PARECER JURÍDICO

PREGÃO ELETRÔNICO: Nº 016/2026;

PROCESSO ADMINISTRATIVO: Nº 023/2026;

OBJETO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL;

IMPUGNANTE: SOLUÇÃO INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA;

A) DAS RAZÕES DA IMPUGNANTE:

01) Trata-se de impugnação ao edital do PE nº 016/2026, interposta por **SOLUÇÃO INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA**. Referido edital tem como objeto a **"CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE DESTINADO À SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FRANCISCO SANTOS – PI, CONFORME DETALHAMENTO, ESPECIFICAÇÕES, QUANTITATIVOS ESTIMADOS E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA – ANEXO II DESTE EDITAL"**.

02) A empresa impugnante, valendo-se da prerrogativa legal estabelecida no artigo 164 da Lei Federal nº 14133/2021 e no artigo 23 do Decreto Municipal 21/2020, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública do município de Francisco Santos/Pi e dá outras providênciase legislações correlatas, interpôs suas razões com a fundamentação fática e jurídica que entende cabível e aplicável ao caso, ao final requerendo:

"Que se retifique o Edital, adequando-o aos ditames legais e técnicos, privilegiando assim a legalidade, a competitividade e a vantagem da melhor proposta no bojo do certame".

03) Aduz a empresa impugnante para fundamentar o seu pedido, em síntese, que:

"……

Conforme se observa, a licitação será disputada em LOTES/GRUPOS.

Ocorre que o mais correto seria a disputa por itens, garantindo a justa participação de todas as empresas. E, ainda que se entenda a necessidade e haja justificativa plausível para o agrupamento de itens e que eles guardem semelhança entre si, não se deve comprometer o caráter competitivo do certame, pois acaba prejudicando o próprio órgão licitante/contratante.

O que se observa é que, da forma como está, o presente registro de preços fere duramente o §1º do artigo 82 da Lei 14.133/2021, a saber:

……

04) Com relação à impugnação formulada pela empresa impugnante verifica-e que a mesma não tem razão de ser, conforme a fundamentação adiante explanada.

05) A impugnação ao edital é um instrumento utilizado por qualquer pessoa interessada para questionar irregularidades em um edital de licitação, buscando sua anulação ou alteração. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 164, estabelece que a impugnação deve ser apresentada em até três dias úteis antes da data de abertura do certame.

06) No entanto, para que a impugnação seja acatada deve haver a fundamentação jurídica adequada, além da comprovação das suas alegações, o que no presente caso não se encontra demonstrado o alegado, senão vejamos.

DA FORMA DE JULGAMENTO – MENOR PREÇO POR GRUPO/LOTE

Com relação à presente impugnação para que no presente certame o julgamento seja feito pelo menor preço por item a mesma não merece ser acolhida pois a administração está amparada legalmente para determinar o julgamento das propostas por grupo/lote, senão vejamos:

Atualmente o Tribunal de Contas da União admite e dispõe sobre a adjudicação de itens por grupos/lotes em vários julgados, como se depreende dos arestos colacionados abaixo:

"Súmula 247-TCU :

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."

"Acórdão 5.260/2011-TCU-1ªCâmara:

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."

"Acórdão 861/2013-TCU Plenário:

Nessa linha, acrescento que, de fato, 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."

"... a decisão de parcelar exige a* ponderação de diversos princípios, *em especial eficiência, eficácia, economicidade, primazia do interesse público, proporcionalidade e razoabilidade - todos positivados no artigo 5º da NLL (Acórdão TCU nº 4506/2022-1C).

Nessa lógica, e diante do caso concreto do presente certame, a Lei 14.133/2021 afasta expressamente o parcelamento de bens quando a economia de escala, a redução de **custos de gestão de contratos** *ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor (artigo 40, § 3º).*

Em serviços, deve ser considerado o custo de gerir vários contratos frente à possível economia decorrente da divisão do objeto em itens (art. 47, § 1º, II). Nesse contexto, a mera viabilidade técnica de individualizar parcela do objeto não obriga ao parcelamento. É o caso, por exemplo, de elementos de um serviço que podem ser subcontratados, ou serviços com fornecimento de materiais e vice-versa. Há hipóteses em que um único contrato é mais adequado para o interesse público e necessidades da Administração.

Em sendo assim, **parcelar o objeto depende de duas condições***: (1) que não haja prejuízo técnico à separação de elementos e (2) que exista vantagem econômica para a Administração.*

Em síntese, o parcelamento do objeto, embora deva ser encarado como diretriz na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, deve ser modulado pelo vetor econômico, a partir do exame das peculiaridades do objeto pretendido e do mercado fornecedor (Acórdão TCU nº 4506/2022-1C).

Na presente oportunidade, a escolha da modelagem adotada de julgamento por agrupamento não limita a competitividade do certame, promovendo, como já demonstrado, ganhos para a Administração Pública.

Ainda deve se levar em conta na decisão entre agrupar ou separar o material na presente licitação com vários itens, elementos relevantes que podem e devem ser ponderados, como os custos administrativos de cada contratação e seus desdobramentos no gerenciamento contratual e também custos logísticos, se a opção for pela aquisição do material em separado, afinal, será necessário alocar recursos na atividade de gestão de material de consumo, em especial na função de almoxarifado, para recebimento, triagem, armazenamento, separação e distribuição.

Outro fator a ser considerado quando da decisão do agrupamento na presente licitação é o fato de se tratar de pequena prefeitura, com índice 0,6 de Fundo de Participação, tendo uma única CPL para toda a demanda das mais variadas secretarias, com poucos servidores. Os custos associados à gestão do contrato envolvem não só a realização do contrato, mas diversas atividades, tais como contato com fornecedor, assinatura, publicação, designação de responsáveis, controle de garantias, lançamentos em sistemas, empenho, fiscalização, liquidação, pagamento,

alterações, reajustes, prorrogações, sanções, o que pode demandar, caso a presente licitação fosse promovida por itens separados, com diversos contratos.

Dependendo do tipo de licitação, a adoção da adjudicação por item pode tornar a mesma sem atrativo comercial, podendo resultar em licitações desertas, frustradas ou grandes dores de cabeça na gestão contratual. Fornecedores obrigados a entregar produtos com baixa materialidade, diante dos custos logísticos, sobretudo de transporte, podem desistir da entrega ou, no mínimo, impor resistência ao fornecimento. A experiência profissional na área de compras públicas é fértil em exemplos dessa natureza. Itens menos atrativos geram menor interesse e disputa na licitação. Todos esses elementos levam à mesma conclusão: **o *agrupamento de itens de pequeno valor tem maior possibilidade de atração de licitantes, em comparação à disputa individual por item.***

Antigamente o TCU pregava o parcelamento como regra irrestrita*, entretanto* a linha de raciocínio mais recente do TCU tem ido no sentido de permitir o agrupamento de itens homogêneos, entendendo que o excesso de contratações individuais pode impactar a eficiência e economicidade administrativa. Essa é uma conclusão racional que deve ser levada em conta nas compras públicas, promover o gerenciamento adequado do que comprar por itens e o que comprar por lotes aproveitando ganhos de escala, logística e controle.

É legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de procedimentos de contratação, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade

processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. (Informativo TCU de Licitações e Contratos nº 167/2013).

O que o TCU exige é a adequada justificativa para o agrupamento. É o que ficou claro no Acórdão 539/2013-P: ***"é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item."***

Razões para essa justificativa já foram abordadas: economia de escala, redução de custos logísticos, racionalidade administrativa, ampliação da competitividade.
Outro julgado do TCU, através do julgado Acórdão 861/2013-TCU Plenário, também aborda esta temática descrita e demonstrada no presente certame, senão vejamos:

"Acórdão 861/2013-TCU Plenário :

Nessa linha, acrescento que, de fato, 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."

A opção pelo agrupamento exposto no objeto deste termo de referência se faz pela conveniência e economia na gestão, inter-relação entre serviços, gerenciamento e controle na execução. O procedimento efetuado por meio de lotes acarretará uma maior racionalização quanto ao número de contratos que poderão advir do presente

processo licitatório, evitando que suas gestões e fiscalizações demandem elevado número de servidores, fato que, por si só, representaria anti-economicidade, no momento em que haveria necessidade de grande disponibilização do tempo laboral dos referidos servidores, fato que representa maiores gastos para a Administração, especialmente diante de um quadro de notória carência de agentes da Administração Pública para a execução de atividades-meio.

A disputa por lotes evita ainda que licitantes que vençam apenas um item na licitação por itens demonstrem desinteresse no atendimento e desistam do item, durante a sessão pública, mesmo tendo conhecimento das penalidades a serem impostas.

Ou podem realizar uma execução contratual precária, visando à não aditivação da vigência contratual, por meio de demonstração de desinteresse quando da prorrogação do instrumento. Em qualquer caso, o prejuízo para a Administração será de sensível monta, pois uma nova licitação deverá ser concretizada, ficando sem o atendimento dos produtos/serviços. A possibilidade do exposto é fato de razoável ocorrência em licitações públicas.

Haverá um ganho na economia de escala, com relação ao fornecimento dos materiais. As quantidades a serem adquiridas pela licitante vencedora do lote único serão muito maiores, condição propiciadora de obtenção dos insumos a valores menores. Com isso, poderá ocorrer economia no valor final, refletindo, tal fato, no valor final da contratação.

Quanto ao mérito, cediço que as contratações no âmbito da Administração Pública, assim como todo e qualquer ato administrativo, devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme preconiza o texto constitucional, além dos princípios trazidos pela legislação

infraconstitucional específica sobre a matéria, quais sejam, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável, conforme disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

07) Com relação à alegativa contida na presente impugnação de que deve ser retificado o presente edital no que tange às especificações técnicas dos itens mencionados na peça (e outros que estejam na mesma situação: com descrição incompleta e insuficiente para disputa, definição de modelo ofertado e, consequente, precificação) não deve prosperar posto que da simples análise do edital e seu termo de referência verifica-se que todos os itens objeto da licitação estão suficientemente descritos com as informações necessárias às suas individualizações.

08) No que diz respeito à impugnação apresentada que suscita a inclusão nas exigências da documentação técnica, para apresentação juntamente com a proposta, da certificação ESPECÍFICA do INMETRO - Portaria n° 401, de 28 de dezembro de 2020, para todos os itens Conjunto Aluno Individual (se houver) e Cadeira/Mesa de Conjunto Aluno (se houver) também não deve prosperar, senão vejamos:

09) Especificamente quanto ao princípio da competitividade, considerado um correlato ao princípio da igualdade, esse estabelece que a Administração não pode criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, podendo ser encontrado, ainda, no art. 9º, incis I, “a”, da Lei Federal nº 14.133/2021, verbis:

> **Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:**
>
> **I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:**
>
> **a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;**

10) No caso em comento, a Impugnante se insurge contra a omissão do Edital em relação à exigência de apresentação de certificação pelo INMETRO para participar do certame. Ressalte-se que como observado pela leitura do Edital e Termo de Referência, a apresentação dos documentos de certificação e ainda outros são exigidos quando do julgamento das propostas, momento oportuno para isso.

11) A impugnação apresentada não se refere à necessidade de apresentação da documentação técnica, mas sim ao momento dessa apresentação. Isso porque pretende a Impugnante que os certificados sejam exigidos juntamente com o envio das propostas, enquanto só são efetivamente exigidos quando do julgamento das mesmas.

12) De fato, o momento adequado para verificação da conformidade da proposta às especificações técnicas definidas no edital é na fase de julgamento, após a etapa de lances, quando se verificará a proposta do licitante melhor classificado. Não à toa, esse é o momento no qual se exige a apresentação de amostra ou prova de conceito, quando previstos no Edital**,** os quais também se destinam à comprovação de sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

13) Nesse sentido, vejamos o que diz a Lei n.º 14.133/2021:

> **"Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:**
>
> **I - preparatória;**
>
> **II - de divulgação do edital de licitação;**
>
> **III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;**
>
> **IV - de julgamento;**
>
> **V - de habilitação;**
>
> **VI - recursal;**
>
> **VII - de homologação.**
>
> **(...)**
>
> **§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.**

> **Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:**
>
> **(...)**
>
> **II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;"**

14) A presente impugnação fora interposta pela empresa acima qualificada, no sentido de que seja incluído no instrumento convocatório exigências técnicas que reputa indispensável para comercialização dos produtos, objeto do procedimento licitatório sob análise, apresentando como base legal a portaria nº 401, de 28/12/2020 – INMETRO, por tratar-se aqui de aquisição de móveis escolares.

15) A irresignação da empresa impugnante sustenta-se em eventual omissão do edital inerente à não observância da Portaria do INMETRO acima aludida com relação à aquisição de mobiliário escolar. Cumpre inicialmente destacar que a portaria citada vigente que regulamenta sobre os requisitos de avaliação de qualidade para mobiliário escolar demonstra que o fabricante, importador ou distribuidor que esteja exercendo atividade comercial ou gratuita de móveis escolares na cadeia produtiva do mercado nacional precisa cumprir obrigatoriamente com os requisitos de qualidades e conformidade exigidos pelo INMETRO, para que então seja possível

obter a devida certificação e permitir que o mobiliário escolar tenha o selo de identificação de conformidade.

16) Nesse sentido, se faz necessário reforçar que os produtos com as especificações contidas no Edital, dentre outras especificações, devem ser entregues com o obrigatório selo do INMETRO. Dessa forma, conforme regulamento da portaria de nº 401/2020 – INMETRO, não vislumbramos a omissão aduzida pela empresa impugnante, ressaltando por fim, que a certificação é **COMPULSÓRIA**, seja, de obrigação do fabricante, importador ou distribuidor.

17) Desta forma, resta elucidado que foram especificadas apenas as informações consideradas essenciais para garantir padronização dos materiais e o atendimento da necessidade da administração, já quanto as informações que não foram julgadas importantes não foram exaustivamente detalhadas para não comprometer o caráter competitivo do certame ou o indiretamente direcioná-lo para determinado modelo.

18) Conforme manual de compras do TCU:

> **"Pressupõe-se, em nome da isonomia entre os possíveis contratantes, que a descrição do objeto seja feita de forma precisa, suficiente e clara. Entretanto, deve-se atentar para o limite do detalhamento das especificações do objeto. À medida que a descrição se distancia do mínimo necessário à caracterização do objeto, torna-se mais evidente o risco de limitação da competitividade ou até mesmo direcionamento da contratação, o que contrataria os princípios da**

isonomia e moralidade que devem permear qualquer compra pública" (Manual de Compras Diretas TCU)".

19) Assim, não observamos a ilegalidade apontada pela Impugnante, uma vez que as disposições contidas no Edital e no Termo de Referência atendem plenamente às normas de regência e às suas finalidades, garantindo a adequação dos produtos a serem adquiridos pela Administração com as normas técnicas regulatórias e com as exigências do TR.

20) Assim, diante da fundamentação acima exposta, não se vislumbra, portanto, necessidade de retificação ou alteração do conteúdo do edital.

C) DISPOSITIVO:

Ante ao acima exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, **OPINO**, S.M.J, baseando-se no princípio da legalidade e na vinculação ao instrumento convocatório, **NEGAR PROCEDÊNCIA** à impugnação apresentada pela empresa **SOLUÇÃO INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA**, uma vez não ter comprovado os fatos constitutivos de seu direito e ainda que esta não demonstrou que há qualquer irregularidade/ilegalidade no instrumento convocatório, não havendo motivos bastantes para que haja qualquer retificação/supressão/inclusão/alteração no edital.

Este é o parecer, SMJ.

Sem mais, remeto o presente parecer para a Agente de Contratações/Pregoeira para

os procedimentos que requer.

Francisco Santos – Pi, 25 de Março de 2026.

CARLAYD CORTEZ SILVA:88216292449

Assinado de forma digital por CARLAYD CORTEZ SILVA:88216292449
Dados: 2026.03.25 15:41:22 -03'00'

CARLAYD CORTEZ SILVA

ADVOGADO, OAB-PI 3449/2001