

Ilustríssimo Senhor Agente de contratação da Secretaria Municipal De Educação - Semed

Ref.: EDITAL Pregão Eletrônico Nº 038/2025

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

EXPERT GESTÃO DE LICITAÇÕES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 58.286.578/0001-36, com sede na Rua Vereador Duque Estrada nº 39 /1002, na cidade de Niterói (RJ), telefone (21) 99540-7327, por seu representante legal infra-assinado, tempestivamente, vem, com fulcro no art. 164 da Lei 14.133/21, à presença de Vossa Senhoria, a fim de impetrar a devida:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Referente ao pregão 038/2025 para contratação de papel toalha mediante SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, ainda que esse instituto possibilite a não obrigatoriedade da compra/contratação nos termos da Lei 14.133/21, a doutrina e a jurisprudência já entendem como boa prática a fixação de quantitativo mínimo a ser adquirido, a cada pedido que eventualmente venha a ser efetuado. Isso possibilita uma melhor alocação dos custos logísticos na elaboração da proposta, proporcionando maior transparência e segurança jurídica na disputa da licitação.

Todavia, equivocou-se a Administração Pública ao elaborar tal ato administrativo e deixar de estipular o pedido mínimo dos quantitativos do objeto, motivo pelo qual oponível a presente impugnação.

II – DOS FATOS E DO DIREITO DA IMPUGNAÇÃO

De uma análise simples ao item 1– DO OBJETO, constante no termo de referência, vislumbra-se a inexistência de quantitativos mínimos de requisição a cada pedido dos produtos, o que contraria inclusive, os princípios norteadores da Administração Pública e procedimento licitatório.

Note-se, que nas especificações das tabelas dos itens só existem:

o item, descrição do objeto, unidade, as quantidades, tendo como estimativa do consumo para 12 meses.

Cabe indagar: como o licitante poderá programar-se e ofertar o menor preço se não há parâmetros para embasamento de sua proposta? Como adimplir o contrato de entrega parcelada de materiais, pelo prazo de 12 meses, de acordo com a necessidade da empresa contratante se não há delineamento de quantitativos mínimos a cada requisição?

Como se comprometer a uma entrega sem número mínimo a cada pedido, sendo humanamente impossível executar um contrato que peçam de um em um, onde o frete fica mais caro que o valor do produto, e com isso, a empresa tem sérios prejuízos.

Sem saber os quantitativos mínimos a serem solicitados o certame seria muito mais uma loteria do que uma oferta de proposta firme e precisa, gerando incompatibilidade com princípios norteadores da Administração Pública.

Em outro norte, a ausência de parâmetros precisos também poderá acarretar prejuízos não somente ao licitante, mas a Administração Pública, pois a ocorrência do exemplo acima referenciado, levaria aos licitantes ofertarem propostas não contabilizando o quantitativo máximo estimado, mas sim a UNIDADE, isso levará a preços altos, não possibilitará propostas baseadas em economia de escala, levando o ente público à escolha da proposta menos vantajosa para este.

Desta forma, a prática irregular, contida no objeto do edital, aferindo-se apenas a quantidade total da necessidade do produto sem estipular quantitativos mínimos e a serem solicitados por pedido, deve ser rechaçada dos atos convocatórios, por trazer em si conduta prejudicial às empresas privadas, bem como ameaça ao equilíbrio financeiro destas, em virtude de inexistência de parâmetro para cotação, encontrando-se totalmente fragilizadas ao fiel cumprimento do contrato a ser avençado, motivo pelo qual, com toda certeza, não suportarão o encargo de manter o preço registrado, além de configurar restrição à competição.

Nesta esteira, ofertar o menor preço com base em quantidades totais contidas no edital, e seguidamente, ser surpreendido pela Administração Pública com exigências de pedidos parcelados de tiragens mínimas e irrisórias e inferiores, fere a realidade do próprio preço registrado pelo licitante vencedor, que não atribuiu àquela diminuta quantidade aquele módico valor, pois atribuiu valor apenas a total (máxima) quantidade requerida (preço da quantidade máxima).

A informação que precisa ser fornecida é, por exemplo, ainda que o órgão não possua obrigatoriedade de compra e contratação em licitações por registro de preços, que caso venha a solicitar, se compromete a um **quantitativo mínimo POR PEDIDO**.

Dessa forma as licitantes calcularão o seu menor preço sob a quantidade correta mínima que o órgão se comprometeu a cada pedido, o que seria altamente vantajoso haja vista quanto maior a quantidade menor o preço e que, ao menos, o custo do frete esteja contemplado, caso contrário, ao solicitar quantidades de um em um ou irrisórias, o frete sairá mais caro que o preço do próprio produto.

De outra forma, o licitante tem que tentar adivinhar a demanda e calcular com quantitativos muito pequenos, o que encareceria e muito o valor unitário e não seria competitivo.

Sabe-se que não há a obrigatoriedade de compra no Sistema de Registro de Preços, mas corroborando com a tese ventilada nesta Impugnação, encontram-se as fartas jurisprudências ora colacionadas.

Vejamos:

Voto do Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI - Acórdão 4411/2010 2ª Câmara - TCU:

17.3 Nesse contexto, ainda que a essência do registro seja permitir aquisições prontamente, à medida que for surgindo a necessidade dos produtos/serviços para a Administração, o TCU possui jurisprudência no sentido de que a licitação deve estabelecer valores mínimos e máximos para os itens licitados, a exemplo dos Acórdãos 991/2009 e nº 1100/2007, ambos do Plenário. Do Voto que embasou este último pode-se transcrever os seguintes trechos colhidos da doutrina (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed.):

‘ (...)

Dito de outro modo, a Administração deve aproveitar o sistema de registro de preços para obter preços por atacado, evitando os preços de retalho. Para tanto, tem de estabelecer lotes mínimos que permitam aos potenciais interessados formularem a proposta mais vantajosa.

Por outro lado, a fixação de quantitativos máximos é imposição essencial, derivada das normas orçamentárias, do princípio da isonomia e da economicidade.

(...)

17.4 Assim, como o registro de preços realizado pelo ME prevê a contratação dos mais diversos itens de serviços gráficos, caberia ao ministério, com base em suas expectativas de consumo para o período de vigência da ata, ter estimado no edital as quantidades mínimas e máximas de demanda de cada produto, até para que os licitantes interessados, com base em possíveis ganhos de escala, pudessem melhor formular seus preços.

No mesmo sentido:

ACÓRDÃO Nº 4411/2010 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo TC-013.365/2010-0 (com 1 volume e 1 anexo).

9.2.1. à falha constatada no edital de Pregão Eletrônico 15/2010, relativamente à ausência de previsão de quantitativos mínimos e máximos dos produtos/serviços a serem adquiridos durante a vigência da respectiva ata de registro de preços (estimativa) (...)

"É imperioso determinar os quantitativos máximos cuja aquisição se prevê no período de um ano. Mas, além disso, deverão estabelecer-se os quantitativos para cada aquisição individual. Por outro lado, não se pode admitir formulação genérica para os lotes. Não será válida previsão de que os quantitativos em cada aquisição serão fixados discricionariamente, sem qualquer limite, pela Administração. Será defeituoso, por exemplo, o edital que estabelecer que a Administração poderá requisitar o fornecimento de lotes entre um quilograma e dez toneladas. Ora, isso inviabiliza a formação de preços, atemoriza os fornecedores diligentes e estimula os imprudentes, além de ter outros efeitos como se verá abaixo.

Em suma, a adoção de registro de preços não significa afastar a previsão de que os editais devem descrever de modo preciso o objeto da licitação.

Ou seja, o sistema de registro de preços não pode gerar a ampliação dos custos de transação para o particular. A incerteza sobre quantitativos mínimos e máximos se reflete no afastamento dos empresários sérios e na elevação dos preços ofertados à Administração.

Basta um pequeno exemplo para evidenciar o problema. É possível formular um juízo aplicável a qualquer objeto, numa sociedade industrial razoavelmente desenvolvida.

Trata-se do princípio da escala, que significa que quanto maior a quantidade comercializada tanto menor o preço unitário dos produtos fornecidos. Assim, o preço unitário não será o mesmo para fornecer um quilo de açúcar ou dez toneladas. Se não for estabelecido um lote mínimo para requisição, o particular se verá num dilema econômico invencível.

Seus custos serão diversos em função das quantidades.

O resultado será a formulação de preços médios. Logo, sempre que a Administração formular requisição de lotes de maior dimensão, acabará pagando valor superior ao que poderia ter obtido - se o licitante dispusesse da informação sobre a dimensão dos lotes.

Dito de outro modo, a Administração deve aproveitar o sistema de registro de preços para obter preços por atacado, evitando os preços de retalho. Para tanto, tem de estabelecer lotes mínimos que permitam aos potenciais interessados formularem a proposta mais vantajosa.

Por outro lado, a fixação de quantitativos máximos é imposição essencial, derivada das normas orçamentárias, do princípio da isonomia e da economicidade. (...) "(pag.154)

Pelo posicionamento do TCU através dos Acórdãos colacionados acima, é cristalina a necessidade de demonstrar através dos termos de referência o quantitativo previsível e real, com quantitativos mínimos a serem solicitados e máximos por pedido, justificado pela quantidade de pessoas que serão alcançadas pelas campanhas a serem realizadas. Não será possível alcançar proposta mais vantajosa sem fornecer aos interessados informações indispensáveis para que a disputa seja atrativa e condizente com as demandas que serão solicitadas.

A divisão de cada produto por várias opções de quantitativos também pode ser acertada, ou, estipular quantitativos mínimos e máximos que possam ser solicitados em cada item, uma vez que, conforme mencionado, quanto menor a quantidade, mais caro o valor unitário, e quanto maior a quantidade, mais barato o valor unitário do produto, havendo diferenças significativas de valor entre um quantitativo e outro.

Isto porque a implantação do SRP em um órgão, dependendo de suas dimensões, pode afetar o mercado profundamente, na medida em que se exige um compromisso efetivo de ambas as partes, cuja essência em termos de ajuste repousa apenas na garantia do preço e sua possibilidade de exonerar o licitante vencedor se houver desequilíbrio na relação econômico-financeira.

Desta feita, o Sistema de Registro de Preços – SRP, para funcionar, deve apresentar informações fundamentais para o licitante, a fim de que ele conheça as margens de razoabilidade do planejamento.

No mesmo sentido, o professor e jurista Jessé T. Pereira Junior e Maristela R. Dotti, em Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 513:

Sem a estipulação das quantidades mínima e máxima para cada requisição, o particular estará diante de dilema econômico invencível, pois seus custos serão diversos em função das quantidades. O resultado será a cotação por preços médios. Logo, sempre que a Administração formular requisição de dimensão maior do que a do consumo provável, acabará pagando valor superior ao que poderia ter obtido, se o licitante dispusesse de informação sobre o quantitativo efetivamente provável de ser solicitado e fornecido no prazo de vigência da ata.

Acórdão 1054/2014-P (ANÁLISE TÉCNICA)

15.12. Não é admissível ao gestor público superestimar quantitativos no âmbito do sistema de registro de preços com intuito de obter um ajuste mais vantajoso para Administração, utilizando-se de forma astuciosa da faculdade de realizar contratações parciais ou, ainda, de sequer realizá-las. Tal atitude afronta os princípios da boa-fé e da confiança, uma vez que induz a empresa fornecedora a falsa expectativa de contratação e, ainda, pode frustrar a competitividade do certame, ao inibir a participação de fornecedores capazes de oferecer quantitativos menores do bem a ser adquirido.

III – DO PEDIDO

Ante o exposto, bem como amparada nas razões acima expendidas, requer a Vossa Senhoria:

- a) o acolhimento da impugnação ora apresentada, definindo e publicando nova data para a realização do certame, para:
- b) a divulgação, pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, após a modificação requerida, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido;
- c) a competente decisão sobre a presente impugnação;
- d) seja a presente impugnação processada em seus exatos termos de regularidade até seu encerramento.

A empresa se encontra disponível para qualquer dúvida ou esclarecimento que se faça necessário para a mais rápida solução, a fim de que não atrase e/ou prejudique o ideal processamento desta licitação.

Nestes Termos

P. Deferimento

Niterói (RJ), 09 de setembro de 2025

CARLA BICALHO BARRETO
Sócia-Administradora