

## ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

**PROCESSO SPU Nº P198443/2022**

**IMPUGNANTE:** Empresa JN COMERCIAL LTDA

**CNPJ:** 41.829.905/0001-56

**PREGÃO ELETRÔNICO:** PE22020 - SME

**ÓRGÃO DE ORIGEM:** Secretaria Municipal da Educação- SME

**OBJETO:** Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de kits escolares personalizados, para atender as necessidades dos alunos matriculados na Rede Pública Municipal de Ensino de Sobral/CE.

### I – DAS CONDIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, destaca-se que NÃO foram atendidas às condições de admissibilidade da impugnação interposta pela empresa requerente, nos autos do presente processo licitatório. A cláusula 17 do instrumento convocatório em epígrafe define os prazos a serem seguidos pelos licitantes nas impugnações e pedidos de esclarecimento. Vejamos:

#### 17. DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS E IMPUGNAÇÕES

17.1. Os pedidos de esclarecimentos e impugnações referentes ao processo licitatório deverão ser enviados ao pregoeiro, até **03 (três) dias úteis anteriores a data fixada para abertura das propostas**, exclusivamente por meio eletrônico, endereçados a [pregaocelec@sobral.ce.gov.br](mailto:pregaocelec@sobral.ce.gov.br), até as 17:00h no horário oficial de Brasília/DF, informando o número deste pregão no sistema e o Órgão interessado.

17.1.1. Caberá ao Pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração deste Edital e seus anexos, decidir sobre a impugnação e responder aos pedidos de esclarecimentos no prazo de até 02 (dois) dias úteis contados da data de recebimento do pedido.

17.1.2. As respostas aos esclarecimentos e impugnações formulados serão encaminhadas aos interessados, através do respectivo e-mail e ficarão disponíveis no sítio [www.sobral.ce.gov.br](http://www.sobral.ce.gov.br), no campo "Serviços/Licitações".

17.2. Não serão conhecidas as impugnações apresentadas fora do prazo legal e/ou subscritas por representante não habilitado legalmente. A petição de impugnação deverá constar o endereço, e-mail e telefone do impugnante ou de seu representante legal.

17.3. Acolhida a impugnação contra este Edital, será designada nova data para a realização do certame, exceto se a alteração não afetar a formulação das propostas.

Compulsando os autos do presente processo, constata-se que foi permitida a interposição de impugnação até o dia **20 de setembro de 2022**, considerando que o certame estava marcado para o dia **23 de setembro de 2022**.

Assim, em virtude de a empresa supramencionada ter encaminhado sua petição no dia **21 de setembro de 2022**, tem-se por **intempestiva** a impugnação.

Entretanto, em razão do direito de petição, analisaremos os pontos impugnados momento em que passa à análise das razões expostas pela empresa requerente.

## II – DO RELATÓRIO

Em suma, alega a impugnante o seguinte:

EMPRESA IMPUGNANTE	RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO
Empresa JN COMERCIAL LTDA CNPJ: 41.829.905/0001-56	Requer, em síntese, que haja a modificação de cláusulas do instrumento convocatório, considerando que:  - As medidas nas especificações dos itens são exatas; - Houve a restrição de competitividade em razão da licitação ser por lote; - O órgão contratante não disponibilizou as artes para a personalização dos itens; - Há exigência em excesso nos laudos exigidos junto com a proposta comercial.

É o que basta para relatar. Passa-se à análise.

## III – DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA PELO LICITANTE

*Ab initio*, importa destacar que a Administração Pública se rege pelos princípios expressos na Constituição Federal e na Legislação infraconstitucional correlata, figurando estes como diretrizes fundamentais que norteiam toda a conduta da Administração Pública.

Em vista disso, a Constituição Federal estabeleceu, em homenagem aos princípios suso referenciados, a obrigatoriedade de realização de licitação pelos órgãos e entidades do Poder Público, conforme previsão contida no inciso XXI, art. 37, da nossa Carta Magna, senão vejamos:

Art. 37. *omissis*.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifos nossos)

Nesta senda, a Lei nº 8.666/93, também conhecida como o Estatuto das Licitações e Contratos Públicos, elenca em seu art. 3º, os princípios norteadores das licitações, tais como isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, igualdade, legalidade,

da vinculação ao instrumento convocatório, dentre outros.

Tais princípios visam garantir que a administração não sobreporá sua vontade pessoal em detrimento do interesse público, impondo que molde sua conduta nos ditames legais e editalícios.

Dessa feita, surge para a Administração, pelo princípio da legalidade, a obrigatoriedade da fiel observância do procedimento estabelecido pela Lei de Licitações, pelo princípio da isonomia, a imputação de tratamento isonômico e igualdade de oportunidade na disputa a quaisquer interessados, bem como, pelo princípio da probidade administrativa, uma atuação honesta com todos os licitantes.

Imperioso destacar, ainda, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, porquanto estabelecem que as regras traçadas para o procedimento licitatório devem ser fielmente observadas por todos, evitando-se alterações de critérios de julgamento, bem como impõe à administração a obrigação de respeitar estritamente as regras que tenha previamente estabelecido para disciplinar o certame licitatório, nos termos do Art. 41 da Lei nº 8.666/93.

Com isso, vejamos abaixo o julgamento dos pontos impugnados do instrumento convocatório:

#### **- DAS MEDIDAS NAS ESPECIFICAÇÕES DO PROCESSO LICITATÓRIO**

Aduz a empresa impugnante que as medidas constantes nas especificações dos itens 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 16 e 22 possuem medidas exatas, que direcionam para alguma marca específica.

Entretanto, segundo o setor técnico, os itens que possuem medidas exatas são facilmente encontrados no mercado, considerando que estão no padrão dos materiais licitados.

Ademais, em muitos itens, inclusive naquele apresentado pela empresa impugnante, qual seja, o item 2 (apontador para lápis), possui os seguintes termos: diâmetro aproximado e dimensões mínimas. Vejamos:

APONTADOR PARA LÁPIS COM DEPÓSITO TRANSPARENTE INCOLOR. Descrição complementar: Confeccionado em material termoplástico com um furo cônico (**diâmetro aproximado** de 8mm) e uma lâmina de aço inoxidável perfeitamente ajustada e afiada, formando conjunto com união rígida, sem folgas, a fim de garantir ótima apontabilidade e não macerar ou mastigar a madeira do lápis. **Dimensões mínimas:** 60 x 25 x 15 mm (C x L x A). Apresentar certificação do Inmetro juntamente com a proposta comercial (**grifos nossos**).



Desta forma, não há o que se falar em medidas exatas para o referido item, considerando que a própria Administração Pública Municipal descreveu que são medidas mínimas ou aproximadas.

Desta forma, não merece prosperar as alegações da empresa impugnante.

#### - DA UTILIZAÇÃO DO TIPO DE LICITAÇÃO E JULGAMENTO EM LOTE ÚNICO

A empresa impugnante aduz que o julgamento da licitação em apreço deveria ocorrer por meio de itens, pois prejudica a competitividade no certame. Entretanto, tal alegação não merece prosperar.

O art. 45 da Lei nº 8.666/93 trata acerca do julgamento das propostas no processo licitatório, senão vejamos:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Ademais, o art. 15, inciso IV, e o art. 23, §1º, ambos da Lei nº 8.666/93, trazem a previsão de que “as compras, sempre que possível, deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias”, e as obras, serviços e compras, serão divididas “em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis”. Em outras palavras, a Administração deve realizar uma análise em que se coteje a necessidade/vantajosidade de licitar o objeto de forma conjunta, sob o enfoque da inviabilidade técnica ou econômica; ou ao contrário, proceder contratações individualizadas, utilizando-se do critério de julgamento “menor preço” por item.

Dois aspectos devem ser considerados, então, previamente à decisão de licitar o objeto como um todo, ou de modo individualizado/parcelado: primeiramente, se o objeto comporta materialmente a divisão, sem qualquer prejuízo; e segundo, se a divisão é a opção

mais vantajosa para a Administração, do ponto de vista técnico e econômico.

A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU) estipula a obrigatoriedade da adjudicação por itens, com as suas respectivas exceções. Vejamos:

Súmula 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.

Com isso, a súmula supracitada dispõe que a regra geral deve ser a adjudicação por item, e que a adjudicação por lote é uma exceção, devendo esta ser devidamente justificada nos autos do processo licitatório.

Nesse sentido, vejamos abaixo julgado do TCU nesse sentido:

Acórdão 1680/2015 Plenário (Representação, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer). Licitação. Adjudicação. Lotes. **O critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de se promover a adjudicação por item e evidenciadas razões que demonstrem ser aquele o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas.**

No presente caso, há nos autos justificativa expressa da Coordenadoria Administrativa da SME que explica o motivo pelo qual sugeriu pela adoção do julgamento por lote nesta licitação. Vejamos:

A presente Licitação é justificável por Lote visto que a **junção dos diversos itens em questão num único lote formará um padrão de estilo e ergonomia. Tal medida teve o escopo de garantir a**

**compatibilidade e a uniformidade dessa aquisição, pois ao se adquirir de fornecedores diferentes poderá ocasionar despadronização, provocando um prejuízo evitável a Administração.**

Ademais, optou-se pelo critério de julgamento por lote com vistas a **reduzir os riscos de descontinuidades na entrega dos produtos que compõem os kits de material escolar**, mitigar os custos logísticos de entrega, dado o baixo valor agregado dos itens.

Assim, tal medida pode garantir que os fornecedores tenham interesse em contratar com o órgão, já que possuem demais custos intrínsecos que podem tornar a contratação irrelevante, considerando não só o valor dos itens, como também os custos agregados a transação.



Importante ainda salientar que se pretende adquirir itens que no seu contexto geral são da mesma natureza, tendo a certeza que aglutinando os itens em um lote somente, poderá gerar ao licitante ganhador, uma maior economia de escala que, certamente, será traduzida em menores preços em sua proposta global, além de garantir o cumprimento do cronograma de entrega, evitando qualquer atraso por parte destes, o que comprometeria todo o planejamento desta Administração. A divisão por lotes propicia um gerenciamento eficiente e racionalizado dos recursos públicos, reduzindo as despesas administrativas, além da logística de entrega.

Ademais, há no lote único do processo licitatório itens com personalização que, segundo o setor requisitante, caso haja diversas empresas arrematando tais materiais, poderá haver a despadronização do objeto, considerando as possíveis diferenças na cores e demais características das artes a serem encaminhadas.

Vejamos abaixo o que dispõe o TCU no Acórdão nº 5260/2011 acerca da adoção do critério de julgamento “por lote”:

5. A representante mencionou, como reforço à sua pretensão, a Súmula-TCU nº 247, que diz acerca da obrigatoriedade da adjudicação por itens. A atenta leitura da Súmula, contudo, demonstra que a adjudicação ‘por itens’, nela defendida, está posta como contraponto à adjudicação ‘por preço global’. O que pretendeu, então, estabelecer a Súmula-TCU nº 247, foi consolidar o entendimento prevalescente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. **Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes**, tanto assim que eles sequer foram mencionados.

6. Nessa esteira, **não se pode pretender conferir interpretação à lei que seja contrária aos princípios da razoabilidade e da economicidade**. No caso concreto que se examina, a adjudicação por itens, nos termos defendidos pela representante, implicaria na necessidade de publicação de 415 Atas de Registro de Preços diferentes, com indubitável custo administrativo para sua formalização, publicação e gerenciamento. A divisão do objeto em lotes, na forma realizada, deverá resultar na publicação de apenas 15 Atas de Registro de Preços, conforme informou o pregoeiro.

7. Assim, **e considerando que os lotes são compostos por itens de uma mesma natureza**, não vislumbro qualquer irregularidade”.

Os objetos de mesma natureza são todos aqueles relativos a um mesmo ramo de atividade. Nesse sentido, objetos de mesma natureza constituem um “gênero”, do qual são “espécies” itens que se inserem em um mesmo ramo de atividade. Como exemplo, o “gênero” material de limpeza. Já o sabão em pó, o detergente de louças, o desinfetante e o limpa vidros são todos materiais/itens distintos entre si, mas por se enquadrarem em um mesmo ramo de atividade, podem ser considerados espécies do gênero material de

limpeza.

Adotada essa compreensão, podem ser considerados objetos de mesma natureza aqueles cuja natureza e destinação sejam similares, guardando assim pertinência. Além disso, pode-se agregar, como mais um fator para essa análise, o nicho provedor de mercado.

No presente caso, os objetos inseridos no lote são de mesma natureza, posto que são todos materiais de consumo, a serem utilizados pelos alunos nas atividades diárias, tais como: caderno, apontador, cola, borracha, squeeze, dentre outros.

Reitero ainda que, conforme justificativa expressa pelo setor requisitante no processo administrativo, a junção de diversos itens em um lote é necessária pois haverá a entrega de 1 (um) kit fechado para cada aluno, contendo os referidos produtos e que, caso licitado separadamente por item, poderá haver problemas na logística de entrega e montagem, além da diferença nos itens personalizados.

Desta forma, não assiste razão à empresa impugnante.

#### - DA DISPONIBILIZAÇÃO DAS ARTES DOS KITS ESCOLARES

A empresa impugnante aduz que os itens 1, 4, 5, 6, 10, 15, 17, 18, 21 e 22 do lote único do Anexo I do Termo de Referência do Edital, a qual exigem a personalização, não possuem as artes disponibilizadas no instrumento convocatório.

Ocorre que, os objetos supracitados possuem, expressamente, em sua redação, todas as características necessárias para a composição dos preços pelos licitantes, tais como: medidas, cores dos objetos, formatos, acabamentos, quantidades, dentre outros.

Dessa forma, não há nenhum prejuízo para os licitantes na fase que antecede a disputa de preços, já que se encontra disponível todas as informações necessárias para a formação dos preços, conforme despacho exarado pela Coordenadoria da Comunicação e Tecnologia da Informação da SME, em anexo. Tanto é verdade que o setor requisitante conseguiu juntar aos autos as propostas de preços que estimaram a licitação ora sob análise, mesmo sem ter encaminhado, aos fornecedores, as artes dos itens que compõe o kit escolar para os alunos.

A Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União (TCU) dispõe sobre a definição correta do objeto a ser licitado. Vejamos:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação,

constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Caso o instrumento convocatório não dispusesse das especificações mínimas dos materiais licitados, poderia assistir razão à empresa impugnante, o que não é o caso. As artes a serem disponibilizadas pela contratante são informações complementares, necessárias apenas a partir da solicitação da emissão das amostras.

Ademais, as descrições dos itens supramencionados informam claramente que estas irão ser disponibilizadas pela Administração Pública Municipal no ato que solicitar as amostras aos licitantes classificados em primeiro lugar. Assim, não haverá nenhum prejuízo ao licitante, que terá consigo as personalizações para a emissão dos exemplares para a avaliação de qualidade pela SME.

Entretanto, o setor técnico sugeriu, com a finalidade de dar conhecimento a todos os licitantes acerca das personalizações, modificar o edital para que haja a disponibilização dos referidos arquivos.

O período para o envio das amostras pelo licitante arrematante será de 05 (cinco) dias úteis, conforme subitem 4.3.4 do Anexo I – Termo de Referência do Edital, a contar da solicitação pelo pregoeiro no sistema, tempo suficiente para a produção de 1 (uma) unidade do produto personalizado.

#### **- DA EXIGÊNCIA DOS LAUDOS DOS PRODUTOS JUNTO COM A PROPOSTA COMERCIAL**

O item 14 da licitação ora sob análise determina que, juntamente com a proposta comercial, o licitante deverá apresentar:

14.4.1. Para os itens 2, 3, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 20 e 21 do lote 1: apresentar certificação do Inmetro dos produtos.

14.4.2. Para os itens 4, 5 e 6 do lote 1: apresentar obrigatoriamente a certificação FSC ou CERFLOR do papel utilizado.

14.4.3. Para os itens 7, 8 e 9 do lote 1: apresentar o certificado do Inmetro e o laudo de comprimento de escrita de no mínimo 1.750 metros, conforme ABNT 16.108:2012, emitido por laboratório acreditado pelo Inmetro.

14.4.4. Para o item 10 do lote 1: apresentar o certificado do Inmetro, laudo de propriedades mecânicas evidenciando ensaios de queda, flexão e compressão de força aplicada conforme faixa etária e laudo de comprimento de escrita, emitido por laboratório acreditado pelo INMETRO, demonstrando a conformidade do produto com a ABNT/NBR 16.108:2012 onde as canetas deverão apresentar o rendimento mínimo de 800 metros de escrita.

14.4.5. Para o item 14 do lote 1: apresentar certificado do Inmetro e laudo emitido por laboratório acreditado pelo Inmetro demonstrando

níveis aceitáveis de bisfenol-A e ausência de ftalatos.  
14.4.6. Para o item 17 do lote 1: apresentar certificado do Inmetro e certificação FSC.

**A exigência supracitada foi exigida junto a proposta comercial, por se tratar de documentação inerente aos produtos a serem fornecidos.**

Considerando que a empresa licitante já irá inserir na própria proposta comercial as respectivas marcas/fabricantes do produto, podemos aferir que este já saberá que tais itens possuem os laudos exigidos pela cláusula editalícia, não havendo nenhum prejuízo ao licitante, que já possuirá tais informações no momento da confecção da proposta.

Ademais, a empresa impugnante alegou que se tratam de laudos exclusivos e em excesso, entretanto, não acostou aos autos nenhuma prova do alegado. Desta forma, não merece prosperar a alegação da empresa impugnante.

#### IV - DA CONCLUSÃO

Dessa forma, diante de todo o exposto, decido **NÃO CONHECER** a presente impugnação, eis que intempestiva, para, no mérito, analisado em consonância com o direito de petição, **DEFERIR PARCIALMENTE** os pedidos constantes na exordial.

Sobral (CE), 23 de setembro de 2022.

FRANCISCO HERBERT LIMA  
VASCONCELOS:87637197387  
**FRANCISCO HERBERT LIMA VASCONCELOS**  
Secretário Municipal da Educação

Assinado de forma digital por FRANCISCO  
HERBERT LIMA VASCONCELOS:87637197387  
Dados: 2022.09.23 14:14:51 -03'00'

#### Visto – Assessoria Jurídica:

DAYANNA KARLA COELHO  
XIMENES:00963638351  
**Dayanna Karla Coelho Ximenes**  
Advogada - Coordenadora Jurídica da SME  
OAB/CE nº 26.147

Assinado de forma digital por DAYANNA  
KARLA COELHO XIMENES:00963638351  
Dados: 2022.09.23 14:15:02 -03'00'

  
**José Rafael Melo Nascimento**  
Advogado – Gerente da Célula de Processos Licitatórios da SME  
OAB/CE nº 40.288



INÍCIO    TERMOS DE USO    F.A.Q.

## RELATÓRIO

▼ RELATÓRIO 1 - Arquivo de assinatura , em conformidade com MP 2.200-2/2001

**Data de verificação** 23/09/2022 14:40:00  
BRT

**Versão do software** 2.9-116-g0696ee4

▼ Informações do arquivo

**Nome do arquivo** RESPOSTA IMPUGNAÇÃO KIT ESCOLAR ALUNO - EMPRESA JN COMERCIAL.pdf

**Resumo SHA256 do arquivo** d3a1aeef4db8a9788b66c14db a22c53cfe78fb75ac010fcc71 2c44f87178f485

**Tipo do arquivo** PDF

**Quantidade de assinaturas** 2

**Quantidade de assinaturas ancoradas** 2

▼ Assinatura por CN=FRANCISCO HERBERT LIMA VASCONCELOS:\*\*\*371973\*\*, OU=(em branco), OU=RFB e-CPF A3, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, OU=00679163000142, OU=Presencial, O=ICP-Brasil, C=BR

▼ Informações da assinatura

**Tipo de assinatura** Destacada

**Status da assinatura** Aprovado

**Caminho de certificação** Aprovado

**Estrutura da assinatura** Conformidade com o padrão (ISO 32000).

**Cifra assimétrica** Aprovada

**Resumo criptográfico** Correto

**Data da assinatura** Setembro 2022 at 2:1 PM BRT

**Status dos atributos** Aprovados

AVALIE ESTE SERVIÇO

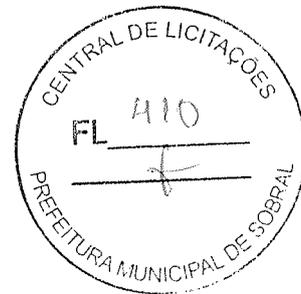
EXPANDIR ELEMENTOS

Modo escuro

▶ Informações do assinante

▶ Caminho de certificação

▶ Atributos



▼ Assinatura por CN=DAYANNA KARLA COELHO  
XIMENES:\*\*\*636383\*\*, OU=(em branco), OU=RFB e-CPF  
A3, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB,  
OU=00679163000142, OU=Presencial, O=ICP-Brasil, C=BR

▼ Informações da assinatura

<b>Tipo de assinatura</b>	Destacada
<b>Status da assinatura</b>	Aprovado
<b>Caminho de certificação</b>	Aprovado
<b>Estrutura da assinatura</b>	Conformidade com o padrão (ISO 32000).
<b>Cifra assimétrica</b>	Aprovada
<b>Resumo criptográfico</b>	Correto
<b>Data da assinatura</b>	September 23, 2022 at 2:15:02 PM BRT
<b>Status dos atributos</b>	Aprovados

▶ Informações do assinante

▶ Caminho de certificação

▶ Atributos

AVALIE ESTE  
SERVIÇO

EXPANDIR  
ELEMENTOS

Modo escuro