

À Coordenadoria de Licitações Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, Campus Itabaiana.

ALLMIDIAS COMUNICAÇÃO VISUAL, com sede na Rua 5, Nº77, Arauana, Aracaju - SE, CEP: 49.000-000, inscrita no CNPJ sob o nº 38.341.759/0001-00, neste ato representada por TAYANA COSTA PINTO, inscrito no CPF sob o nº 067.470.045-74, vem respeitosamente apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do Pregão Eletrônico nº 02/2020 (Processo Administrativo nº 23462.000166/2020-46), que tem como objeto a “aquisição futura de material gráfico e de divulgação para o Instituto Federal de Sergipe”. O presente se faz com fulcro na lei 8666/93 em seu artigo 41, §1º, “qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta lei, bem como no capítulo 24, item 24.1, do edital da licitação em questão, pelas razões a seguir delineadas.

I - DOS FATOS

O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE pretende a contratação de empresa para fornecimento de aquisição futura de material gráfico e de divulgação para o Instituto Federal de Sergipe, conforme quantidades, condições e exigências estabelecidas no edital.

Porém, o edital da licitação contém vícios que o tornam ilegal e se referem ao agrupamento do objeto em lote único, visando atender a várias entidades participantes com diversos locais de entrega e instalação, como Aracaju, Estância, Itabaiana, Lagarto, Nossa Senhora das Glória, Poço Redondo, Propriá, São Cristóvão, Socorro, Tobias Barreto e municípios adjacentes.

II – DO DIREITO

II.1 – Do parcelamento do objeto

Como dito, o objeto consta é composto em lotes únicos, devendo o contratado entregar o *Material/serviço* em todas as cidades mencionadas e também nos “municípios adjacentes das cidades do Estado de Sergipe”. Havendo interesse em participar da licitação,

está impugnante questiona sobre a possibilidade de dividir o objeto em parcelas (lotes/itens), sendo uma para cada cidade.

De plano, frisa-se que a similaridade de itens não gera automaticamente a presunção de que devam ser aglutinados em um só lote, principalmente quando a divisão se mostrar técnica e economicamente viável.

Sob o aspecto técnico, o fornecimento de *Material Gráfico e de divulgação* é um serviço extremamente comum e que pode ser executado por qualquer empresa do ramo, que esteja apta e habilitada a fazê-lo.

Sobre a economia de escala, é verdade que um quantitativo maior pode levar à redução de preços, porém, no caso em apreço, isso somente seria possível se todo o fornecimento fosse para a mesma cidade. Não exige muito esforço concluir que, se o contratado estiver em Aracaju, terá mais despesas para fornecer em Tobias Barreto, por exemplo. Como consequência lógica, o IFS pagará mais pelos serviços, pois o contratado terá embutido em seu preço os custos com frete, deslocamento, despesas administrativas, etc.

Em matéria¹ veiculada na mídia digital, o Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU, Thiago Anderson Zagatto, explica os critérios para parcelamento do objeto, na visão do TCU:

O parcelamento do objeto pode se dar de diferentes formas: a) objetos de natureza distinta (ex: compra de persianas e mesas de escritório); **b) objetos de natureza idêntica, mas fornecidos em localidades distantes**, e c) objetos de natureza idêntica, para o mesmo local, mas que pela elevada quantidade não encontram no mercado prestador hábil a fornecê-los na totalidade. No exemplo da alínea “a”, é mais fácil encontrar empresas que forneçam persianas e mesas de escritório isoladamente do que buscar fornecedor único para os dois itens. **No caso “b” é bastante provável que haja várias empresas aptas ao fornecimento de material gráfico nas cidades, se consideradas separadamente. Assim, se for exigido que única empresa forneça em ambas localidades, o universo de potenciais concorrentes reduzirá drasticamente.** E no caso da alínea “c”, a compra de elevada quantidade de itens em lote único pode restringir a competitividade sob duas faces: i) na qualificação técnico-operacional e econômico-financeira; e ii) na próprio interesse da licitante, que pode declinar da proposta por não possuir capacidade técnica e logística para o fornecimento integral, mas que os teria caso as quantidades fossem menores. [Grifei]

No mesmo sentido, o TCU emitiu o Acórdão 525/2012 – Plenário, que também se amolda perfeitamente ao caso do IFS, a saber:

Enunciado

A ausência de estudo técnico, financeiro, ou de pesquisa de mercado prévios sobre a pertinência de parcelamento de dado objeto, quando esse se revela possível, configura, por si só, afronta ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.

Resumo

Ainda nos autos do referido agravo em que a Companhia Brasileira de Trens Urbanos

¹ OLIVEIRA, Aline. Critérios para parcelamento do objeto, na visão do TCU. 2017. Acesso em 15/03/2018. Disponível em: https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=10520&n=crit%C3%A9rios-paraparcnelamento-do-objeto,-na-vis%C3%A3o-do-tcu.

(CBTU) pleiteou a revogação de medida cautelar que suspendeu a Concorrência 2/2011 GalicAC/CBTU, o relator cuidou da inexistência de justificativa para o não parcelamento do objeto. Observou que, a despeito da regra geral de parcelamento do objeto, emanada do § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993, a CBTU decidiu realizar licitação para contratar um único escritório para a prestação de serviços técnicos de advocacia, envolvendo o patrocínio da totalidade de 6.562 ações, distribuídas por várias unidades da Federação. Acrescentou que cerca de 44% das ações estão vinculadas à administração central da CBTU e que o restante está espalhado por outros estados da Federação. Ao ser questionada a esse respeito, a CBTU asseverou que, nessa configuração, os preços unitários tendem a ser menores do que aqueles que seriam obtidos em licitação por lotes; sete licitantes apresentaram propostas; contratações descentralizadas impõem maiores custos e dificuldades operacionais; há ganhos resultantes da uniformização de ritos, procedimentos, estratégias jurídicas ... Observou o relator, no entanto, que, a despeito da plausibilidade desses argumentos, a empresa não havia apresentado nenhum estudo técnico, financeiro, ou pesquisa de mercado sobre a conformação do objeto a ser licitado, previamente ao lançamento do edital, o que prejudica o controle da legalidade e da economicidade dos atos da Administração. O Tribunal, então, também por esse motivo, ao acolher proposta do relator, determinou à CBTU que adote as providências necessárias à anulação da Concorrência 2/2011 GalicAC/CBTU. Precedentes mencionados: Acórdãos 2389/2007, 2625/2008, 2864/2008, 839/2009 e 262/2010, todos do Plenário.

Caso tal julgado não seja suficiente para convencer da ilegalidade que está sendo perpetrada pelo IFS-SE, seguem demais enunciados da jurisprudência do TCU:

- É obrigatória, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação por item e não por preço global, de forma a permitir uma maior participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para o fornecimento da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas. (Acórdão 122/2014 - Plenário);
- A falta de parcelamento de objeto que implique diminuição sensível de licitantes aptos a prestar parte dos serviços demandados configura violação ao comando contido no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 491/2012 - Plenário);
- Diante da exigência legal da obrigatoriedade do parcelamento do objeto a ser licitado, quando observada a viabilidade técnica e econômica, cabe ao administrador público que desejar licitar um objeto sem parcelamento, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável. Contratos realizados em um só lote costumam ter economia de escala, contudo, os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência, não raro, igualam ou sobrepujam os decorrentes da economia de escala. (Acórdão 1732/2009 - Plenário);
- Incumbe ao gestor promover o parcelamento do objeto a ser licitado com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, ou, na impossibilidade técnica e econômica de fazê-lo, apresentar justificativas fundamentadas nos autos do procedimento licitatório (art. 3º, § 1º, inciso I, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 839/2009 - Plenário);
- Quando o objeto da licitação for de natureza divisível, deve ser observada a obrigatoriedade da admissão 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 fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas. Ao descartar o parcelamento, a instituição pública contratante deve fazer constar do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável. (Acórdão 2407/2006 - Plenário).

Assim, tem-se que o parcelamento é regra, cujo cumprimento é exigido nos termos do art. 15, IV e do art. 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93. No caso desta licitação do IFS-SE, não foram apresentados fundamentos que justifiquem a manutenção do objeto em lote único. Dessa forma, a medida que se impõe é a divisão do objeto em lotes (parcelas) que correspondam às cidades onde devam ocorrer os fornecimentos.

II.II – Do interesse do mercado

Visando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e na possibilidade de encontrar fornecedores dispostos a atender as cidades, torna-se necessário que a licitação firme em lote distintos, tendo em vista, a distância de cada órgão e entidades participante.

É necessária a readequação das áreas previstas no edital pela impossibilidade de se cotar o real valor dos custos da contratação.

Assim, evidente que o IFS-SE possa ignorar o interesse de potenciais empresas em participar de suas licitações e restringindo a competitividade sem justo motivo.

II.III – Da definição precisa, suficiente e clara do objeto (locais de fornecimento)

Além das impropriedades descritas anteriormente, o edital traz que o fornecimento de *Materiais Graficos e de divulgação* deverá ocorrer nos municípios de Aracaju, São Cristóvão, Lagarto, Itabaiana, Estância, Glória, Socorro, Tobias Barreto, Propriá e Poço Redondo, podendo também atingir municípios adjacentes **desde que indicados pelo setor de comunicação da Reitoria e de cada campus.**” [Grifei]

A indefinição de todos os locais de entrega não se trata de um equívoco, haja vista que as entidades participantes fazem parte do conglomerado do Instituto Federal.

Assevera que conforme se verifica do texto do próprio edital, as licitantes são orientadas expressamente a cotar seus preços por item mas de forma a atender todas as cidades em um único lote, sendo assim, percebe-se uma de virtualização para o valor global, e não para cada município, levando em consideração as particularidades de cada caso, pois, é sabido que as alíquotas de ISS, tributo municipal, vão variar de acordo com cada cidade, bem como o valor do custo de deslocamento para o fornecimento e instalação.

Prosseguindo dizendo que, entretanto, não é isso que se verifica da planilha de preços constante no Anexo I – Termo de Referência, pois, o próprio edital, estabeleceu as quantidades somando todas as áreas dos locais onde serão prestados os serviços constantes do Anexo I do Termo de Referência.

Nota-se que é claro que existem as estimativas de consumo individualizada por cada Unidade Participante conforme se constata **no item 1.1.1.** do Termo de Referência contido no Edital. Por fim, sobre esse ponto, sustenta que ao assim dispor, o edital está impossibilitando os licitantes de **cotarem o real custo** com a atividade desempenhada, já que cada município tem aspectos próprios que influenciam no preço, como o ISS e o custo de deslocamento, hospedagem e alimentação, para que sejam realizados os serviços, principalmente para os itens 1, 3, 11, 12, 13 e 14 que decorrem de realização nas próprias cidade e Unidades Participantes.

Com o devido respeito, mas beira o absurdo pretender firmar contrato com objeto indefinido. Da forma como está, o interessado em participar da licitação fica impossibilitado de analisar as variáveis a serem dimensionadas/consideradas para execução do contrato e, caso venha a ser contratado, ficará à mercê dos interesses do IFS-SE, ora desconhecidos.

Diz o art. 2º, II, da Lei nº 10.520/2002, que a definição do objeto deverá ser **precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição. [Grifei]

As dúvidas a respeito desse assunto foram há muito superadas pelo TCU, quando em 1982 emitiu a Súmula 177:

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.

Para os que não se atentaram à referida Súmula, nem ao que consta na legislação, o TCU emitiu diversos pronunciamentos, dentre os quais se destacam:

Acórdão 2927/2009 – Plenário

Enunciado

A correta definição do objeto no projeto básico é condição inafastável para sua legitimidade, pois constitui elemento indispensável à efetiva observância dos princípios constitucionais da isonomia e da publicidade.

.....
Acórdão 1606/2015 – Plenário

Enunciado

A inobservância de advertência da assessoria jurídica do órgão quanto à necessidade de definição precisa e suficiente do objeto licitado, de que resulte contratação antieconômica, enseja aplicação de multa ao responsável, ainda que não se verifique má-fé em sua conduta.

Assim, o objeto da presente licitação deve ser retificado para contemplar de modo preciso, suficiente e claro, todas as cidades onde o INSTITUO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE - IFS exigirá o fornecimento dos materiais gráfico e de divulgação. Entendimento diverso desse, além de ferir o princípio da publicidade pelo que foi exposto e afrontando assim o princípio da isonomia.

II.IV – Considerações finais

Não se diga que a condução de duas licitações anteriores, nos mesmos moldes da atual, enseja a conclusão de que foram exitosas e dentro da legalidade. Nada justifica a

perpetuação de condições viciadas em afronta total à legislação regente. Esta é a oportunidade – e dever – de corrigir as impropriedades detectadas, sob pena de responsabilização de quem lhes tenha dado causa.

Que não se entenda como afronta, mas as informações trazidas nesse expediente são suficientes para demonstrar que o edital exige correções e o IFS-SE ao julgar o presente expediente, a impugnante representará ao TCU para que analise e delibere acerca das irregularidades evidenciadas, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

III – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o acolhimento da presente impugnação pela Sr(a). Pregoeiro(a) para o fim de determinar:

- a) Que o edital e seus anexos sejam retificados para contemplarem a divisão do objeto em lotes (parcelas) que correspondam às cidades onde devam ocorrer os fornecimentos, conforme disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993;
- b) Que o objeto seja retificado para contemplar de forma precisa, suficiente e clara todas as cidades onde o IFS-SE exigirá o fornecimento, conforme o art. 2º, II, da Lei nº 10.520/2002;
- c) Após as retificações acima, seja designada nova data para a realização do certame, nos termos do art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/1993.

Caso o entendimento não seja este, que a presente impugnação seja submetida ao julgamento da autoridade superior do IFS-SE.

Aracaju, 08 setembro de 2020.


ALLMIDIAS COMUNICAÇÃO VISUAL
TAYANA COSTA PINTO