

## JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO PE 002/2020

**IMPUGNANTE:** K.C.R. INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS LTDA.

**IMPUGNADO:** YACHT CLUBE DA BAHIA.

**PREGÃO ELETRÔNICO:** 002/2020

**OBJETO:** AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS DESPORTIVOS PARA A FORMAÇÃO E PREPARAÇÃO FÍSICA DE ATLETAS NAS MODALIDADES OLÍMPICAS DE VELA, NATAÇÃO E MARATONA AQUÁTICA CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES, EXIGÊNCIAS E ESPECIFICAÇÕES DISCRIMINADAS NO ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA.

### RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2020, apresentada por K.C.R. INDUSTRIA E COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS LTDA, doravante IMPUGNANTE, no qual este pleiteia que o critério de julgamento seja modificado para o critério de “menor preço por item”, ou, subsidiariamente, que os lotes sejam desmembrados em lotes independentes, unificados em novos lotes de grupos similares ou, na pior das hipóteses, que as balanças sejam colocadas em lotes independentes, de modo que o IMPUGNANTE possa ofertar lance unicamente para a Balança Antropométrica Digital, um dos itens que compõem o lote nº 04.

Para tanto, o IMPUGNANTE argumenta que, em apertada síntese: a) A Natureza dos itens do lote é diversa, uma vez que a balança seria o único item caracterizado como objeto de medição, sendo, os demais itens, objetos de consumo hospitalar; b) Que a existência de agrupamento de bens de natureza diversa prejudica a concorrência; c) Que a manutenção da modalidade de julgamento “por lote” afronta o princípio da igualdade e da competitividade;

## DECISÃO:

De início cumpre clarificar que a modalidade de julgamento das propostas por lote é expressamente autorizada pelo Art. 28, I do Regulamento de Compras e Licitações da CBC, principal ato normativo regulador do presente processo licitatório, autoriza expressamente a realização da licitação por lotes, não trazendo, em seu bojo, quaisquer requisitos para a sua realização – pelo que, o desagrupamento, apenas deve ocorrer quando diante de fortes motivos justificadores, o que não se observa na impugnação apresentada.

Conforme se extrai do corpo da impugnação, o IMPUGNANTE utiliza o fato dele não produzir os demais itens do lote para arguir que os lotes possuem natureza distinta e, por tanto, deveriam ser separados em lotes distintos.

Para além da fragilidade jurídica de argumentos fundados na mera experiência pessoal, o que se observa é que todos os 05 (cinco) itens que compõe o lote nº 04 do Edital PE nº 02/2020, são itens de medição.

Com efeito, medição é descrita pelo IPEM como “conjunto de operações que tem por objetivo determinar um valor de uma grandeza<sup>1</sup>”, encaixando-se absolutamente todos os itens do lote nº 04 neste quesito, observe-se:

- a) O **Estadiômetro de Parede Portátil** é um bem cuja funcionalidade é medir a estatura de uma dada pessoa, determinando um valor de uma grandeza, em regra metros, a estatura de uma dada pessoa.
- b) A **Balança Antropométrica Digital**, por sua vez, é um bem cuja finalidade é medir a massa corporal de uma pessoa, determinando um valor de uma grandeza, em regra gramas, a essa massa corporal.
- c) Já o **Adipômetro plicômetro** é um bem cuja a finalidade é medir a espessura da dobra cutânea, isto é, permite medir a percentagem de gordura corporal de

<sup>1</sup> [http://www.ipem.sp.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=359&Itemid=285](http://www.ipem.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=359&Itemid=285)

uma dada pessoa, determinando um valor de uma grandeza, em regra porcentagem, a massa corporal total, por sua vez, medida em gramas.

- d) Por sua vez, o **Aferidor de pressão Arterial** é um bem cuja finalidade é medir a pressão arterial de um dado sujeito, isto é, determina um valor de uma grandeza, em regra, milímetros de mercúrio, à pressão arterial de um dado sujeito.
- e) Por fim, a **Trena Antropométrica** é um bem cuja finalidade é permitir a medida das circunferências do corpo de uma forma rápida e precisa, ou seja, determina um valor de uma grandeza, em regra, em metros.

Sendo todos os bens que compõem o lote bens de medição, dúvida não subsiste quanto à possibilidade de agrupamento dos mesmos em um único lote, dada a sua idêntica natureza.

Ainda que assim não o fosse, cumpre ressaltar que a ausência de igualdade de natureza entre os bens agrupados no lote não torna, por si só, o lote irregular. Segundo o entendimento firmado pelo TCU, citado agrupamento é possível, desde que subsistam razões justificantes, observe-se:

*Em relação à alegada afronta à Súmula 247 do TCU, destacou o condutor do processo entendimento expresso em julgado de sua relatoria, no sentido de que “a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular (...) 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”. Nesse sentido, entendeu o relator que não houve a alegada afronta à jurisprudência do TCU, ressaltando que “a interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de*

*se entender itens, lotes e grupos”. Por fim, dissentindo da unidade técnica, propôs o relator emitir determinação ao órgão para que “se abstenha de autorizar adesões à Ata de Registro de Preços, individualmente, no que diz respeito aos itens 3, 8, 13, 14 e 15 do Pregão Eletrônico (...), a menos que o aderente manifeste-se no sentido de contratar a totalidade do lote”. Adicionalmente, propôs “dar ciência ao órgão que, no caso de se licitar itens agrupados, **no processo licitatório respectivo deve constar justificativa da vantagem da escolha, devidamente fundamentada**”. O Tribunal, ao acolher o voto do relator, julgou parcialmente procedente a Representação. Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara, TC 015.249/2014-0, relator Ministro José Jorge, 23.9.2014.*

Dentre os motivos justificantes autorizados pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, merece destaque a) Questões logísticas; b) Razões Operacionais; e c) Razões relativas a unidade de propósito, observe-se:

*Representação formulada por licitante deu conta de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico, com registro de preços, nº 65/2011, realizado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR), para futuras aquisições de conjuntos laboratoriais para o campus do Instituto em Foz do Iguaçu/PR. Na etapa processual anterior, houve determinação cautelar ao IFPR de que sobrestasse o certame, ante os indícios de restrição à competitividade, tendo em consideração a agregação de diversos equipamentos e materiais em lotes, que deveriam ser fornecidos integralmente pelo licitante vencedor do respectivo lote. Promovida a audiência da pregoeira, foi informado que o objeto da licitação não se trataria de um conjunto de peças avulsas, mas de um conjunto de materiais de laboratórios, os quais, de acordo com projetos técnicos, seriam indispensáveis à aplicação do ensino em*

sua forma didática. Por isso, a Administração manifestou seu interesse em optar pela forma de aquisição por lote. Ainda conforme a pregoeira, “para que a Administração optasse pela licitação por lote, buscou embasamento em um prévio estudo sobre as necessidades pedagógicas que instruíram o Termo de Referência e o Edital em consonância com as necessidades ali apontadas.” **O relator, ao analisar os argumentos apresentados, registrou que, além do critério logístico concernente ao recebimento de mais de trezentos itens objeto da licitação, “a divisão por lotes (...) encontraria respaldo no critério pedagógico, segundo o qual a ausência de algum determinado equipamento ou outro material necessário tornaria inviável a atividade de aprendizado almejada com o uso do laboratório”.** Ainda que tal agregação tenha juntado, em um mesmo lote, itens que não guardariam total correlação em seu processo produtivo, prosseguiu o relator em seu voto, teria trazido a vantagem de unir todos os itens imprescindíveis para a perfeita utilização laboratorial. Assim, sopesando as inegáveis vantagens operacionais e pedagógicas advindas desse agrupamento em cotejo com a competitividade necessária ao certame, entendeu não haver máculas ao procedimento examinado. Votou, então, pela revogação da cautelar anteriormente concedida, bem como pelo arquivamento do processo, no que foi acompanhado pelo Plenário. Acórdão n.º 1167/2012-Plenário, TC 000.431/2012-5, rel. Min. José Jorge, 16.5.2012.

Quanto à pretensão principal do IMPUGNANTE, qual seja, a substituição do modo de julgamento das propostas pelo modo de “menor preço por item”, razões logísticas e operacionais demonstram a sua impossibilidade fática.

Para compreender as razões dessa impossibilidade, é necessário se ponderar, em primeiro lugar, que o Edital n.º 02 é um dos três editais a serem executados em

sede do Termo de Execução nº 36/2019, firmado entre o Yacht Clube da Bahia e o Comitê Brasileiro de Clubes.

Ditos editais, por serem frutos do mesmo projeto, guardam, entre si, uma similitude tamanha que, caso se acolhesse os argumentos do Impugnante para um, far-se-ia necessário os acolher para todos, sob pena de explícita violação ao princípio da isonomia, o que implicaria na necessidade de realização de mais de cinquenta sessões públicas diferentes, sem que, com isso, se auferisse qualquer vantagem clara ao erário. Pelo contrário, é possível que se gere prejuízo, dada a necessidade de dispêndio de maior quantitativo de recursos para executar tão grande número de sessões, sem que, como isso, se gere uma vantagem econômica clara, uma vez que, ao mesmo tempo em que a aquisição de produtos individuais permitem a participação de um número maior de licitantes, reduzem a capacidade de modificação das margens do valor dos produtos. A título de exemplo, eventual ausência de lucro, ou mesmo prejuízo, na alienação de um dado produto não pode ser compensado pelo lucro obtido em outro.

A situação de impossibilidade fática se agrava quando levada em consideração a Resolução da Diretoria do CBC de 03 de junho de 2020, que estabeleceu, como prazo máximo para a execução de todo o processo aquisitivo, o dia 20 de outubro de 2020, não dispondo, o Yacht Clube da Bahia, do pessoal necessário para cumprir o citado prazo realizando a licitação por itens.

Adentrando nos pedidos subsidiários do Impugnante, isto é, um reagrupamento dos lotes e/ou a possibilidade de se separar as balanças de forma independente, para além do critério de sua natureza, já abordados, faz-se necessário observar que o conjunto de itens a que se refere o lote nº 04, foco da impugnação, possuem, entre si, uma unidade de propósito, qual seja, permitir a realização de um exame físico completo da condição dos atletas formados pelo Yacht Clube da Bahia.

Deste modo, o agrupamento dos sobreditos itens em lotes é plenamente justificado, conforme, aliás, pontuado pelo TCU na decisão plenária supracitada:

**“A divisão por lotes (...) encontraria respaldo no critério pedagógico, segundo o qual a ausência de algum determinado equipamento ou outro material necessário tornaria inviável a atividade de aprendizado almejada com o uso do laboratório”.**  
*Acórdão n.º 1167/2012-Plenário, TC 000.431/2012-5, rel. Min. José Jorge, 16.5.2012.*

Do mesmo modo, a ausência de quaisquer dos itens do lote em análise tornaria inviável a atividade de avaliação física dos atletas, vez que a análise da grandeza medida por cada um dos itens que compõem o lote é essencial para a realização da dita avaliação integral de forma adequada.

É forçoso pontuar, ainda, pela completa lesão ao princípio da economicidade caso deferidas as requisições do IMPUGNANTE. Com efeito, o que se observa é que o valor referência do lote em análise, isto é, de todos os itens somados, é de R\$ 3.450,14 (três mil quatrocentos e cinquenta reais e quatorze centavos), pelo que, pelo baixo valor econômico dos itens em questão, eventual vantagem auferida por possibilitar a realização de lances individuais é corroída pelos gastos, inclusive gasto com pessoal, pelo Yacht Clube da Bahia, ou mesmo gastos envolvendo a própria entrega e instalação dos materiais, para permitir a realização do leilão individual.

Por fim, tampouco merecem prosperar os argumentos relativos aos princípios da igualdade e da competitividade. Com efeito esses princípios, ao serem aplicados ao processo licitatório, devem ter como norte a própria finalidade do processo licitatório, qual seja, a obtenção do melhor negócio possível pelo melhor preço possível (contratação da melhor proposta).

Assim, o IMPUGNANTE não pode invocar, à revelia da unidade de propósito do lote, o princípio da igualdade para garantir a sua participação na licitação, quando citada participação encontra-se prejudicada não por critérios objetivos, que, de qualquer modo, o discriminam, mas por uma característica subjetiva do

IMPUGNANTE, isto é, o fato dele, dentre os itens constantes no lote em questão, apenas produzir/comercializar a balança.

De igual modo, a mera possibilidade, em abstrato, de redução da quantidade de potenciais competidores, não pode, como pretende o IMPUGNANTE, ser utilizada como fundamento para a modificação do modo de julgamento das propostas, uma vez que essa redução em abstrato é consequência natural do agrupamento por lotes, autorizado pelo legislador que previu vantagens outras (logísticas, operacionais, econômicas, funcionalidade...) em sua realização. Adotar o entendimento aduzido pelo IMPUGNANTE seria inviabilizar a própria realização, em qualquer hipótese, da licitação por lotes, a despeito da autorização legislativa para a sua execução.

Supracitada redução abstrata de participantes, aliás, tampouco pode ser interpretada como causa de obtenção de condições piores de contratação para a administração, como também buscou aduzir o IMPUGNANTE. Isso, porque, da mesma forma que, em abstrato, a aquisição por lotes pode, de fato, reduzir o número de concorrentes, também autoriza aos licitantes maior flexibilidade nas margens de lucros dos itens individuais, podendo, até mesmo, sofrer prejuízo em alguns itens que são compensados pelos lucros obtidos em outros, desse modo, embora, de fato, o valor individual de alguns itens possa vir a ser superior àquele que seria obtido se a licitação se operasse por item, o valor global tende a ser economicamente mais vantajoso para adquirente.

Impugnação conhecida e não provida.

Salvador, 06 de agosto de 2020.

---

**WAGNER LEAL GOMES**

**PREGOEIRO**