



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90001/2024

ACUMULADORES MOURA S/A, sociedade anônima, inscrita no CNPJ/MF n.º 09.811.654/0012-22, com sede na Rua João Bezerra Filho, nº 155, Anexo A, bairro Bom Conselho, Belo Jardim/PE, CEP 55.153-130, vem, respeitosamente, por conduta de seu representante legal ora assinado, com arrimo no item 5.1 e seguintes do Edital, oferecer a presente:

IMPUGNAÇÃO

Ao critério de julgamento e o agrupamento do fornecimento de bens e do serviço, disposto no subitem 1.3 do Edital e preâmbulo do Edital, respectivamente, com fundamento nas razões adiante aduzidas.

I – TEMPESTIVIDADE

A tempestividade é disposta conforme o item 11.2 do Edital em questão, o qual estabelece que *"A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame."*

Considerando que a abertura do certame está marcada apenas para o dia 26/09/2024, conforme dispõe o preâmbulo, e a impugnação apresentada dentro do prazo limite de 23/09/2024, conforme ao final assinado, considera-se, portanto, plenamente tempestiva.

II – DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de licitação eletrônica instaurada por este ente da Administração cujo objeto é a Aquisição de baterias para os nobreaks existentes no Tribunal Regional Federal da 6ª Região na localidade de Belo Horizonte e data centers das Subseções Judiciárias de Divinópolis, Ituiutaba, Ipatinga, Janaúba, Juiz de Fora, Lavras, Manhuaçu, Montes Claros, Muriaé, Paracatu, Passos, Patos de Minas, Pouso Alegre, Poços de Caldas, Ponte Nova, São João Del Rei, Sete Lagoas, São Sebastião do Paraíso, Teófilo Otoni, Uberaba, Uberlândia, Unaí, Varginha, Viçosa, incluindo a execução dos serviços de instalação e aferição dos nobreaks, a retirada e destinação das baterias a serem substituídas, de





forma ambientalmente sustentável, excluído o fornecimento eventual de peças de reposição, nos termos deste edital e anexos.

A presente impugnação visa impugnar dois pontos, primeiramente o critério de julgamento definido no preâmbulo do Edital como “menor preço global do grupo”, onde, ao final, a Impugnante requer sua substituição pelo critério de julgamento “menor preço por item”, conforme recomendado pelo TCU. Vejamos:

1.3. O critério de julgamento adotado será o menor preço GLOBAL do grupo, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

Já o segundo ponto, trata-se do agrupamento do fornecimento dos bens e da execução dos serviços de instalação e aferição dos nobreaks, que está previsto no preâmbulo do Edital, que estabelece o seguinte:

Aquisição de baterias para os nobreaks existentes no Tribunal Regional Federal da 6ª Região na localidade de Belo Horizonte e data-centeres das Subseções Judiciárias de Divinópolis, Ituiutaba, Ipatinga, Janaúba, Juiz de Fora, Lavras, Manhuaçu, Montes Claros, Muriaé, Paracatu, Passos, Patos de Minas, Pouso Alegre, Poços de Caldas, Ponte Nova, São João Del Rei, Sete Lagoas, São Sebastião do Paraíso, Teófilo Otoni, Uberaba, Uberlândia, Unaí, Varginha, Viçosa, incluindo a execução dos serviços de instalação e aferição dos nobreaks, a retirada e destinação das baterias a serem substituídas, de forma ambientalmente sustentável, excluído o fornecimento eventual de peças de reposição, nos termos das tabelas abaixo e conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento e no Estudo Técnico Preliminar.

Antes de debater, propriamente, o mérito da presente impugnação, são válidas algumas considerações que denotam a total respeitabilidade da empresa impugnante.

A ACUMULADORES MOURA S/A é uma empresa consolidada no mercado de baterias há mais de 60 anos, reconhecida internacionalmente pela qualidade de seus produtos e produz mais de 7,5 milhões de baterias a cada ano, colocando-a em posição de destaque no cenário nacional.





Trata-se, portanto, de empresa lúdima, com larga experiência em suas áreas de atuação, e que, ao longo do tempo, adquiriu o respeito e a credibilidade no mercado exatamente por buscar cumprir suas avenças com a excelência que carrega em seus produtos e dentro de prazos razoáveis e suficientes à garantia do interesse público.

Conforme será discutido, a opção do menor preço global do grupo como critério de julgamento, resulta na ocorrência de flagrante desrespeito ao entendimento consolidado pela Súmula 247 do Tribunal de Contas da União – TCU, uma vez verificada a plena divisibilidade do objeto.

Vejamos.

III – MÉRITO:

III. 1. SUBITEM 1.3 DO EDITAL, CRITÉRIO DE JULGAMENTO DO TIPO “MENOR PREÇO GLOBAL DO GRUPO”. AGRUPAMENTO DOS ITENS EM LOTE. ALTERAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO PARA GARANTIR A DIVISIBILIDADE DO OBJETO. DESATENDIMENTO AOS PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Edital em questão prevê o critério de julgamento de menor preço global do grupo, no entanto, tal previsão não se mostra razoável a justificar, de modo que restará evidente a necessidade de modificação para o critério de julgamento “menor preço por item” ante a possibilidade de divisibilidade do objeto e a ausência de demonstração do benefício de ganho em escala ao julgar as propostas de acordo com o menor preço global do grupo.

Inicialmente cumpre destacar que, o art. 40 da Lei n. 14.133/21, ao objetivar a concretização do princípio da economicidade, estabelece em seu inciso IV, o princípio do parcelamento do objeto, prevendo que as compras públicas deverão seguir diretrizes de parcelamento do objeto, visando a ampliar a participação de licitantes, sem perda de economia de escala. Pode-se dizer que inovação disposta pela Nova Lei de Licitações e Contratos é resultado de uma série de precedentes e julgamentos sobre o tema, podendo-se destacar os Acórdãos do TCU: 2.977/2012, 529/2013, 1.592/2013, 1.913/2013, 2.695/2013, 343/2014, 4.205/2014, 757/2015, 834/2015, 1.680/2015, e outros.

Com efeito, é forçoso reconhecer que o parcelamento do objeto revela uma **excepcionalidade** na hipótese em que a condução de antecedente de estudo técnico permita





constatar **possível prejuízo** à economia de escala ou risco ao conjunto do objeto. Sobre o tema, destaca-se o verbete 247 da Súmula do Tribunal de Contas da União:

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).

Tendo em perspectiva o enunciado sumular, o TCU tem destacado, ao examinar a legalidade e o atendimento ao princípio da competitividade em certames que **“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”** (Acórdão 1347/2018 - Plenário).

A previsão de adjudicação global, como fez ver o TCU no precedente referido acima, não se coaduna com o objetivo maior dessa modalidade de contratação, que é, exatamente, o atendimento a demandas e solicitações plenamente passíveis de serem pulverizadas, inclusive, se considerarmos a natureza dos itens a serem fornecidos.

Colocando em perspectiva, podemos trazer à luz a situação que seria imposta a uma empresa interessada em participar do certame que se configure como fabricante de baterias, tendo este como seu “core business”.

Pois bem, a licitante constata que possui preço competitivo e pretende disputar o certame, no entanto, encontra-se impossibilitada de dar lance para o item de seu interesse, uma vez que esse encontra-se agrupado em lote com diversos outros itens que vão além de sua atividade.

Essa simples constatação e demonstração do nexo de causalidade quanto a limitação editalícia e a realidade que é imposta à empresa hipotética, já se revela suficiente para dar andamento às alterações propostas na presente Impugnação.

Ao analisar essa conclusão, percebe-se que o próprio modelo de contratação adotado pelo órgão licitante não está em conformidade com os princípios legais e o entendimento





jurisprudencial vigente. **A solução proposta pelo órgão poderia ser melhor aproveitada se fosse devidamente segmentada, permitindo a participação de um maior número de licitantes.**

O critério de julgamento por lote no caso em tela, mesmo baseado em aparente semelhança de natureza dos itens aglutinados ou até mesmo em sua complementariedade não deve prevalecer frente à divisibilidade dos itens, haja vista os próprios princípios que regem o processo licitatório, o que invoca sem sombra de dúvidas, uma readequação pra o critério de **menor preço por item.**

Ademais, é importante destacar que, em se mantendo o critério de julgamento adotado, surge a fundada possibilidade de incremento com sobrepreço dos valores de determinados itens, com a atenuação do preço de mercado de outros do mesmo lote e cuja experiência revela serem objeto de demanda reduzida em relação a outros, de maneira a aparentemente reduzir o valor grupal.

Por essa razão, à propósito de tal prática que se revela acentuadamente prejudicial à eficiência na contratação e ao princípio da escolha da melhor proposta, o Tribunal de Contas da União tem consignado o seguinte entendimento:

18. É cediço que o jogo de planilhas é prática defesa pelo TCU, uma vez que consiste em subtrair itens contratuais com preços menos atrativos ao contratado, por vezes, abaixo do valor de mercado, para viabilizar acréscimos em outros itens contratados com sobrepreço, caso o órgão contratante não adote medidas para prevenir o ilícito; como por exemplo, aferir se os preços unitários das contratações, após adoção de acréscimos e supressões, estariam em conformidade com os praticados no mercado ou condizentes com a percentual de desconto linear ofertado no certame.

(ACÓRDÃO 66/2021, PLENÁRIO, Relator AUGUSTO NARDES.)

É por isso que, apresentando-se o objeto licitado na forma que como técnica e materialmente suscetível de divisão, impõe-se a modificação do critério de julgamento, de modo a licitar referidos serviços e fornecimento de bens separadamente, tendo-se em consideração o preço unitário.

Portanto, a unificação em lotes de bens divisíveis frustra indevidamente o caráter competitivo que deve estar presente no processo licitatório. Assim, a medida legítima é o parcelamento e a adequação da redação do subitem 1.3 do Edital.





III. 2 PREÂMBULO DO EDITAL. AGRUPAMENTO DE FORNECIMENTO DE BENS E EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO. PERDA DE ECONOMIA DE ESCALA COMO CONSEQUÊNCIA DA RECOMPOSIÇÃO DOS PREÇOS.

O Edital em epígrafe, dispõe que na contratação de aquisição dos bens também está inclusa a execução dos serviços de instalação e aferição dos nobreaks, entretanto, essa previsão não está devidamente alinhada com o entendimento dos Tribunais de Contas da União e legislação federal, de modo que deve restar devidamente justificado a escolha do agrupamento do fornecimento a execução dos serviços, além de demonstrar a viabilidade técnica e econômica dessa escolha de fornecimento.

Já foi examinado acima a divisibilidade dos grupos em itens ante a economicidade em escala para a Administração Pública, tendo em vista que as compras da administração pública devem adotar diretrizes para o fracionamento do objeto, com o objetivo de aumentar a participação dos concorrentes, sem comprometer os benefícios da economia de escala.

Assim como a divisibilidade dos grupos em itens, visando a economicidade em escala, levando em consideração que as empresas poderão apresentar preços mais competitivos para os itens que sejam de sua atuação, aplica-se também, por analogia, ao agrupamento do fornecimento e execução dos serviços.

As empresas que não possuem mão de obra especializada para realizar os serviços muitas vezes precisam terceirizar ou contratar profissionais especializados, o que resulta em um aumento significativo nos custos finais, isso implica negativamente o preço ofertado para os bens, elevando o valor total da proposta.

Ademais, como visto anteriormente, é imprescindível reconhecer que o agrupamento de itens em grupos e por analogia, de aquisição e execução dos serviços no mesmo item, é hipótese de **excepcionalidade**, na condição de que deve constar no estudo técnico permita e restar comprovada o **possível prejuízo** à economia de escala ou risco ao conjunto do objeto. Sobre o tema, destaca-se o verbete 247 da Súmula do Tribunal de Contas da União:

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).

Portanto, a inclusão da execução de serviços junto ao fornecimento dos bens deve ser devidamente justificada, tanto sob o ponto de vista técnico quanto econômico, o agrupamento sem justificativa clara pode resultar em propostas com valores mais elevados, principalmente devido à necessidade de terceirização dos serviços por parte de empresas que não possuam mão de obra própria.

Fator que também agrava a manutenção do agrupamento do fornecimento e do serviço é a exigência a ser obedecida pela instaladora, qual seja o credenciamento junto aos fabricantes dos nobreaks.

A exigência mencionada guarda relação com uma segurança técnica valorizada pelo órgão no ato da contratação, mas ela, por si só, enseja um lote dedicado apenas aos serviços de instalação, uma vez que, é diminuta a parcela de empresas credenciadas nesses moldes. Esse cenário torna os fornecedores reféns dessas credenciadas, as quais podem elevar significativamente seus preços, compondo grande parte do valor final das baterias.

Pela busca da melhor proposta para a Administração Pública, à luz da economia de escala, é proveitosa para ambos os lados (órgão e fornecedor) a separação entre fornecimento e serviço, pois, através disso, a maior parte do mercado (fornecedores de baterias) consegue participar amplamente do certame, e com margens de lucro saudáveis e competitivas.

É essencial, portanto, que a Administração Pública adote uma estratégia de parcelamento do objeto sempre que possível, garantindo maior competitividade e, conseqüentemente, propostas mais econômicas e vantajosas para o interesse público, principalmente quando são adotadas exigências técnicas em parte de seu objeto.

IV – REQUERIMENTOS FINAIS

Ante o exposto, requer a Impugnante:

a) a modificação subitem 1.3 do Edital para alteração do critério de julgamento das propostas, de forma a ser adotado o “**menor preço por item**”.





b) o entendimento por analogia para a separação da aquisição de bens e execução dos serviços em itens separados, visando a economicidade do processo.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Belo Jardim, 23 de setembro de 2024.

ACUMULADORES MOURA S/A

Luiz José de Azevedo Mello

