



## **ILMO SR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO**

**Pregão Eletrônico: 90084/2025**

**OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual CONTRATAÇÃO de empresa especializada para fornecimento de MATERIAL ELÉTRICO, para atender as necessidades da Subsecretaria de Iluminação Pública, através da Secretaria de Serviços e Equipamentos Públicos, pelo período de 01 (um) ano.**

A empresa Aral Comercial LTDA ME, pessoa jurídica de direito privado, com sede na cidade de Maricá/RJ, Rua das Camélias, 814 lote 01 Qd:17 Loja:101, São José do Imbassaí, inscrita no CNPJ nº 35.474.564/0001-40, por intermédio do seu representante infra-assinado, vem tempestivamente, e com fulcro na Lei 14.133/2021, apresentar PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO em face do Edital em epígrafe, pelas razões de fato e de direito que passa a expor:

### **SÍNTESE FÁTICA**

A Prefeitura Municipal de Nova Friburgo, instaurou procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, cujo objeto é o: “REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual CONTRATAÇÃO de empresa especializada para fornecimento de MATERIAL ELÉTRICO, para atender as necessidades da Subsecretaria de Iluminação Pública, através da Secretaria de Serviços e Equipamentos Públicos, pelo período de 01 (um) ano.”

Todavia, a ora impugnante denota a presença de vícios que podem vir a macular todo o processo, cuja retificação se mostra indispensável à abertura do certame e à formulação de propostas.

Face ao evidente interesse público que se observa no procedimento em voga, por sua amplitude, SOLICITA-SE COM URGÊNCIA a análise do mérito desta Impugnação pelo (a) Sr. (a) Pregoeiro (a), a fim de evitar prejuízos maiores para o erário público, o qual certamente será lesado caso o Edital permaneça nos termos atuais.

### **DAS RAZÕES**

Inicialmente, cumpre mencionar que o presente pleito pretende afastar, do procedimento licitatório, as exigências feitas em extrapolação ao disposto no Estatuto que disciplina o instituto das licitações. O pleito se justifica inclusive **para evitar que ocorra alguma restrição desnecessária aos possíveis e capacitados licitantes, obstando a BUSCA DA CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSA para Administração Pública.**

## **DA DISPUTA POR LOTE**

O presente instrumento convocatório é composto por objetos de diversos gêneros, cumulados em lotes.

Ocorre que, a junção destes itens em lotes não está de acordo com a razão para a qual foi criada a possibilidade de licitação por lotes, que seria apenas em casos excepcionais.

Isso porque, após verificar o teor do Edital do Pregão Eletrônico acima apresentado, observa-se que este se encontra em desacordo com a Constituição Federal, com a legislação pertinente e com o entendimento dominante do TCU ao agrupar em lotes itens divisíveis, **resultando em restrição na participação dos licitantes interessados e capazes de oferecer a melhor proposta.**

O Edital dispõe de diversos itens em lotes. Entretanto, para um melhor benefício ao Órgão, em relação à economia e qualidade dos equipamentos, é recomendado o desmembramento dos lotes em itens.

Tal disposição não encontra cabimento, visto que há itens que, apesar de serem genericamente classificados como “materiais didáticos”, são de categorias e fornecedores que não mantêm relação entre si, uma vez que possuem natureza distinta.

Seguindo nesta linha, para exercitar idêntico raciocínio lógico, suponha-se a instauração de uma licitação visando contratar diferentes materiais didáticos, tendo como objetivo o atendimento de alunos da rede municipal de educação. Neste caso hipotético, a Administração pretende adquirir 04 (quatro) tipos diferentes de produtos, a seguir especificados, que serão licitados em um único Lote:

- a) Folhas de Papel A-4;
- b) Canetas esferográficas;
- c) Cadernos com pauta de capa dura;
- d) Quadros negros.

Neste caso, assim como para o certame em apreço, não necessariamente um licitante interessado terá todos esses diferentes itens em seu portfólio de vendas: pode ser especializado folha e cadernos (tipos a e c), possuindo preços realmente muito competitivos no mercado; mas o fato de não trabalhar com canetas e quadros negros (tipos b e d), lhe prejudicará sobremaneira, impedindo-o de participar do Certame, pois a avaliação do preço considera apenas o Lote, o que fere gravemente o Princípio da Competitividade e o Princípio da Busca da Proposta Mais Vantajosa pela Administração.

Por isso, preferem-se as aquisições por itens nestes casos. Seria improvável encontrar empresas suficientemente capazes de oferecer propostas vantajosas e tornar o certame competitivo. **Ademais, repete-se: a aquisição por itens é a regra.**

Ainda por consequência do agrupamento dos itens em lotes, a quantidade de fabricantes presentes no certame será menor, pois seria improvável encontrar tantas empresas capazes de oferecer propostas vantajosas e tornar o certame competitivo. Ainda mais se tratando de itens tão distintos cumulados em um único lote, como é o caso. Se verificarmos atentamente, para exemplificar apenas o primeiro lote, veremos itens como: abraçadeiras, filtros de linha, arame...

Por outro lado, com a separação dos lotes em itens, será ampliada a participação de empresas interessadas em concorrer, especialmente as fabricantes que normalmente são especializadas em apenas uma linha de produtos, oferecerem suas propostas. **Potencializando exponencialmente também a participação de Microempresas, o que é amplamente defendido pela legislação licitatória.**

O princípio da busca da proposta mais vantajosa exige que a Administração Pública busque a melhor relação custo-benefício em suas aquisições. Agrupar itens em lotes impede que a Administração escolha a melhor opção para cada item individualmente, já que a aquisição é realizada com base no lote completo, ignorando as variações de preço entre os itens.

A cumulação de itens em um único lote pode desincentivar a participação de licitantes especializados. Empresas que se concentram em fabricar um único tipo de produto podem ser altamente competitivas nesse segmento, mas não têm interesse em participar de licitações onde outros itens não estão alinhados com seu portfólio de produtos. Isso limita a possibilidade de obter propostas vantajosas e com equipamentos de maior qualidade.

Sem olvidar que a aquisição por itens é a regra, e a cumulação em lotes deve ser uma exceção justificada. No caso em tela, a maioria dos itens tem naturezas distintas e não estão relacionados entre si. Portanto, não há justificativa sólida para agrupá-los em um lote único.

A divisão dos lotes em itens individuais pode estimular a inovação e a competição. Empresas que são especializadas em determinados produtos podem ser incentivadas a aprimorar seus produtos e serviços para apresentar as melhores propostas, contribuindo para o desenvolvimento tecnológico e a qualidade dos produtos adquiridos pela Administração, o que vai de encontro com a almejada contratação sustentável.

Além disso, a divisão em itens pode facilitar a participação de pequenas e médias empresas que são especializadas em fornecer produtos específicos. Isso promove a inclusão de diferentes atores no mercado, contribuindo para o crescimento econômico e a geração de empregos.

Em resumo, a cumulação de itens em lotes restringe a ampla participação, prejudica a competitividade, contraria princípios legais e econômicos, e não é a abordagem mais vantajosa para a Administração Pública. Portanto, é aconselhável que o edital seja revisado para permitir a participação por itens separados.

Em relação a economia de escala, que muitas vezes é usada para justificar a cumulação de itens em lotes, carece de análise cuidadosa. Em muitos casos, a economia de escala pode ser alcançada mesmo quando os itens são licitados separadamente, especialmente se os licitantes tiverem a oportunidade de ofertar em várias categorias de produtos.

Além disso, a economia de escala só é relevante quando se trata de produtos ou serviços que são produzidos em grande volume ou que requerem grandes investimentos em capacidade de produção. Itens que não se encaixam nesse perfil podem ser fornecidos de forma eficiente por empresas especializadas, independentemente da licitação por itens.

Portanto, argumentar que a economia de escala é uma justificativa para a cumulação de itens em lotes deve ser analisado caso a caso, considerando a natureza dos produtos ou serviços em questão e a capacidade dos licitantes de fornecê-los de maneira eficiente. Em muitos casos, a separação dos itens em lotes individuais ainda permite a obtenção de economias significativas, enquanto promove uma competição mais justa e aberta. É preciso lembrar que o artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República estabelece que a administração pública deve conduzir licitações públicas que assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes. A cumulação de itens em lotes, quando não justificada, pode comprometer essa igualdade ao restringir a participação de empresas especializadas em determinados produtos.

Neste sentido, acordo com o entendimento do TCU:

***“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.***

***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.”***

A regra é a realização de licitação por itens, sendo necessária a justificativa adequada, assim como a demonstração da vantagem da cumulação em lotes, pois nesta modalidade a competitividade acaba ficando comprometida, pois um único licitante deve oferecer preço para os produtos de forma global, nesse sentido a opção de licitar por lote **deve estar acompanhada de justificativa robusta, devidamente fundamentada, da vantagem dos agrupamentos adotados.** Observando o Edital e seu Termo de Referência, **nenhuma justificativa é encontrada, pelo contrário o citado Termo de Referência vaticina:**

**“1.7 Os bens objeto desta contratação são caracterizados como comuns** nos termos da Orientação Normativa AGU nº 54/2014, para efeito de utilização da modalidade preço.”

Desta forma, o edital, não possui elementos suficientes para fundamentar a escolha por uma forma de julgamento que restringe a ampla participação e não é capaz de alcançar a proposta mais vantajosa por itens, sem olvidar que o edital sequer trouxe estudo que demonstre a inviabilidade técnica do parcelamento dos itens, nesse sentido o TCU afirma:

**“Proceda à análise mais detida no tocante aos agrupamentos de itens em lotes, de modo a evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente ou compondo lote distinto, de modo a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, fazendo constar dos autos do procedimento o estudo que demonstre a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento.” Acórdão (2410/2009).”**

**“Determina-se ao órgão que nas licitações cujo objeto seja divisível, realize estudos que comprovem as vantagens técnica e econômica da compra em lote único comparativamente à parcelada.” Acórdão (3140/2006)**

A Súmula nº 247 do TCU enfatiza:

**“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.”**

A obrigatoriedade da adjudicação por item, garantindo que licitantes especializados em diferentes partes do objeto possam participar. É importante ressaltar que, mesmo com a divisão dos itens em lotes separados, ainda é possível a adjudicação conjunta se um licitante apresentar a melhor proposta para todos os itens. Portanto, a separação dos lotes em itens não impede que a Administração obtenha a melhor oferta global, mas permite uma competição mais justa e aberta.

A separação dos itens em lotes individuais permite que a Administração Pública avalie e compare os preços de cada item de forma mais precisa. Isso é particularmente importante quando diferentes itens apresentam flutuações significativas de preço no mercado. Agrupar esses itens em lotes pode resultar em preços médios pouco representativos e prejudicar a busca pela melhor proposta. Razão pela qual pugnamos pela retificação do edital, para que a disputa passe a ser por itens.

Portanto, a cumulação em lote carece de revisão, sendo que a alternativa mais vantajosa seria permitir que os fabricantes e fornecedores especializados em cada tipo de item pudessem participar do processo licitatório individualmente. Isso abriria espaço para uma ampla concorrência e a busca pelas melhores propostas em cada categoria de produto.

Nesse contexto, resta evidente que não há justificativa para a junção em um mesmo lote dos produtos ora licitados, tratando-se provavelmente de um equívoco que deve ser corrigido para que se tenha o devido prosseguimento do certame.

Em resposta a consulta o TCU sobre a aquisição isolada de itens licitados por sistema de registro de preços no qual o critério de julgamento tenha sido o menor preço global por grupo/lote.

O relator, ao iniciar a análise, observou que a jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que, ***“no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço***

***global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente”***, relacionando diversos julgados que consolidaram tal entendimento.

Destacou também que os arts. 15, inc. IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e a Súmula nº 247 do TCU afirmam o princípio do parcelamento (ou divisibilidade) do objeto como regra, e que a Administração, muitas vezes, generaliza as situações excepcionais que afastam o dever de parcelamento sob o argumento de que a licitação em poucos grupos simplificaria a atividade de gerenciamento administrativo.

O relator prosseguiu apresentando os riscos da utilização indiscriminada da adjudicação por preço global de grupo de itens, tais como a restrição ao universo de participantes, a ameaça ao princípio da competitividade, o aumento nos riscos de contratação antieconômica e a ocorrência de jogo de planilha.

Propôs, então, as seguintes respostas ao consultante, as quais foram acatadas pelo demais ministros: ***“9.2.2. a jurisprudência pacífica do TCU [...] é no sentido de que, no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente [...]; 9.2.3.1. no âmbito das licitações para registro de preços realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente serão admitidas as seguintes circunstâncias: 9.2.3.1.1. aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame; ou 9.2.3.1.2. aquisição de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances; 9.2.3.2. constitui irregularidade a aquisição de item de grupo adjudicado por preço global, de forma isolada, quando o preço unitário adjudicado ao vencedor do grupo não for o menor lance válido ofertado na disputa relativo ao item; [...]; 9.2.4. no âmbito do sistema de registro de preços, não é admissível a aquisição/contratação avulsa de item não registrado, uma vez que,***

**nos termos dos arts. 13 e 15 do Decreto 7.892/2013, a licitação para registro de preços objetiva a convocação dos fornecedores mais bem classificados para assinar as atas de registro de preços, sendo possível, única e exclusivamente, a contratação com as empresas vencedoras para fornecimento dos itens nelas registrados [...]”.** (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 1.347/2018 – Plenário)

Desse modo, observamos impedimentos importantes na aquisição, em especial que os pedidos devam ser feitos pelos lotes e não aquisição de itens únicos. Assim se o Município necessitar momentaneamente apenas de Arame, como a licitação foi realizada por Lote, todos os itens do lote deverão ser contratados. E se caso algum item for contratado, separadamente do Lote, ele deverá obrigatoriamente ter um preço unitário menor do que o ofertado por outras empresas participantes do certame.

Some-se a tudo anteriormente questionado, a questão de privilegiar as Microempresas nos processos licitatórios.

A licitação, no formato de lotes como se encontra, claramente privilegia grandes empresas, em detrimento as Microempresas e EPP's, o que foge claramente ao regramento licitatório. O Objetivo da Lei de Microempresas é claro ao dizer que quando divisíveis, as mesmas devem ser privilegiadas, seja pela possibilidade de participação em todo o certame, seja através de cotas exclusivas.

Ora, como dito anteriormente, o próprio TR refere-se aos itens a serem contratados como “comuns”, a análise básica dos mesmos demonstra **que todos** podem ser comercializados por ME'S ou EPP's, não existe nenhuma necessidade de uniformização, então a regra de se licitar por itens deve ser utilizada, sem a menor dúvida.

Diante disso, exsurge claramente que há limitação na ampla participação – obrigatória a todos os certames – o que pode e deve, com todo o respeito, facilmente ser corrigido com a simples aquisição dos produtos através de compra por itens. Requer-se, portanto, desde logo, que a disputa deixe de ser por lotes, e passe a ser por itens.

Dos Pedidos:

A) Seja efetuada retificação do edital no que diz respeito à cumulação em lotes dos itens, a fim de que estes sejam adquiridos por item ou cada produto em seu lote, isoladamente, em conformidade com a súmula nº 247 do TCU.

Para garantir a competitividade do certame, aguardamos que seja respondido nosso pedido de IMPUGNAÇÃO ao edital, uma vez que o mesmo restringe a participação e a competitividade.

Nestes termos, pede deferimento.

Maricá, 04 de agosto de 2025.

---

Flávia Guimarães Silvério.  
Aral Comercial LTDA ME.