



CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO AMAZONAS  
Autarquia Federal – Lei Nº 5.905/73

**PAD: 196/2018/COREN-AM**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 008/2018**

**ATO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**Nº 01/2018**

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa Interlabel Etiquetas e Rotulos Eireli quanto ao edital do **Pregão Eletrônico n.º 008/2018**, cujo objeto é o **Registro de Preços para contratação de empresa especializada no fornecimento de serviços e materiais gráficos e confecção de camisas para atender a demanda do Conselho Regional de Enfermagem do Amazonas, pelo período de 12(doze) meses.**

**1. DA TEMPESTIVIDADE**

Objetivando compreender os procedimentos que devem ser cumpridos para a apresentação da impugnação do Pregão Eletrônico, é imperioso perpassar pelo Decreto Federal 5.450/05, que regulamenta.

O seu artigo 18 determina:

*“Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica”.*

Desta forma, constata-se que a impugnação apresentada é tempestiva.

**2. DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA IMPUGNANTE**

Impugnação do referido edital, cf. item 2.3 do edital:

O presente edital visa aquisição de itens da seguinte forma:

**XII. DA ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO**

12.1. O julgamento das propostas de preços será pelo critério do **MENOR VALOR POR GRUPO**, sendo declarada vencedora a Licitante que apresentar o Menor Preço e que atender a todos os requisitos e exigências do certame.

1



## CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO AMAZONAS

Autarquia Federal – Lei Nº 5.905/73

Entretanto como se verifica na relação dos itens, os produtos são diferentes entre si, quanto ao GRUPO 1: envelopes, adesivos impressos, Informativo COREN/AM - 8 págs.-, Livro de Código de Ética e Legislações dentre outros.

Como se constata, o que mais distoa são os itens de fornecimento de materiais gráficos comuns (envelopes e adesivos impressos), com material de editoração (livros, informativos e demais similares) e englobando-se até materiais de sinalização (banners).

Verifica-se que são itens totalmente diferentes, já que é sabido que a empresa que fornece material gráfico não necessariamente fabrica/produz ou vende materiais de editoração, já que para isso exigem mão de obra, parque fabril e "know how" totalmente diverso. No caso da impressão de materiais de editoração e outros itens do mesmo tipo, são compostos de várias páginas exigindo grampeamento e ou alceamento, difere dos outros materiais de uma só folha sendo que aquele utiliza mão de obra especializada, para montagem e impressão dos mesmos. Vê-se que foi respeitado os itens de placas (mesmo que impressas), os quais foram englobados em um só item, diferente dos materiais gráficos planos e sem página, como descrito no lote 1.

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 material de sinalização! 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



## CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO AMAZONAS

Autarquia Federal – Lei Nº 5.905/73

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

2. 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;"

3



## CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO AMAZONAS

Autarquia Federal – Lei Nº 5.905/73

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)

Como se constata, há entendimento pacífico contrário ao tipo de julgamento aqui estabelecido. Por outro lado, não há qualquer justificativa que defenda a posição do julgamento por lote, já que é sabido que as empresas devem obedecer ao ramo de atividade que lhe são afins.

Se ainda faltassem 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.



CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO AMAZONAS  
Autarquia Federal – Lei Nº 5.905/73

Em virtude de acudir o maior número de interessados em participar da licitação sem prejudicar o ganho da aquisição em escala, optou-se pela divisão deste certame em ITENS, respeito à mais ampla competição e conforme previsto no art. 23 §§ 1º e 2º da Lei nº 8666/93, Súmula 247 do TCU e Acórdão do TCU nº 786/2006 e 116/2008, todos do Plenário do TCU e Acórdão nº 166/2008: Lei n. 8.666/93.

Por isso, requer seja desmembrado os itens citados, ou se não aceito, que os impressos simples de uma página, seja englobados em um só lote, a fim de que possa melhor atender ao edital e por conseguinte administração pública e a legislação em vigor ou se não aceito.

P. deferimento.

### 3. JULGAMENTO

Inicialmente, antes de adentrar ao cerne da questão, cabe a análise da Lei Federal 8.666/93.

O seu artigo 3º determina:

*“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.*

Conforme as razões apresentadas pela empresa a Súmula n.º 247 do TCU veta a adjudicação por grupo.

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*

5



## CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO AMAZONAS

Autarquia Federal – Lei Nº 5.905/73

*autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."*

Mas conforme consta no Acórdão 2796/2013-Plenário, TC 006.235/2013-1, relator Ministro José Jorge, 16.10.2013.:

*"O relator, acolhendo essa tese, registrou 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". Acrescentou que "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". Em relação ao alcance da Súmula 247 do TCU, destacou, amparado em deliberação do Tribunal, que ela pretendeu "consolidar o entendimento prevaletente 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 ...".*

No edital do pregão eletrônico n.º 008/2018 em seus itens 12.4 e 12.5 traz essa devida justificativa:

*"Também impende lançar luzes sobre a centralização da responsabilidade em uma única empresa contratada, por ser o mais adequado não apenas em vista do acompanhamento de problemas e soluções, mas, sobretudo, em termos de facilitar a verificação das suas causas e atribuição de responsabilidade, de modo a aumentar o controle sobre a execução do objeto. "*

*"Por fim, entende-se que o não parcelamento do objeto em itens, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993, neste caso, se demonstra técnica e economicamente viável 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 a de atender a contento as necessidades da Administração Pública."*

Em relação às razões apresentadas pela empresa referente a falta de natureza similar e pertencentes ao mesmo segmento de mercado dos itens



## CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO AMAZONAS

Autarquia Federal – Lei Nº 5.905/73

aglomerados no lote 1, o que poderá prejudicar a competitividade e seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Concordamos plenamente com a empresa quantas as referidas razões apresentadas.

#### 4. DECISÃO

Pelo exposto decide o pregoeiro do Conselho Regional de Enfermagem do Amazonas – Coren-AM, DAR PROVIMENTO PARCIAL a impugnação apresentada pela empresa supracitada, acatando apenas o pedido no que pertine ao questionamento sobre a falta de natureza similar e pertencentes ao mesmo segmento de mercado.

O edital será retificado e publicado nos mesmos veículos do texto original, respeitando o prazo mínimo de 8 (oito) dias.

Manaus, 25 de outubro de 2018.

Waldemberg Guimarães Tiago

Pregoeiro

Portaria Coren –AM nº 499 de 11 de setembro de 2018

**IMPUGNAÇÃO**

rose@interlabel.com.br <rose@interlabel.com.br>  
Para: cpl@corenam.gov.br

23 de outubro de 2018

Ilmo. Sr. Presidente da Comissão Licitante do Conselho Regional de Enfermagem do Amazonas - AM

PREGÃO ELETRÔNICO PREGÃO  
ELETRÔNICO SRP  
Nº. 008/2018  
PAD Nº 197/2018 Tel.: (92) 3232-9924

A empresa INTERLABEL LTDA, CNPJ 13.036.294/0001-53, por sua representante que ao final assina, apresenta a seguinte IMPUGNAÇÃO do referido edital, cf. item 2.3 do edital:

**O presente edital visa aquisição de itens da seguinte forma:**

**XII. DA ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO**

**12.1. O julgamento das propostas de preços será pelo critério do MENOR VALOR POR GRUPO, sendo declarada vencedora a Licitante que apresentar o Menor Preço e que atender a todos os requisitos e exigências do certame.**

Entretanto como se verifica na relação dos itens, os produtos são diferentes entre si, quanto ao GRUPO 1: envelopes, adesivos impressos, Informativo COREN/AM - 8 págs.-, Livro de Código de Ética e Legislações dentre outros.

Como se constata, o que mais distoa são os itens de fornecimento de materiais gráficos comuns (envelopes e adesivos impressos), com material de editoração (livros, informativos e demais similares) e englobando-se até materiais de sinalização (banners).

Verifica-se que são itens totalmente diferentes, já que é sabido que a empresa que fornece material gráfico não necessariamente fabrica/produz ou vende materiais de editoração, já que para isso exigem mão de obra, parque fabril e "know how" totalmente diverso. No caso da impressão de materiais de editoração e outros itens do mesmo tipo, são compostos de várias páginas exigindo grampeamento e ou alceamento, difere dos outros materiais de uma só folha sendo que aquele utiliza mão de obra especializada, para montagem e impressão dos mesmos. Vê-se que foi respeitado os itens de placas (mesmo que impressas), os quais foram englobados em um só item, diferente dos materiais gráficos planos e sem página, como descrito no lote 1.

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 material de sinalização! 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

2. 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 desse 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)

Como se constata, há entendimento pacífico contrário ao tipo de julgamento aqui estabelecido. Por outro lado, não há qualquer justificativa que defenda a posição do julgamento por lote, já que é sabido que as empresas devem obedecer ao ramo de atividade que lhe são afins.

Se ainda falassem 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.

Em virtude de acudir o maior número de interessados em participar da licitação sem prejudicar o ganho da aquisição em escala, optou-se pela divisão deste certame em ITENS, respeito à mais ampla competição e conforme previsto no art. 23 §§ 1º e 2º da Lei nº 8666/93, Súmula 247 do TCU e Acórdão do TCU nº 786/2006 e 116/2008, todos do Plenário do TCU e Acórdão nº 166/2008: Lei n. 8.666/93.

Por isso, requer seja desmembrado os itens citados, ou se não aceito, que os impressos simples de uma página, seja englobados em um só lote, a fim de que possa melhor atender ao edital e por conseguinte administração pública e a legislação em vigor ou se não aceito.

P. deferimento.

Favor confirmar recebimento deste.



Rose Santos

Depto. Vendas Governamentais

Telefone: 11 2305-9000

Rua Basílio Alves Morango, 1745 • Parque Edu Chaves • SP

[www.interlabel.com.br](http://www.interlabel.com.br)

