



Conselho Regional de Enfermagem

PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO nº 1

Pregão Eletrônico nº 013/2015

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de organização de eventos e correlatos a serem realizados pelo Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo (Coren-SP), sob demanda, em todo o Estado de São Paulo, abrangendo planejamento operacional, organização, coordenação, execução, promoção, acompanhamento e fornecimento de bens, material promocional, infraestrutura, serviço de buffet, apoio logístico e locação de espaços para realização dos eventos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas em Edital.

Assunto: Parecer do pregoeiro acerca de pedido de impugnação impetrado pela empresa CARLOS ERNANI BOMM EIRELI, inscrita no CNPJ nº 04.553.782.0001-47.

Tendo em vista a impugnação enviada por comunicação eletrônica em 27/04/2015, às 10h35min, pela empresa CARLOS ERNANI BOMM EIRELI e após consulta às áreas técnica e jurídica do Coren-SP, **INDEFIRO** as alegações das empresas, **SEM** suspensão do Pregão Eletrônico nº 13/2015.

1. DAS ALEGAÇÕES DA EMPRESA

A empresa supramencionada apresentou sua impugnação ao referido Pregão Eletrônico em consonância com o disposto nos itens 5.2 e 5.3 do Edital, respaldado pelo disposto no art. 18, do Decreto nº 5.450/2005, com as seguintes alegações:

*“A subscriteve tendo interesse em participar da licitação supramencionada, ao verificar as condições para participação do pleito em tela, a subscriteve deparou-se com a obrigatoriedade da proposta em apresentar o **preço global de TODOS os itens** que compõem o LOTE.*

As exigências em questão restringem o caráter competitivo do pregão, pois impede a participação de empresas menores, (Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), que na maioria dos casos, fornecem apenas alguns dos itens licitados dentro do LOTE.

Sucedo que, tal exigência é absolutamente ilegal, pois afronta às normas que regem o procedimento licitatório, como à frente será demonstrado.

II – DA ILEGALIDADE

De acordo com o § 1º, inciso I, do art. 3, da Lei nº 8666/93, é vedado aos agentes públicos:

*“I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou **condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo** e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato” Grifo nosso.*



Conselho Regional de Enfermagem

Ora, na medida que o indigitado item do Edital está a exigir que seja apresentada proposta de todos os itens que compõem a licitação, não resta dúvida que o ato de convocação de que se cogita consigna cláusula manifestamente comprometedora ou restritiva do caráter competitivo que deve presidir toda e qualquer licitação.

*Acredita-se que aglomerados de materiais dificultam a participação de muitos fabricantes, ou simplesmente encarecem a compra, pois as empresas que trabalham com CONFECÇÃO DE BOLSAS, por exemplo, **não** trabalham com MATERIAL DE EXPEDIENTE OU GRAFICO, sendo assim, um ou outro terá que REVENDER o objeto que não faz parte da sua atividade econômica, o que vai encarecer absurdamente o valor do kit montado.*

Como se não bastasse, a exigência objurgada fere igualmente o princípio da isonomia consagrado no inc. I, do art. 5º, da Constituição Federal.

Dada a meridiana clareza com que se apresenta a ilegalidade do item apontado, pelo mero cotejo com a letra fria da lei, despciendo é arrostar cometimentos doutrinários ou o posicionamento de nossos Pretórios.

III – DO PEDIDO

Em face do exposto, requer-se seja a presente IMPUGNAÇÃO julgada procedente, com efeito para:

- *Declarar-se alterada a exigência atacada para que os itens da SEÇÃO IV sejam licitados em lotes separados de acordo com o segmento:*

LOTE 01 – MATERIAIS DE EXPEDIENTE:

*Mídia Pointer
Pasta em papel cartão
Caneta plástica
Caneta de metal
Carretilha
Pen drive personalizado*

LOTE 02 - MATERIAIS DE GRAFICA:

*Crachá PVC
Prismas de mesa
Materiais em lona (fundo de palco)
Banner (estandarte)
Banner (de mesa)
Impressão de convites
Certificados*

Lote 03 – MATERIAIS DE INDÚSTRIA TÊXTIL

*Bolsa para Material em lona
Cordão para crachá*

- *Determinar-se a republicação do Edital, escoimado do vício apontado, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 4º, do art. 21, da Lei nº 8666/93.*

A subscrevente salienta em deixar claro que a separação deste LOTE por itens possibilitará a participação de muitas outras empresas, resultando em ofertas de preços mais significativos para esta administração pública.”

2. DA AGLUTINAÇÃO DOS SERVIÇOS E DA OPÇÃO PELO JULGAMENTO GLOBAL



Conselho Regional de Enfermagem

Insurge-se a empresa, impugnando o edital de Pregão Eletrônico nº 013/2015, em relação à aglutinação dos serviços mediante julgamento por preço global, por entender que o objeto poderia ter sido fracionado para aproveitar as disponibilidades do mercado, mediante a realização de licitação dividida em lotes.

Não parece, com a devida vênia, ser esta a melhor exegese, em razão das peculiaridades do caso concreto.

Nessa premissa, saliente-se que o objeto do certame trata da contratação de empresa para a realização de eventos.

Nesse escopo, dispõe o artigo 23, § 1º, da Lei 8666/93 que:

"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" (grifamos).

A interpretação **dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre caso a caso, perquirindo-se sobre a viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto.**

O TCU, no Acórdão nº 732/2008, assim se pronunciou:

"(...) 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".

O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, afirma que:

"Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver



Conselho Regional de Enfermagem

inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido".

Segundo Marçal Justen Filho:

"a obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. (...) a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento" (cf. obra cit, p. 277).

Esclarece-nos Daniel Carvalho Carneiro que:

"a viabilidade técnica diz respeito à integridade do objeto, não se admitindo o parcelamento quando tal medida implicar na sua desnaturação, onde em risco a satisfação do interesse público em questão".

(...) Já a viabilidade econômica significa que o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma conseqüente diminuição dos custos para a execução do objeto. No entanto, para uma real noção da viabilidade econômica do parcelamento, é preciso ter em mente a redução de custos proporcionada pela economia de escala (O parcelamento da contratação na lei de licitações. Revista Diálogo Jurídico, ano IV, n.3., setembro/2004, p.85/95).

Cite-se o entendimento do Tribunal de Contas da União, a saber:

"Cabe considerar, porém, que o modelo para a contratação parcelada adotado nesse parecer utilizou uma excessiva pulverização dos serviços. Para cada um de cinco prédios, previram-se vários contratos (ar condicionado, instalações elétricas e eletrônicas, instalações hidrossanitárias, civil). Esta exagerada divisão de objeto pode maximizar a influência de fatores que contribuem para tornar mais dispendiosa a contratação (...) embora as estimativas numéricas não mostrem consistência, não há nos autos nenhuma evidência no sentido oposto, de que o parcelamento seria mais vantajoso para a Administração. Ao contrário, os indícios são coincidentes em considerar a licitação global mais econômica" (Acórdão nº 3140/2006 do TCU).

Em abono da tese ora defendida, os ensinamentos de Ivan Barbosa Rigolin se destacam:



Conselho Regional de Enfermagem

“A decisão nº 393/94 do e. TCU, de outro lado, não oferece a rigidez que aparenta, pelas próprias palavras que contém. Afirma que a adjudicação deve ser fracionada sempre que ‘o objeto for divisível’ e, ainda, ‘sem prejuízo do conjunto ou do complexo. Ora, então, a decisão não pretendeu afirmar ou impor nada! Dentre os objetos divisíveis, quem delibera se a adjudicação deve ser fracionada ou global, com vistas a evitar ‘prejuízo ao conjunto ou complexo’, é sempre a entidade que licita, e ninguém mais! Quem sabe se o só fato de fracionar a adjudicação prejudicará ou não o conjunto ou o complexo do objeto é sempre, necessária e inarredavelmente, a entidade pública licitadora! Quem conhece o objeto necessário é a entidade que licita, e a princípio ninguém além dela! (...) Se é conveniente administrar um só contrato de fornecimento de todos os itens, ou se é preferível administrar um contrato de cada fornecedor de cada item, com todas as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, é problema que apenas e tão somente à entidade licitadora diz respeito, na forma de suas necessidades administrativas e operacionais que apenas ela conhece, e que a ninguém mais, com estrito sentido lógico, diz respeito.

(...)

Quanto às ‘frustração da competitividade’ na adjudicação integral ou global, é idéia que não passa pela cabeça de estudioso algum, nem de prático das licitações, no país inteiro. Se a Administração dispõe da faculdade de desclassificar as propostas com condições desfavoráveis ou desvantajosas, e se a Administração sempre licitou com adjudicação global, pois essa sempre foi a regra legal, e se o edital não disser diferente a adjudicação precisa ser sempre global, então não tem o menor sentido técnico inverter a regra de décadas a fio de serviço público, para, de uma hora para outra, afirmar que a lei está obrigando a exceção! (...) Entender, assim sendo, que a lei agora está a proibir a adjudicação global, ou que em qualquer hipótese é obrigatória a adjudicação fracionada, é idéia que não encontra fundamento em nenhum artigo ou dispositivo da atual lei de licitações, como não havia também na lei anterior, muito antes ao contrário, basta o edital silenciar, incide automaticamente a regra tradicional da licitação global” (Comentando as Licitações Públicas, Rio de Janeiro: Temas e Idéias, 2001, p. 73/74).

O TCU prolatou outra decisão acolhendo a opção pelo julgamento global, nos seguintes termos destacados do voto do Ministro Relator Marcos Benquerer Costa:

“A necessidade de adjudicação global foi bem demonstrada pela unidade técnica, pois os diversos itens licitados estão intrinsecamente relacionados, fazendo parte do mesmo processo produtivo. Assim, a adjudicação por itens poderia provocar que mais de uma empresa participasse da produção o que demandaria esforços gerenciais adicionais e dificuldades na responsabilização pelos trabalhos não executados adequadamente” (TCU, Acórdão 1.039/2005).



Conselho Regional de Enfermagem

Enfim, a escolha pelo fracionamento ou não deve levar em conta as características do objeto e a consecução do interesse público.

Bem compreendida a questão, no presente caso, o objeto foi licitado globalmente, já que sua divisão, indubitavelmente, implicaria em dificuldades para o gerenciamento contratual.

Imagine as incomensuráveis dificuldades que a Administração teria para gerenciar as entregas e as prestações de serviços de tantos fornecedores, em um evento desse porte. Ademais, é certo que a contratação de todos os serviços com apenas uma empresa é financeiramente mais vantajosa, em termos de economia de escala.

Assim, optou-se pela contratação de uma empresa que tivesse expertise para a realização deste evento como um todo, transferindo-lhes o ônus deste gerenciamento e da entrega de todos os serviços envolvidos.

Neste aspecto, a contratação não é restritiva, na medida em que a Administração admite a subcontratação dos fornecedores.

3. CONCLUSÃO

Não há, enfim, nenhuma irregularidade na opção da Administração pela aglutinação dos serviços e pelo julgamento global, o que justifica, portanto, no caso vertente, o INDEFERIMENTO da impugnação ao edital realizado pela referida empresa.

São Paulo, 27 de abril de 2015.

RODRIGO MOGNILNIK
Pregoeiro