



12846282



08084.001522/2020-18



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Executiva
Divisão de Licitações

RESPOSTA IMPUGNAÇÃO Nº 1

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 22/2020 cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de implantação de solução de modernização de ambientes, incluindo confecção de projeto executivo, montagem de sistemas de áudio com processamento digital, de videoconferência e multi-conferência, de visualização e interatividade de imagens, de automação dos equipamentos e cenários, com a prestação de serviços de instalação, treinamento e operação assistida, e fornecimento de equipamentos e materiais, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus Anexos.

1.2. O pedido de impugnação foi apresentado no dia 07 de outubro de 2020 às 15h35, via correspondência eletrônica, pela empresa **Microsens SA, CNPJ nº 78.126.950/0001-54**.

1.3. Diante disso, passa-se à análise da admissibilidade e, por conseguinte, do mérito da exordial impugnatória.

2. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

2.1. Com fulcro no artigo 56 da Lei n.º 9784 de 29 de janeiro de 1999, passa-se a verificação da presença dos pressupostos de admissibilidade da impugnação:

2.1.1. Da Legitimidade: o artigo 58, inciso IV da Lei n.º 9784/1999 afirma que têm legitimidade para interpor recurso administrativo os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos. Desse modo, atesta-se a legitimidade da exordial impugnatória;

2.1.2. Da Competência: constata-se que no bojo da petição de impugnação foi observado o endereçamento para autoridade condutora do certame, conforme promana o artigo 56, § 1º da lei do processo administrativo;

2.1.3. Do Interesse: há o interesse em impugnar o edital, o que constitui o requisito extrínseco do peça inicial;

2.1.4. Da Motivação: foram devidamente apresentados as razões e fundamentos para o pedido.

2.1.5. Da Tempestividade: cumpre consignar que o pedido foi apresentado tempestivamente e na forma exigida, nos termos dos artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019.

3. DOS PEDIDOS DO IMPUGNANTE

3.1. Alega o impugnante, em síntese:

" (...)

a) DA AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO EM ITENS - VIOLAÇÃO A SÚMULA 247 DO TCU E JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Inicialmente, cumpre destacar que o presente Edital tem por objeto a aquisição de 45 itens e, conforme estudo técnico preliminar, sendo estes divididos em: sistema de áudio, sistema de vídeo para ambiente com vídeo wall, sistema de vídeo para ambiente com projetor de vídeo, sistema de captura de vídeo e sistema de automação e controle.

Contudo, em que pese à diversidade dos itens objeto do certame, verifica que a r. Administração optou por licitar os itens em lote único. Veja-se:

(...)

Ocorre que o TCU, por meio da Súmula 247, firmou entendimento de que é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, cujo o objeto seja divisível, sendo em vista propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispendo 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. Veja-se:

(...)

Portanto, evidente que o não parcelamento do objeto é indevido, estando em contrariedade as disposições dos artigos 15, inciso IV, e 23 da Lei 8.666/93, *in verbis*:

(...)

Ainda, analisando o estudo técnico preliminar, verifica-se que no próprio item 6 do referido estudo, a i. Administração subdivide o objeto da licitação, separando os mesmos em a) sistema de áudio; b) sistema de vídeo para ambiente com vídeo wall; c) sistema de vídeo para ambiente com projetor de vídeo; d) sistema de captura de vídeos; e e) sistema de automação e controle.

Portanto, diante da divisão feita pela própria Administração, verifica-se que não há justificativa para o não parcelamento do objeto do certame, posto que se tratam de itens não semelhantes.

Ainda, verifica-se que a quantidade licitada serão entregues em vários locais, conforme item 7 do Estudo Técnico Preliminar.

Desta forma, com todo respeito, não é permitido restringir a competitividade mediante a descrição de especificações técnicas irrelevantes para o atendimento das necessidades a que se destina o objeto da licitação, tendo como única consequência o afastamento da maioria dos licitantes do certame, o que somente trará prejuízos a Administração.

Este fato limita a participação de outros fornecedores, pois acaba tornando impossível que seja respeitado o princípio constitucional da ampla concorrência e competitividade. Assim, perde-se a finalidade da licitação, qual seja, a aquisição de produtos de qualidade com menores preços, além do fomento ao mercado nacional com a negociação realizada.

(...)

Fica, portanto, evidente que as exigências contidas no edital representam óbice à participação de muitos concorrentes com proposta mais vantajosa à Administração, o que atenta contra a exigência legal.

Nesse sentido, diante das considerações feitas, há que se eliminarem todas as limitações à competição de empresas licitantes, em conformidade com a legislação aplicável e entendimento do TCU e TCE/PR, já demonstrados anteriormente.

(...)

III - DOS PEDIDOS

Ante o acima exposto, vem à presença de Vossa Senhoria, com o devido respeito e acatamento, a fim de conhecer a Impugnação e julgá-la PROCEDENTE, a fim de que:

a) Seja REGULARIZADO O EDITAL, sendo retificadas as especificações restritivas da competição, razão pela qual pugna-se para que os itens 19, 20, 23 e 26 sejam licitados separadamente dos demais itens, a fim de viabilizar a participação de mais empresas no certame, sob pena de violação à Súmula 247 do TCU, jurisprudência dominante do TCU, princípios da legalidade, ampla concorrência e da competitividade, bem como aos artigos 15, inciso IV, e 23, § 23, § 1º, da Lei 8.666/93.

- a.1) Por consequência lógica, deverão ser alterados todas as exigências correspondentes ao julgamento por lote único.
- b) Seja respeitado o prazo legal pra resposta desta impugnação.
- c) De qualquer decisão proferida sejam fornecidas as fundamentações jurídicas da resposta e todos os pareceres jurídicos a este respeito"

4. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA

4.1. Haja vista a necessidade de manifestação da área técnica, os autos foram endereçados ao setor demandante, que se pronunciou por meio da **Nota Técnica n.º 89/2020/NPAC/COSEG/CGDS/SAA/SE/MJ** (12837251) sendo assim consubstanciada:

" (...)

De fato, a regra a ser observada pela Administração nas licitações é o parcelamento do objeto, conforme disposto no § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, mas é imprescindível que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável e não represente perda de economia de escala (Súmula 247 do TCU). O órgão licitante poderá dividir a pretensão contratual em itens ou em lotes (grupo de itens), quando técnica e economicamente viável, objetivando maior competitividade.

Porém, de início, cumpre ressaltar o estabelecido no Estudo Técnico Preliminar nº 03/2020, Anexo do Termo de Referência I (12721568), item 9 - Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução:

Em que pese o parcelamento ser regra, de forma que a licitação seja realizada por item, insta destacar que o objeto em questão não é considerado como divisível, pois eventual divisão por itens pode acarretar prejuízo no desempenho do conjunto da solução (funcionalidades, compatibilidades, etc). Entende-se, pois, que a aquisição separada dos bens não é vantajosa simplesmente por não se apresentar tecnicamente viável.

Nessa toada, eventual fragmentação do objeto, possibilitando o ocasionamento de diversas contratações, poderá comprometer a execução dos serviços de forma que não se produza os resultados pretendidos.

Sob a perspectiva técnica, a empresa a ser contratada necessitará planejar, organizar, coordenar, instalar e acompanhar todos os serviços indispensáveis à plena execução dos projetos, abrangendo implantação da solução de modernização em todos os ambientes, montagem de sistemas de áudio, de videoconferência e multi conferência, de visualização e interatividade de imagens, de automação dos equipamentos e cenários.

Ademais, impende ressaltar que a responsabilização de uma única empresa contratada torna-se mais adequado não apenas em vista do acompanhamento de problemas e soluções, mas mormente em termos de facilitar a verificação das suas causas e atribuição de responsabilidade, de modo a aumentar o controle sobre a execução do objeto licitado.

Portanto, analisando tecnicamente, a contratação de uma empresa para a prestação do serviço se mostra mais satisfatória do que se fosse efetuada por vários outros particulares, ratificando-se que, mesmo com a necessidade de fornecimento de equipamentos e materiais, o escopo central é a implantação da solução de modernização como um todo.

Ainda, corroborando a contratação de uma solução única, ressalta-se a viabilidade da metodologia pleiteada e a disponibilidade de empresas para execução do objeto, ao passo que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade.

Consoante evidenciado, justifica-se o não parcelamento por se tratar de uma solução de modernização como um todo, que compreende diversos itens, na qual a compatibilidade

entre os equipamentos é primordial para seu correto funcionamento e, conseqüentemente, consecução dos resultados objetos desta licitação.

Ainda, há de se considerar que após a solução instalada - em eventual contratação desmembrada -, caso ocorra alguma indisponibilidade ou falha em um dos equipamentos da solução, os distintos fornecedores poderiam discutir quanto à responsabilidade pelo restabelecimento do serviço, seja pela falta de diagnóstico preciso em termos da "causa da falha", seja por alegações quanto à competência contratual em intervenções nos produtos de diferentes fornecedores que integram a solução.

Em contrapartida, contratando-se um fornecedor único, responsável pela integração de todos os equipamentos e pela manutenção da estabilidade e operacionalidade total da solução, proporcionar-se-á à Administração ganho em capacidade de gestão contratual, com instrumentos de cobrança efetivos frente a um único mantenedor de todo o ambiente de modernização fornecido.

Assim, a união dos equipamentos em grupo único evitaria a transferência de responsabilidade de eventuais falhas entre os fornecedores de itens diferentes. Ao passo que, a licitação por itens poderia acarretar o posicionamento de um fornecedor de que uma falha estaria sendo ocasionada por outro item, de fornecedor distinto, e vice-versa, tornando bastante complexo, pois, a identificação, de fato, do responsável pela falha.

Corroborando este posicionamento, entendeu o Tribunal de Contas da União no relatório TCU 011.737/2011-5, referente ao Acórdão nº 2769/2011 - TCU - Plenário, quando abordou a contratação, pelo TRT da 10ª Região, de um sistema de identificação composto por diversos componentes:

"1.2 Análise

20. Antes de iniciar-se a análise, entende-se oportuna breve apresentação de alguns conceitos básicos sobre o sistema RFID e seus principais componentes. Identificação por radiofrequência, ou RFID, é um termo genérico para tecnologias que usam ondas de rádio para identificar automaticamente pessoas ou objetos. O método mais comum de identificação é armazenar um número serial que identifica o objeto em um microchip que está ligado a uma antena (o chip e a antena juntos são chamados de uma etiqueta RFID). A antena permite que o chip transmita a informação de identificação a um leitor. O leitor, por sua vez, converte as ondas de rádio recebidas da tag RFID em informações digitais que depois podem ser repassadas a computadores que fazem uso delas. A complexidade dos leitores depende do tipo da etiqueta e das funções a serem aplicadas.

21. Um sistema RFID, portanto, é composto por dois componentes principais, as etiquetas (tags) e o coletor (leitor) de dados, além do middleware RFID. O middleware RFID é o dispositivo de interface que controla todo o sistema periférico de RFID (leitor e etiquetas), além da comunicação com o resto do sistema (software aplicativo). O middleware desenvolvido para a integração é responsável pela depuração das informações recebidas pelas antenas, eliminando leituras duplicadas e adequando as informações à estrutura do sistema central, de forma a manter a confiabilidade dos registros. O desenvolvimento do middleware pode variar de acordo com o hardware de cada fabricante.

22. Conquanto o parcelamento do objeto seja a regra na Administração Pública Federal (APF), a legislação e a jurisprudência do TCU preveem exceções à adjudicação por item quando há prejuízo para o conjunto licitado. Nessa hipótese, o órgão é obrigado a justificar a inviabilidade técnica e econômica de parcelar o objeto, consoante o art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993 e Súmula 247 do TCU. Da leitura do Processo Administrativo 4.590/2008 (peças 54-55) que deu origem ao Pregão Eletrônico 94/2010, constata-se que, desde a primeira versão do termo de referência, o órgão adotou a estratégia de não parcelar o objeto sem, contudo, apresentar estudos de viabilidade técnica e econômica que justificassem a licitação por menor preço por lote.

23. Analisam-se, então, as manifestações apresentadas pelo órgão e pela empresa, bem como o contexto no qual se optou pela aquisição em conjunto das tags, coletores de dados, serviço de saneamento e software aplicativo integrador. No desenho da visão lógica da solução licitada que consta dos autos (peça 50, p. 2) é possível verificar que o software aplicativo é instalado em um servidor web, sendo operado por computadores conectados à rede do TRT. No coletor de dados fica instalada uma parte do software aplicativo que faz a ligação lógica com o sistema executado no servidor. Ainda no coletor de dados, é instalado o middleware RFID responsável pela ligação lógica entre o coletor de dados e as tags.

24. Trata-se, portanto, de implementação de um sistema RFID, não sendo incomum nesse contexto, **a necessidade de eventuais ajustes entre os diversos componentes para o seu funcionamento**. Na hipótese de parcelamento do objeto, a empresa fornecedora do software deveria aguardar o recebimento das etiquetas e do coletor de dados para desenvolver o middleware conforme as especificações do hardware e somente então poder testar a leitura das etiquetas e verificar se as especificações são atendidas de maneira adequada. (parágrafos 16 e 18.1).

25. Outros fatores que poderiam impactar a implementação satisfatória da solução seriam a necessidade de preparação das etiquetas (encapsulamento com layout específico, personalização gráfica e personalização eletrônica) e o prazo previsto para que todos os componentes estejam em sintonia e o sistema, em pleno funcionamento (parágrafos 15 e 18).

26. Ademais, a aquisição em conjunto dos componentes de um sistema RFID é prática comum do mercado, conforme se verifica no sítio [http://www.brasil.rfidjournal.com/perguntas_frequentes\[1\]:](http://www.brasil.rfidjournal.com/perguntas_frequentes[1]:) 'Leitores ativos são geralmente adquiridos como parte de um sistema completo, com tags e software de mapeamento para determinar a localização das tags'.

27. Percebe-se que, no caso em tela, **o parcelamento do objeto por meio de diversas contratações aumenta os riscos de execução insatisfatória do serviço, podendo comprometer o funcionamento da solução que se pretende obter. Por outro lado, a contratação sem parcelamento do objeto permite a centralização da responsabilidade em uma única empresa, facilitando o acompanhamento e identificação de problemas e soluções e aumentando o controle sobre a execução do objeto**.

28. **Não se trata, portanto, de afirmar que o objeto é complexo e indivisível, mas sim que o objeto, no presente contexto, possui elementos técnicos que condizem com o seu não parcelamento**.

29. Entendimento diverso, aliás, ocorreria na hipótese de licitação para aquisição de etiquetas e/ou leitores para mera reposição, em ambiente no qual já existisse sistema RFID em funcionamento. Nesse cenário, não se vislumbra a necessidade técnica de licitar os componentes como objeto único.

30. Por todo o exposto, entende-se que a aquisição da solução completa, sem parcelamento do objeto, encontra-se justificada no caso concreto.

I.3 Conclusão

31. Os riscos envolvidos na implementação de solução completa difere daqueles inerentes à aquisição de componentes para mera reposição em sistema já em funcionamento. A necessidade de testes e de eventuais ajustes entre os diversos componentes, aliada ao prazo previsto para o pleno funcionamento do sistema justifica, no caso concreto, a opção de não parcelar o objeto". (grifos próprios)

Legitima-se, também, a presente aquisição em grupo único trazendo à baila exposição análoga manifesta no Acórdão 861/2013-Plenário: "*lidar com um único fornecedor diminui*

o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação: fornecimento, vida útil do móvel e garantias dos produtos. O aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos de fornecimento. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela Administração Pública”.

Ademais, em que pese tratar da aquisição de mobiliário em que a padronização era fator indispensável, é possível empregar tal fundamentação ao presente caso pois, neste objeto, a compatibilidade entre os equipamentos é fator imprescindível:

“28. Ao contrário do que propõe a representante, não se considera que a contratação de fornecimento e montagem de mobiliário de escritório para equipar uma determinada repartição possa ser desmembrada em itens autônomos correspondentes a cada tipo de móvel específico que o componha.

29. Andou bem, portanto, o órgão ao rejeitar, no que se refere ao ponto em questão, a impugnação ao edital apresentada pela representante. **De fato, não se afigura desarrazoado que se considere tal mobiliário como um conjunto uno e harmônico, ainda que formado por itens autônomos.** Dada a necessidade de padronização de design e acabamento dos diversos móveis componentes, como forma de garantir uma estética e identidade visual apropriadas, é imperativo que os elementos constituintes de tal conjunto provenham de um só fornecedor.

30. Como o fracionamento da contratação, na forma sugerida pelo representante, não se afigura tecnicamente viável, dado o potencial comprometimento da desejada uniformidade entre os elementos que compõem o conjunto do mobiliário de uma determinada unidade, estamos diante do permissivo previsto no próprio art. 23 da Lei 8.666/93 para afastar a regra geral da partição do objeto licitatório quando esse for divisível.

31. No que toca à alegação do representante da incidência do disposto na Súmula 247 do TCU, cabe trazer à baila o voto constante de assentada do TCU, Acórdão 5260/2011 – TCU – 1ª Câmara, que apreciou representação questionando a utilização de adjudicação por lote em licitação de registro de preço de material de informática. O Relator do feito, ao se pronunciar em relação à matéria, rejeitou justamente a invocação de tal súmula para inquinar de irregular essa forma de adjudicação, já que se pretendia, com tal uniformização jurisprudencial, consolidar entendimento predominante no TCU “no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes”.

32. A ementa dessa assentada, “Inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem correlação entre si”, aplica-se integralmente ao caso aqui discutido, já que cada lote (grupo) da licitação em comento é composto apenas de móveis de escritório intimamente correlacionados entre si, visto que destinados a equipar unidades administrativas da AGU”. (grifos próprios)

CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando a indivisibilidade do objeto, bem como eventual prejuízo à Administração em cenário com diversos contratos para atender à demanda em questão, sustenta-se que a licitação se dê por grupo único, no formato proposto, com apenas um único fornecedor.

Afasta-se, portanto, o requerido pela empresa MICROSENS S.A. no Pedido de Impugnação nº 01 (12834378).

(...)"

5. CONSIDERAÇÕES DA PREGOEIRA

5.1. Após a avaliação da Equipe Técnica dos fatos supostamente impugnáveis, preservando o princípio da isonomia e estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, considera-se improcedente o pedido de impugnação ora apresentado.

6. DA DECISÃO

6.1. Diante do exposto, **CONHEÇO DA IMPUGNAÇÃO**, uma vez que presente os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, subsidiado pela área técnica demandante, e com lastro nos posicionamentos levantados, decidindo pela **IMPROCEDÊNCIA** do Pedido de Impugnação nº 1 ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 22/2020 interposto pela empresa **Microsens SA, CNPJ nº 78.126.950/0001-54**.

6.2. É a decisão.

LIDIANNY ALMEIDA DE CARVALHO

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **LIDIANNY ALMEIDA DE CARVALHO, Pregoeiro(a)**, em 08/10/2020, às 16:49, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **12846282** e o código CRC **4C26A832**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.