos por itens, deve ser observado se tal divisão não acarreta algum prejuízo para a Administração Pública. No caso em tela, é possível prever a ocorrência de prejuízos, de ordem técnica, financeira e para a gestão da contratação, bem como problemas na eventual responsabilização de uma empresa por fatos ocorridos durante a execução do objeto.

A Súmula nº 247, do Tribunal de Contas da União – TCU, dispõe 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, **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.”*

Com relação aos prejuízos de ordem técnica, caso o produto final (caminhão implementado com prancha e guindaste) apresente algum problema no momento da entrega a essa Administração ou no momento dos testes a serem realizados, é possível que a empresa contratada para montagem do equipamento tente imputar a responsabilidade para a empresa que forneceu o caminhão e vice-versa.

O mesmo pode ocorrer na hipótese de se constatar algum dano decorrente do transporte dos veículos. No momento da entrega a essa Administração, a empresa que montará os equipamentos e realizará a entrega final, tentará justificar que já recebeu o caminhão com dano ocorrido no transporte até a sua fábrica, ao passo que a empresa que fornecerá o caminhão tentará justificar que o dano ocorreu no transporte da fábrica dos equipamentos até o local de entrega dessa Administração.

Também pode ocorrer a mesma situação quando for necessário acionar a garantia dos produtos, quando não ficar claro se o problema apresentado é do caminhão ou dos equipamentos implementados, haja vista a necessidade de se realizar adaptações, conforme previsto no Edital.

A ausência de definição precisa das responsabilidades, ou mesmo a tentativa de imputar as responsabilidades para outra empresa, gerará grandes transtornos a esse nobre órgão público, **ferindo-se o princípio da eficiência** da presente aquisição pública, acarretando atrasos na solução de eventuais problemas, bem como criando-se a necessidade de abertura de processo administrativo para apuração das responsabilidades de cada empresa contratada. Uma vez que as distâncias percorridas podem extrapolar o limite da racionalidade uma vez que estamos falando em um país continental como o Brasil que possui fabricantes de caminhões e implementos instalados em várias regiões.

**“4.7.12.2. Os deslocamentos que se fizerem necessários do chassi do endereço de uma contratada para outra, ocorrerão por conta da CONTRATADA primária.**

**4.7.12.3. Exemplo da situação do item 7.7.12.2: Empresa A vence item 01, empresa B, vence o item 02, empresa C, vence o item 03 e empresa D vence o item 04. Os custos de entrega ocorrerão da seguinte forma: Empresa A custeia a entrega do chassi até o endereço da empresa B, e assim sucessivamente, de modo que cada empresa custeia somente 01 (um) frete, ou seja, relativo ao seu item ganho.”**

Outro problema que ocorrerá será para o pagamento, contrariando, inclusive, o Cronograma Físico-Financeiro constante no **item 19.1. do edital** onde o pagamento será “pagamento à CONTRATADA será efetuado mediante a comprovação da medição dos bens efetivamente entregues e apresentação da Nota Fiscal/Fatura dos produtos efetivamente entregues, devidamente atestada pelo setor competente desta entidade” (Grifo nosso) e **ferindo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.**

Além disso, fere o **princípio da razoabilidade** exigir que a empresa que fornecerá o caminhão tenha que aguardar todo o período de execução dos itens relacionados aos implementos para que tenha direito a receber pelo caminhão já fornecido. Caso essa última solicite prorrogação de prazo de entrega, a primeira ficará ainda mais prejudicada, não sendo razoável, manter-se tal exigência.

Sendo assim, para os produtos ora licitados, o ideal, **à luz do princípio da eficiência**, é a contratação de uma única empresa para o fornecimento do caminhão objeto do **item 01**, já implementados com os equipamentos e acessórios objetos dos **itens 02 e 04 e item 03**

**(implemento acoplável, não sendo necessário instalar/implementar)**, sendo possibilitada a subcontratação da empresa que fará a implementação dos caminhões, o que evitará prejuízos para o conjunto ou complexo de itens licitados, evitando-se todos os problemas e a morosidade supracitados.

Com isso, qualquer responsabilização quanto à execução do objeto recairá **apenas sobre a empresa contratada para fornecer determinado lote**, já contendo o caminhão e os implementos fixos **além do item 03 (implemento acoplável, não sendo necessário instalar/implementar)**, a qual responderá, exclusivamente, sobre qualquer responsabilidade no fornecimento do produto pronto, como um todo, não ferindo o princípio da competitividade.

**Sendo assim, fica IMPUGNADA a divisão dos objetos licitados em lotes distintos, requerendo-se, desde já, que sejam agrupados os lotes, da seguinte maneira, a qual permitirá uma maior eficiência da aquisição pública ora pretendida e evitará transtorno futuros:**

- **Lote 01**, composto por:

**ITEM 01** contendo: **01 Caminhão bitruck para transporte de máquinas pesadas, com no mínimo 4 eixos, mínimo 360 cv de potência. Ano/modelo correspondente no mínimo a emissão da nota fiscal.**

**ITEM 02** contendo: **01 Carroceria tipo prancha para transporte de maquinário pesado, mínimo de comprimento de 10 metros, com capacidade de 20 toneladas.**

**ITEM 03** contendo: **01 Reboque para transporte de plataforma de colheitadeira agrícola, com capacidade mínima de 12 toneladas.**

**ITEM 04** contendo: **01 Guindaste (munck) para engates de implementos e /ou produtos agrícolas – capacidade mínima 70 toneladas.**

Nesse sentido, em total acordo com os princípios basilares do procedimento licitatório, elucidamos a essa nobre Administração Pública e seus r. servidores o fato de que a exigência ora combatida, a qual expressamente direciona o Edital para determinadas empresas, fere o caráter competitivo do certame, pois restringe o oferecimento de determinados equipamentos, os quais, de igual modo, atingiriam a finalidade da presente aquisição de bens.

**Portanto, considerando todo o acima exposto, urge o reconhecimento e aceite das razões inseridas nesta Impugnação, acatando de plano o pleito desta Impugnante, no que tange à REFORMA/EXCLUSÃO das exigências editalícias ora combatidas, permitindo-se a participação de empresas como esta Impugnante, sob pena de ofensa aos princípios norteadores do procedimento licitatório, e contraposição às decisões e julgados apresentados.**

Quanto às questões acima debatidas, com fincas à reforma dos descritivos do Edital, salientamos que, em momento algum, intentamos em afrontar essa Administração Pública e seus servidores ou até mesmo prejudicar o regular andamento do procedimento; *in casu*, **nossa real intenção é poder informar e esclarecer a esta Administração Pública e seus servidores. Busca-se, ainda, com a presente manifestação, salvaguardar a igualdade de condições entre os concorrentes que participarão da disputa, nos moldes do artigo 37, XXI, da CF; proporcionando a isonomia, a eficiência, a economicidade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, princípios estes basilares do procedimento licitatório.**

Consubstanciados em todo o acima exposto, citamos neste momento, a ponderada análise do Prof. Luiz Alberto Blanchet:

*“O que a boa Administração exige de seus agentes é (...) a utilização de toda a perícia, objetividade, prudência, eficiência e critério necessários à satisfação de cada necessidade concreta ensejadora de licitação. **Não se quer com isto dizer que deva ser um gênio infalível ou um super-homem, mas ele tem absoluta obrigação de utilizar todas as qualidades e habilidades humanamente possíveis ao homem normal**” (Licitação – O Edital à Luz da Nova Lei, Curitiba, Juruá, 1994, pág. 34).*

Assim, se os servidores dessa nobre Administração Pública que formularam o Instrumento Convocatório, se equivocaram, *data venia*, a falha é por nós considerada inevitável, dentro das possibilidades normais. Conhecidas as presentes razões, acreditamos, todavia, que a Impugnação aos termos do Edital ora formulada haverá de merecer o acolhimento que se espera, ainda que tenhamos conhecimento ser mais difícil para o agente reconhecer o erro e mais fácil encontrar motivos para manter o seu posicionamento; contudo, confiamos que o bom senso de Vossas Senhorias, pautado pelo princípio da razoabilidade, deverá prevalecer.

**Portanto, considerando todo o acima exposto, urge a REFORMA/REVISÃO dos pontos ora impugnados, sob pena de ofensa à Constituição e aos princípios norteadores do procedimento licitatório.**

### III – DOS PEDIDOS.

Por fim, ante todo o exposto, esta Impugnante, **REQUER:**

**a) Que sejam analisados os pontos detalhados nesta Impugnação, com a correção necessária do ato convocatório, para que se afaste qualquer antijuridicidade que macule todo o procedimento que se iniciará.**

**b) Outrossim, caso não corrigido o Edital e o Termo de Referência, no ponto ora invocado, seja mantida a irresignação da ora Impugnante, para posterior juízo de anulação por parte da autoridade competente para tanto.**

Nestes Termos, Pede **DEFERIMENTO!** “ (sic)

São os argumentos.

Passa-se ao exame do mérito.

### 3. Do julgamento do mérito.

Cumprir registrar inicialmente, antes de adentrar a matéria e rebater os tópicos aventados pela impugnante, que as exigências estabelecidas no edital epigrafado são mínimas e legitimamente indispensáveis, tendo em vista a imprescindibilidade da contratação pretendida para atender ao SENAR/MT.

Nessa toada, cabe também fazer algumas considerações acerca da natureza das entidades do denominado Sistema “S”, conforme ensina a íclita doutrinadora JULIETA MENDES LOPES VARESCHINI<sup>2</sup>, *in verbis*:

“Como se pode observar dos conceitos doutrinários supracitados, **os Serviços Sociais Autônomos** são criados por lei (ou têm sua criação autorizada por expressa disposição legal<sup>3</sup>), **possuem personalidade de direito privado** e não têm fins lucrativos. Atuam ao lado do Estado, mediante o desempenho de atividades não lucrativas, **não integrando a Administração direta** (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), **nem a Indireta** (Autarquias, Fundações Públicas, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas). (Destacou-se)

<sup>2</sup> [https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter\\_sistema\\_s/arquivos/ANEXO\\_1\\_310\\_01.pdf](https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_sistema_s/arquivos/ANEXO_1_310_01.pdf)

<sup>3</sup> Conforme explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “As leis que deram origem a tais entidades não as criaram diretamente, nem autorizaram o Poder Executivo a fazê-lo, como ocorre com as entidades da Administração Indireta. Tais leis atribuíram a Confederações Nacionais o encargo de fazê-lo”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 573-574.

**Infere-se, portanto, que referidas entidades não se confundem com o Estado, tampouco integram a estrutura deste, atuando em cooperação com o Poder Público para o desempenho de atividades de relevante interesse público e social**". (Destacou-se)

De acordo com o entendimento expresso pela doutrinadora, referidas entidades não se confundem com o Estado, tampouco integram a estrutura deste, atuando em cooperação com o Poder Público para o desempenho de atividades de relevante interesse público e social.

Segundo o doutrinador HELY LOPES MEIRELLES os Serviços Sociais Autônomos são *"todos aqueles instituídos por Lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais"*.<sup>4</sup>

Nesse aporte, consoante leciona MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, aludidas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado. Ao revés, exercem atividades privadas de interesse público (serviços que não são exclusivos do Estado) e, justamente por isso – pela relevância pública e social – são incentivadas pelo Poder Público mediante subvenção decorrente de instituição compulsória de contribuições parafiscais incidentes sobre a folha de pagamento dos setores produtivos envolvidos (indústria, comércio, etc.). Portanto, a atuação do Estado é de fomento<sup>5</sup> e não de prestação de serviço público<sup>6</sup>. Em suma, "não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento da descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar"<sup>7</sup>.

Ademais, cumpre frisar que juristas e membros dos órgãos de controle referem-se com frequência a estas entidades como "paraestatais".

<sup>4</sup> MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 346.

<sup>5</sup> "Os Serviços Sociais Autônomos, também chamados de Sistema "S", criados por lei, de regime jurídico predominantemente de direito privado, sem fins lucrativos, foram instituídos para ministrar assistência ou ensino a determinadas categorias sociais e possuem autonomia administrativa e financeira. No cumprimento de sua missão institucional, estão ao lado do Estado (a atuação da União é de fomento e não de prestação de serviços público). Embora sejam criados por lei, não integram a Administração Direta ou Indireta. Contudo, por administrarem recursos públicos, especificamente as contribuições parafiscais, devem justificar a sua regular aplicação, em conformidade com as normas e regulamentos emanados das autoridades administrativas competentes". (Grifos nossos). Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema "S". Brasília, 2009.

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 574.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 574. Conforme ponderou a Unidade Técnica no relatório do Acórdão 3554/14, do Plenário do TCU: "38. Os Serviços Sociais Autônomos realizam atividade privada de interesse público e, por isso, são incentivadas pelo Poder Público. Ou seja, não prestam serviço público delegado pelo Estado. A participação do Estado ocorre para incentivar a iniciativa privada, mediante subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente para essa finalidade. É atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar".

Ao discorrer sobre a figura da paraestatal CRETELLA JÚNIOR ensina que:

“É vocábulo híbrido formado de dois elementos, a saber, a partícula grega **pará**, que significa ‘ao lado de’, ‘lado a lado’, e **estatal**, adjetivo formado sobre o nome latino **status**, que tem o sentido de Estado. **À letra, paraestatal é algo que não se confunde com o Estado, porque caminha ao lado, paralelamente ao Estado**”.<sup>8</sup> (Destacou-se)

Ainda, sobre as entidades do Sistema “S”, é bom notar o conceito extraído da doutrina do jurista MARÇAL JUSTEN FILHO, que leciona da seguinte forma:

“(…) compreende inúmeras entidades de natureza privada, mas que desempenham funções de natureza pública, no interesse de categorias profissionais. **Costumam ser identificadas como serviços sociais autônomos.** (Destacou-se)

(…)

**Todas essas instituições são dotadas de personalidade de direito privado, são geridas pela iniciativa privada e não se sujeitam à intervenção estatal no desempenho de suas atividades**”.<sup>9</sup> (Destacou-se)

À guisa de conclusão, pode-se inferir da doutrina que as entidades paraestatais são definidas como pessoas de direito privado, instituídas por particulares, com ou sem autorização legislativa, para o desempenho de atividades privadas de interesse público, mediante fomento e controle pelo Estado.

Na sequência, é importante consignar o entendimento do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO<sup>10</sup> sobre a distinção de licitação por itens e de licitação por lotes, *ipsis litteris*:

**“Na licitação por item, há a concentração de diferentes objetos num único procedimento licitatório, que podem representar, cada qual, certame distinto.**

De certo modo, **está-se realizando “diversas licitações” em um só processo, em que cada item, com características próprias, é julgado como se fosse uma licitação em separado, de forma independente.**

Quando dividida a licitação em itens, tem-se tantos itens quantos o objeto permitir. Na compra de equipamentos de informática, por exemplo, a licitação pode ser partida nos seguintes itens: microcomputador, notebook, impressora a laser, impressora a jato de tinta; e na de material de expediente, caneta, lápis, borracha, régua, papel, cola, dentre outros.

**Deve o objeto da licitação ser dividido em itens (etapas ou parcelas) de modo a ampliar a disputa entre os licitantes. Deve ficar comprovada a viabilidade técnica e econômica do feito, ter por objetivo o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a preservação da economia de escala.**

<sup>8</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Administração Indireta Brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 140.

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 50-51.

<sup>10</sup> TCU. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 238-239.

(...)

**Licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.**

Em princípio, essa divisão só se justifica quando o lote ou grupo for constituído de vários itens para um só local ou ambiente. Por exemplo: compra de moveis, em que todos os itens constantes do lote ou grupo, destinados a um determinado ambiente, devem ser adquiridos de uma só empresa, de forma a manter idêntico estilo, modelo, design etc.”

A partir da orientação do TCU se extrai que, uma vez comprovada a viabilidade técnica e econômica do feito, a licitação deve ser, preferencialmente, dividida em itens (etapas ou parcelas) de modo a ampliar a disputa entre os licitantes, objetivando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a preservação da economia de escala.

Ainda, é importante repisar que a jurisprudência do TCU aponta no sentido de que a conclusão de haver inviabilidade técnica ou econômica de parcelamento do objeto deve ser demonstrada.

Por sua vez, observa-se da orientação acima que a licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.

No mesmo contexto, colaciona-se a orientação da Corte de Contas da União, no sentido de que a formação de grupos/lotes deve ser precedida de forte justificativa:

**“9.3.1. a opção de se licitar por itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem da escolha, em atenção aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993; (Destacou-se)**

(...)

9.3.4. a **pesquisa de mercado**, prevista no art. 7º, do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, **deverá se conformar às características do objeto a ser licitado, possíveis de impactar no preço pesquisado, a exemplo das quantidades a serem adquiridas, do agrupamento de produtos e do critério de regionalização dos lotes**, definidos no Pregão SRP 96/2012;”<sup>11</sup> (Destacou-se)“

29. A **jurisprudência desta Casa**, consubstanciada na Súmula TCU 247, **é pacífica no sentido de determinar a órgãos e entidades a adjudicação por itens específicos e não por lotes, compostos de diversos produtos ou serviços a serem adjudicados a um único fornecedor;** (Destacou-se)

---

<sup>11</sup> TCU. Acórdão 1592/2013. Plenário.

É de se notar que a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de determinar a órgãos e entidades a adjudicação por itens específicos e não por lotes, compostos de diversos produtos ou serviços a serem adjudicados a um único fornecedor, sendo que a opção de se licitar por itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem da escolha.

Outrossim, o TCU<sup>12</sup> é enfático ao afirmar que a adoção do critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de promover a adjudicação por item e evidenciadas fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas.

A Consultora PRISCILA SEGALA KALLUF<sup>13</sup> pondera à respeito da possibilidade econômica e técnica para divisão do objeto, da seguinte forma:

“Cumpre esclarecer que, ainda na fase interna do certame, compete à Administração proceder estudo detalhado sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação.

Quando a Administração concluir pela necessidade de instauração de licitação deve verificar a possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em vários itens/lotos, permitindo que um número maior de interessados participe da disputa, o que, em decorrência, aumenta a competitividade e viabiliza a obtenção de melhores propostas.

O Tribunal de Contas da União recomenda que a licitação seja procedida por itens/lotos sempre que econômica e tecnicamente viável, cabendo a Administração, justificadamente, demonstrar a vantajosidade da opção feita”<sup>14</sup>.

(...)

Na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores.

Por sua vez, na licitação por lotes há o agrupamento de diversos itens que formarão o lote. Destaca-se que para a definição do lote a Administração deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade para identificar os itens que o integrarão, pois os itens agrupados devem guardar compatibilidade entre si, observando-se, inclusive as regras de mercado para a comercialização dos produtos, de modo a manter a competitividade necessária à disputa. Em determinados casos não é adequado o agrupamento de itens que, embora possuam o mesmo gênero, são produzidos e comercializados de forma diversa, tal como ocorre com o leite e seus derivados, como queijo e iogurtes. Embora possam ser comercializados pela mesma empresa (mercados, distribuidoras de alimentos, etc.), podem ter fabricantes específicos para cada produto, sendo oportuna a divisão em itens distintos, propiciando a participação de cooperativas de leite, indústrias de iogurte, mercados,

<sup>12</sup> Acórdão 529/2013-Plenário, TC 007.251/2012-2, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 13.3.2013

<sup>13</sup> Advogada em Curitiba. Consultora da JML Consultoria e Eventos Ltda. Atuou na área de licitações e contratos no SESC/PR pelo período de cinco anos, assessorando concomitantemente em expedientes da FECOMÉRCIO/PR. Atuou como suplente da FECOMÉRCIO/PR na Junta de Recursos Administrativos Tributários da Prefeitura Municipal de Curitiba. Integrante da equipe de apoio técnico da Revista JML de Licitações e Contratos.

<sup>14</sup> [https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter\\_adm\\_publica/arquivos/ANEXO\\_4\\_6\\_04.pdf](https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_4_6_04.pdf)

distribuidores, etc., de modo a ampliar a competitividade e obter o menor preço possível. Todas as peculiaridades envolvidas devem, então, ser avaliadas.

(...)

A maior vantagem da licitação por itens/lotes é o fato de vários certames serem desenvolvidos no mesmo procedimento, através de itens ou lotes específicos, conforme restar técnica e economicamente viável no caso concreto. Nos termos vistos, o procedimento a ser adotado possui certa peculiaridade, requerendo cautela no processamento da licitação, mas demonstra-se de grande utilidade e fácil aplicação em vista dos inúmeros benefícios que decorrem desse modelo, especialmente a celeridade, a economia e a vantajosidade nas contratações.”

Segundo a lição ensinada pela consultora, compete à Administração, ainda na fase interna do certame, proceder estudo detalhado sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação.

Nesse aspecto, em determinados casos não é adequado o agrupamento de itens que, embora possuam o mesmo gênero, são produzidos e comercializados de forma diversa, porquanto, embora possam ser comercializados pela mesma empresa, podem ter fabricantes específicos para cada produto, sendo oportuna a divisão em itens distintos, propiciando a participação do maior número de interessados, de modo a ampliar a competitividade e obter o menor preço possível.

Assim, na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores.

Sobre a licitação por itens, MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>15</sup> ensina que:

“Na licitação por itens, há um único ato convocatório, que estabelece condições gerais para a realização de certames, que se processarão conjuntamente, mas de modo autônomo. (...) A autonomia se revela pela faculdade outorgada aos licitantes de produzir propostas apenas para alguns itens. Os requisitos de habilitação são apurados e cada proposta é julgada em função de cada item. Há diversos julgamentos, tanto na fase de habilitação quanto na de exame de propostas. Mesmo que materialmente haja um único documento, haverá tantas decisões quanto sejam os itens objeto de avaliação.”

Destaque-se que para a definição do lote, a Administração deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade para definir os itens que o integrarão, pois os itens agrupados devem guardar compatibilidade entre si, observando-se, inclusive as regras de mercado para a comercialização dos produtos, de modo a manter a competitividade necessária à disputa.

---

<sup>15</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª ed. Dialética: 2012, p. 311.

Portanto, tem-se que a regra é a realização de licitação por itens, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lotes, bem como a demonstração da vantagem dessa, posto que neste último a competitividade acaba, de certa forma, sendo diminuída, já que impõe-se a um único licitante a cotação de preço global para todos os itens que compõem o lote.

Ademais, vale dizer que o grande diferencial da licitação por itens/lotos é o seu processamento, que assegura economia processual à Administração, já que concentra diversas contratações em um único procedimento.

Da mesma forma, a licitação por itens/lotos é como se cada um de seus itens/lotos correspondesse a uma licitação distinta, razão pela qual nada obsta a adjudicação de um item que não foi objeto de questionamento por meio de recurso, de forma a permitir a formalização da contratação do referido item/lote.

Nesse tocante, outro aspecto positivo a se destacar é no sentido de que havendo o cancelamento de determinado item/lote por revogação ou anulação, a contratação dos demais deve ser mantida, procedendo-se as alterações cabíveis apenas em relação aos itens/lotos porventura cancelados.

Nesse caso, não há necessidade de desfazimento dos atos regularmente praticados, tendo em vista que o procedimento possibilita inúmeros desdobramentos que devem ser tratados individualmente por item/lote, como licitações autônomas que são.

Outrossim, anote-se que na hipótese da licitação restar fracassada em determinado item/lote, o raciocínio permanece em vista da autonomia do certame, cabendo à Administração desenvolver novo procedimento apenas para o item/lote fracassado.

Adverta-se, contudo, que adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção.

De forma subsidiária, evidencie-se, também, que a teor do disposto no art. 23, § 0, da Lei nº 8.666/93, as obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Ao contrário do que afirma a impugnante, de direcionamento do objeto da licitação, percebe-se que a licitação por itens amplia ainda mais a competitividade e possibilita a participação do maior número de interessados, não havendo qualquer prejuízo para o conjunto, nem tampouco perda de economia de escala.

Quanto a alegação de que haverá um “jogo de empurra, empurra” entre as eventuais empresas vencedoras de cada item, tal assertiva não tem qualquer fundamento, pois parte-se do princípio da boa-fé objetiva de que cada empresa, que eventualmente sagre-se vencedora de determinado item, cumpra efetivamente com o ajustado, sob pena de incorrer em responsabilização por descumprimento contratual.

Ademais, vale mencionar que cada empresa responde individualmente pela garantia dos produtos a serem entregues, lembrando que, em cada etapa, o produto/serviço somente será recebido se atender às exigências editalícias e for devidamente atestado pelo SENAR/MT.

Assim, fica claro que nenhuma empresa poderá imputar suas responsabilidades à outra empresa, vez que cada qual responde pela parte que lhe couber.

No mesmo raciocínio também assevera a impugnante que *“(…) fere o princípio da razoabilidade exigir que a empresa que fornecerá o caminhão tenha que aguardar todo o período de execução dos itens relacionados aos implementos para que tenha direito a receber pelo caminhão já fornecido”*.

Quanto ao pagamento é imperioso ressaltar que não há qualquer contrariedade quanto ao modo de pagamento, já que, conforme expresso pela própria impugnante, o pagamento será efetuado mediante a comprovação da medição dos bens efetivamente entregues e apresentação da NOTA FISCAL/FATURA dos produtos efetivamente entregues, devidamente atestada pelo setor competente do SENAR/MT.

Em resumo, desde que não haja inconsistências e o produto seja entregue de acordo com o especificado no edital e com as normas técnicas pertinentes, será devidamente efetuado o pagamento a quem de direito.

De outra banda, caso haja algum tipo de intercorrência em relação à entrega do produto, apurada a devida responsabilidade em cada caso, o responsável poderá ser penalizado e responder segundo o grau de culpabilidade.

Do exposto é de se notar que na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores, viabilizando a obtenção de melhores propostas.

Portanto, no presente caso, entende-se que os argumentos expendidos na peça impugnatória são insuficientes para alterar as disposições constantes do edital de **Pregão Eletrônico nº 103/2022/SENAR/MT**, razão pela qual merecem prosperar,

#### **4. Da decisão.**

Pelas razões de fato e de direito acima aduzidas, bem como, tendo-se por fundamento os termos do instrumento convocatório, os dispositivos constantes do Regulamento de Licitações e Contratos do SENAR, os princípios regentes das licitações públicas, a melhor doutrina, a jurisprudência pátria e as orientações dos Órgãos de Controle Externo, **julga-se** a impugnação ao edital de **Pregão Eletrônico nº 103/2022/SENAR/MT**, apresentada pela empresa DIGIMAQ COMERCIO DE EQUIPAMENTOS MAQUINAS E SERVIÇOS LTDA-EPP, totalmente **IMPROCEDENTE**.

Sendo assim, fica mantida a data e o horário de abertura do **Pregão Eletrônico nº 103/2022/SENAR/MT**, mantendo-se inalterados todos os termos do instrumento convocatório.

É a decisão.

Cuiabá (MT), 03 de agosto de 2022

**Julean Faria da Silva**  
Pregoeiro Oficial  
SENAR/MT

**Thayla Joana Schenberger**  
Equipe de Apoio  
SENAR/MT

**Evelin Macedo Silva**  
Equipe de Apoio  
SENAR/MT

## ASSINATURA(S) ELETRÔNICA(S)

A autenticidade do documento **Resp-Impugnacao-PE-103-2022-Bitruck-DIGIMAQ\_ASSINADO\_75154.pdf**, pode ser conferida no site: <https://colab.sistemafamato.org.br/validardocumento> onde devem ser inseridos os códigos:

Hash: ba5282d28c6efb6d9d3cf1941624fc1143a6342da9048f8ba3c4fbfa4802efec  
Chave: U2FsdGVkX19Df4BISOWn6PR1AHwtPXBYbTGS3e51QEO%3D

Ou então aponte a câmera do seu celular para este QR Code



Assinado Eletronicamente por: THAYLA JOANA SCHENBERGER CPF: \*\*\*.9446\*.-\*\*  
Empresa: SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL SENAR AR/MT  
Data da Assinatura: 05/08/2022 10:14:19  
Endereço IP: 189.108.219.98  
Latitude: -22.7112 Longitude: -47.2928



Assinado Eletronicamente por: EVELIN MACEDO SILVA CPF: \*\*\*.7493\*.-\*\*  
Empresa: SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL SENAR AR/MT  
Data da Assinatura: 05/08/2022 10:21:40  
Endereço IP: 201.71.178.2  
Latitude: -15.597 Longitude: -56.0958



Assinado Eletronicamente por: JULEAN FARIA DA SILVA CPF: \*\*\*.4476\*.-\*\*  
Empresa: SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL SENAR AR/MT  
Data da Assinatura: 05/08/2022 10:27:27  
Endereço IP: 189.108.219.98  
Latitude: -22.7112 Longitude: -47.2928