

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

Processo: 197000910/2017

Pregão Eletrônico 12/2017

ASSUNTO: Impugnação ao Pregão 12/2017

1. DOS FATOS / FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

A empresa INTRADOC DO BRASIL apresentou, tempestivamente, impugnação ao Pregão Eletrônico 12/2017, cujo objeto é a formação de registro de preços para futura contratação de empresa especializada na promoção e realização de eventos.

Em síntese, a impugnante insurge-se contra a forma de adjudicação do objeto, definido no Termo de Referência como “global”, a indicar que uma única empresa será contratada para a totalidade dos itens descritos na Planilha de Descrição de Itens (Anexo I do T.R.). Para tanto, alega que o parcelamento do objeto em lotes é a regra estabelecida pela Lei 8.666/93, notadamente no seu art. 23, §1º, enquanto que a adjudicação global de todos os itens à mesma licitante é medida excepcional e deve ser justificada.

Inicialmente, é relevante frisar que a legislação de regência consagra o parcelamento do objeto como regra nas contratações públicas, conforme se extrai da norma do art. 23, §1º:

“Art. 23 (...) § 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

Neste sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme entendimento cristalizado na sua Súmula 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 Súmula ratifica a adoção de adjudicação por lotes como sendo a regra, relegando a adjudicação global como hipótese excepcional. O parcelamento do objeto em lotes distintos pode ser afastado apenas quando a área demandante comprovar que a adjudicação global seja mais vantajosa por questões econômicas ou logísticas ou, ainda, quando houver inviabilidade técnica na divisão do objeto.

A regra se justifica porque o parcelamento do objeto em diferentes lotes, via de regra, prestigia a competitividade por permitir, em tese, um maior número de participantes no certame. O agrupamento de um grande número de itens em um único lote, ao contrário, pode acabar restringindo a competitividade já que nem sempre as empresas interessadas serão capazes de entregar todos os itens.

O TCU, entretanto, não afasta a adjudicação global de forma absoluta, existindo precedentes em que a adoção desta forma de adjudicação foi admitida, notadamente quando existir no processo de licitação uma justificativa plausível pela área técnica. No Acórdão 732/2008 o tribunal argumenta:

“Em geral, argumentam que a licitação por lote único é mais satisfatória do ponto de vista da **eficiência técnica**, por manter a qualidade do empreendimento, haja vista que o **gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador**. Nesse ponto, as vantagens seriam o **maior nível de controle pela Administração na execução das obras e serviços, a maior interação entre as diferentes fases do empreendimento, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do empreendimento em uma só pessoa e concentração da garantia dos resultados**. Argumentam, ademais, que haveria um grande ganho para a Administração na **economia de escala**, que aplicada na execução de determinado empreendimento, implicaria em aumento de quantitativos e, conseqüentemente, numa redução de preços a serem pagos pela Administração.”

Nos termos do Decreto 5.450/05, a decisão sobre impugnações cabe ao pregoeiro, com suporte da área técnica demandante (art. 11, II). Ainda que seja do pregoeiro a atribuição de decidir as impugnações, a legislação fez constar expressamente que a decisão deve ser baseada em manifestação da área demandante, especialmente quando a questão a ser decidida estiver relacionada com matérias afetas ao Termo de Referência. Neste caso concreto, a forma de adjudicação é reflexo da maneira pela qual o objeto foi descrito no Termo de Referência, inclusive pelo agrupamento dos diferentes itens que o compõe. A decisão final pelo pregoeiro, neste tocante, é mais segura quando adotar os argumentos técnicos levantados pela SPE, nos moldes do art. 50, §1º da Lei 9784/99.

Não pode o pregoeiro imiscuir-se nesta atribuição, por tratar-se de questão eminentemente técnica, que depende da análise das peculiaridades do objeto. Sobre o assunto, colacionamos interessante precedente: “*a lei estabelece **que é o administrador que deve demonstrar a inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade**, quando deixar de adotar o parcelamento*” (TCE/MT – Processo nº 30503/2008 - grifamos). O TCU segue a mesma linha quando afirma que: “*a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso (...) **devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto***” (TCU, Acórdão 732/2008 - grifamos)

Está claro, portanto, que a decisão sobre a forma de adjudicação cabe à área técnica, não ao pregoeiro.

2 – DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA DEMANDANTE (SUPERINTENDÊNCIA DE PROJETOS ESPECIAIS – SPE)

A Superintendência de Projetos Especiais – SPE -, área demandante da licitação, foi instada a se manifestar sobre o teor da presente impugnação. A seguir, a íntegra da manifestação da área técnica, em despacho lavrado pelo Superintendente em exercício, Sr. Laerte Gomes de Brito:

*“Estando reconhecidos os fundamentos legais da empresa **DALVA AGUIAR NASCIMENTO – ME, INTRADOC DO BRASIL.**, para tempestivamente solicitar “pedido de impugnação do Ato Convocatório”, passamos a análise do pedido.*

Inicialmente, registre-se o objeto da presente licitação: Trata-se de realização de Pregão para formação de registro de preços com vistas a realização de eventual e futura contratação de natureza continuada de empresa especializada na prestação dos serviços, sob demanda, de organização, planejamento, promoção e execução de eventos, elaboração e fornecimento de infraestrutura no que se refere à locação de espaço físico, com mobiliário necessário e adequado, fornecimento de layout ou design para estandes, exposições, feiras, congressos, seminários, audiências públicas e eventos em geral, compreendendo a montagem, desmontagem, limpeza, manutenção, instalações elétricas, hidráulicas, de equipamentos e outros serviços correlatos, apoio logístico, ornamentação, decoração, brindes, materiais

diversos e impressos em geral, para o público externo e interno, conforme especificações do Termo de Referência anexo.

*Por conseguinte, esta Superintendência realizou simples consulta ao CNPJ: 11.182.905/0001-46 da empresa impugnante e constatou tratar-se de empresa que tem em sua atividade principal: **Serviços de tradução, interpretação e similares.***

Ou seja, não possuindo em suas atividades econômicas principais ou secundárias, qualquer menção, citação ou referência aos serviços pretendidos no objeto da licitação.

Dito isso, em que pese as alegações da impugnante, entende-se que a referida contratação, encontra-se em consonância aos ditames legais, no que se refere a contratação de empresa especializada para prestação de serviços, sob demanda, de organização, planejamento, promoção e execução de eventos, sobretudo no tocante a adjudicar a licitação na forma “global”.

Nesse diapasão, a nosso ver, resta claro, que a opção de adjudicar globalmente, excepcionalmente, os serviços objeto da presente licitação permite diversas vantagens à Administração Pública, tais como: maior controle na execução dos serviços; maior facilidade na observância dos prazos; concentração da responsabilidade pela execução da contratação em uma única empresa; concentração da garantia dos resultados e ganhos de escala.

Ademais, o pedido de impugnação enfatiza os serviços de tradução, ao que parece ser a expertise das atividades da impugnante, o que seria demanda relevante, porém não quantitativamente predominante no Termo de Referência.

Por fim, sepultando quaisquer dúvidas em relação à oportunidade e a legalidade da opção da adjudicação na forma global, esta Agência informa que a Suprema Corte de Contas no Edital de Pregão Eletrônico n.º 20/2016, cujo objeto guardou similaridade, para não dizer igual ao da ADASA, e cujos serviços de tradução também encontravam-se presente, tinha como forma de adjudicação a forma GLOBAL.

*Dessa forma entendemos que os pressupostos apresentados pela empresa **DALVA AGUIAR NASCIMENTO – ME, INTRADOC DO BRASIL**, não merecem prosperar.*

Ante todo o exposto, esta Superintendência reconhece a presente impugnação para no mérito julgá-la improcedente.”

3 – DA MANIFESTAÇÃO DO PREGOEIRO

Antes de entrarmos no cerne do debate, imperioso consignar que o parecer técnico exarado pela SPE passa a ser adotado, integralmente, como fundamento da decisão da impugnação.

Aos argumentos expostos acima, soma-se o seguinte:

No final de 2016 o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) realizou o Pregão Eletrônico 20/2016 cujo objeto era: *“Contratação de serviços de natureza continuada, por intermédio de empresa especializada, para a realização de eventos e correlatos pelo TCU em todo o território nacional, sob demanda, abrangendo planejamento operacional, organização, execução, acompanhamento, fornecimento de alimentação e bebida, infraestrutura, transportes, apoio logístico, ornamentação e a confecção e fornecimento de material de papelaria, brindes e impressos em geral, em regime de empreitada por preço unitário, conforme especificações do termo de referência em anexo.”*

No bojo do Edital do pregão realizado pelo Tribunal de Contas podemos verificar que foi adotada a adjudicação global de todos os vários itens que compunham seu objeto.

Seguindo essa mesma linha, a Defensoria Pública da União (DPU), em 2017, realizou o Pregão Eletrônico 25/2017 (Processo Administrativo nº 08038.001499/2016-22) para realização de Registro de Preços para contratação de empresa promotora de eventos. Na oportunidade, a DPU também adotou a forma global de adjudicação dos diversos itens licitados.

Como se observa, é praxe – adotada inclusive pelo TCU – de que os pregões para registro de preço de promoção/realização de eventos sejam realizados sob a forma de adjudicação global dos diversos lotes ou itens. Esse mesmo modelo foi adotado pela SPE quando da elaboração de seu Termo de referência, pelo que não parece haver nenhum tipo de inconformidade no presente Pregão.

No mais, o documento formulado pela SPE apresenta fundamentação pelo qual entende que a adjudicação global é a que mais se coaduna com o interesse público, mérito sobre o qual não pode o pregoeiro imiscuir-se.

4 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, e conforme a fundamentação dos itens acima, conheço a impugnação e julgo-a improcedente, mantendo integralmente as disposições do Edital e o Termo de Referência.

Brasília, 29 de novembro de 2017.

Eduardo Lobato Botelho
Pregoeiro