



## Prefeitura de Joinville

### JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO SEI Nº 0010157732/2021 - SES.UCC.ASU

Joinville, 17 de agosto de 2021.

**FEITO:** IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA.

**REFERÊNCIA:** EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 153/2021.

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO PARA AS UNIDADES UPA SUL, UPA LESTE, PA NORTE, UNIDADE DE SAÚDE PRISIONAL E SAMU.

**IMPUGNANTE:** SEPAT MULTI SERVICE LTDA.

#### I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa **SEPAT MULTI SERVICE LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 03.750.757/0001-90, contra os termos do Edital **Pregão Eletrônico nº 153/2021**, do tipo MENOR PREÇO, cujo critério de julgamento será TOTAL POR ITEM, destinado à **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO PARA AS UNIDADES UPA SUL, UPA LESTE, PA NORTE, UNIDADE DE SAÚDE PRISIONAL E SAMU**.

#### II – DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se a tempestividade e a regularidade da presente impugnação, recebida na data de 13 (treze) de agosto de 2021, atendendo ao preconizado no art. 41, §2º da Lei de Licitações e no subitem 13.1 do Edital.

#### III – DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

Alega a Impugnante que o Instrumento Convocatório está maculado por vícios no que diz respeito ao julgamento pelo Menor Preço Total por Item e questiona "(...) *como será perfectibilizada a coexistência de duas empresas nos mesmos locais de entrega dos alimentos? Qual das empresas fornecerá os utensílios necessários à execução do serviço? Ou ambas as empresas fornecerão/disponibilizarão os mesmos utensílios ao mesmo tempo?*", já que "(...) *uma empresa poderá preparar e entregar as refeições (item 01) e outra empresa poderá preparar e entregar os lanches (item 02) nos mesmos locais de atendimento.*"

Afirma que, com a presente divisão dos itens, "(...) *muito embora possa se adotar um discurso de economicidade, a verdade é que com a contratação de diversas empresas a Administração contratante precisará de mais agentes administrativos para a administração e fiscalização do contrato.*"

Aponta que "(...) *o instrumento convocatório não aponta justificativa quanto ao fracionamento do edital em dois itens, o que é fundamental para a validação do certame, mormente a considerar que a geração de 2 (dois) contratos pode sem sombra de dúvidas gerar questionamentos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.*"

Declara que "(...) *não restam dúvidas, o objeto pretendido, quando executado por vários contratados, poderá não ser integralmente entregue, tendo em vista problemas nas relações jurídicas mantidas com diversos contratados.*" e que "(...) *a contratação única evita ônus administrativos e burocráticos consequentes à contratação concomitante de mais de uma empresa prestadora de serviços, e gera economia de escala, tempo, ganhos de eficiência e maior compromisso da empresa a ser contratada.*"

Refere que "(...) *a contratação por lote único é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, visando manter a qualidade dos serviços executados, haja vista que o gerenciamento permanece o tempo todo a cargo de um mesmo fiscal de contrato. Essa possibilidade gera vantagens quanto ao maior nível de controle do gestor contratual. (...)*"

Declara que "(...) *pela importância e relevância do pedido apresentado é evidente a necessidade urgente de ocorrer à republicação do presente edital, implicando na reabertura do prazo para a realização, uma vez que as alterações a serem perpetuadas modificaram os critérios que interferem diretamente na formulação das propostas o que, inexoravelmente, fulminará o edital.*"

Ao final, "(...) *requer o conhecimento da impugnação para, diante da demonstração das ilegalidades e/ou irregularidades dos requisitos e condições previstos no edital e seus anexos, dar total provimento, determinando-se a retificação do edital, consoante fundamentação para que se proceda ao julgamento e adjudicação em Lote Único.*"

#### **IV – DO MÉRITO**

Inicialmente, importa considerar que todos os procedimentos licitatórios processados em âmbito nacional devem estar estritamente pautados na legislação e nos princípios que norteiam o processo formal de aquisição e contratação governamental.

Outrossim, cabe elucidar que todas as exigências dispostas no edital de Pregão Eletrônico nº 153/2021 foram pautadas em conformidade com a legislação vigente, de acordo com o previsto no preâmbulo do instrumento convocatório.

Cabe ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo. Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 8.666/93, que prescreve, *in verbis*:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

*§ 1º É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato [...] (grifo nosso)*

Dito isso, pela Impugnação apresentada tratar de critérios editalícios de caráter técnico quanto à execução do objeto contratual, foi solicitada manifestação da Área de Compras para elucidar a questão, tendo esta remetido em resposta o Memorando SEI 0010155608, do qual colhe-se:

(...)

*Em análise do edital, verifica-se que pretende-se a "Contratação de empresa para fornecimento de alimentação para as unidades UPA Sul, UPA Leste, PA Norte, Unidade de Saúde Prisional e SAMU". Verifica-se ainda, que os serviços são divididos em dois itens: 1- Refeição e 2- Lanche, que serão entregues em horários já definidos: Lanches Turno Manhã- 07:30 hs; Refeições Almoço- 11:30 hs; Refeições Jantar- 20:30 hs; Lanches Turno Noite: 20:30 hs; por fim, considerando as necessidades da Administração, exige-se o fornecimento de itens em comodato (buffet e suqueira/botijão térmico) para o item refeição, conforme disposto no subitem item 8.4 do anexo V do edital.*

(...)

Diante do exposto, quanto às especificações constantes no Edital SEI nº 9924660/Errata SEI nº 0010036853, bem como seus Anexos, como Termo de Referência, Minuta do Contrato e/ou Minuta do Termo de Comodato, cumpre informar que o Instrumento Convocatório apresenta as informações necessárias para execução do objeto contratual, a serem cumpridas pelas empresas vencedoras do certame, sendo possível identificar exigências distintas, quando necessário, conforme será demonstrado a seguir.

Inicialmente, importa considerar que o **Anexo V, Termo de Referência SEI 9971664**, apresenta, em seu item **4 - Frequência e Periodicidade da execução dos serviços**, um quadro com os locais para entrega, bem como horários determinados, designados por "lanche" ou "refeição", referindo-se, exatamente aos itens do presente processo licitatório, especificados no item **2 - Descrição dos Serviços** do mesmo Termo de Referência, qual sejam: "Item 01 - Código 918237 - Refeição" e "Item 02 - Código 918236 - Lanche". Desta forma, resta claro que as proponentes podem identificar onde e quando deverão efetuar a entrega do item/execução dos serviços, caso venham a ser contratadas.

Por conseguinte, também no citado **Termo de Referência**, no item **8 - Obrigações da Contratada**, a cláusula **8.1** apresenta a seguinte redação: "*Efetuar o fornecimento de alimentação - Lanches e Refeições - em condições adequadas de qualidade e de consumo, no prazo e local indicados pela Contratante*", também citada pela Impugnante em sua peça impugnatória. Nesta condição, é possível compreender que, independentemente do item a ser fornecido, ambas as empresas contratadas deverão atender às especificações do objeto contratual estipuladas no Edital/Errata e seus Anexos.

Da mesma forma, a redação apresentada na cláusula **8.2**, qual seja "*Toda despesa decorrente do transporte, entrega, descarga e acondicionamento do objeto correrão por conta da Contratada. O transporte dos alimentos até o endereços citado no presente Termo deverá possuir Autorização de Funcionamento para transporte de alimentação junto à Vigilância Sanitária.*" não é excludente para um ou outro item a ser licitado no presente processo, devendo ser respeitada por todas as empresas que vierem a ser contratadas.

Ainda no item **8 - Obrigações da Contratada**, na cláusula **8.4**, é possível identificar que os materiais a serem disponibilizados em regime de comodato, neste caso, referem-se ao item "Item 01 - Código 918237 - Refeição" do Edital, conforme:

*8.4 - Para as unidades UPA Sul, UPA Leste, PA Norte e SAMU, onde o quantitativo de **refeições** entregues diariamente é maior que 15 (quinze) unidades, a empresa deverá disponibilizar buffet e suqueira (botijão térmico) em regime de comodato. Na Unidade de Saúde Prisional, onde a quantidade de refeições entregues diariamente é inferior a 15 (quinze) unidades, a empresa deverá entregar em formato de marmitas, separando comidas quentes e saladas; nesta unidade, o suco deve ser fornecido em suqueira (botijão térmico) em regime de comodato; (grifo nosso)*

Logo, pelas informações presentes no Edital/Errata e seus Anexos, é possível identificar as características necessárias ao pleno atendimento ao objeto licitado neste processo.

Sobre o tema fracionamento do objeto, abordado pela Impugnante, consta no parecer 1915/2011 extraído do página da Federação Catarinense de Municípios (FECAM):

*(...)*

*Como é de se observar , a legislação demanda a divisão das compras/contratos em tantas parcelas quanto economicamente viáveis. E essa divisão das compras em tantas parcelas quanto as economicamente viáveis se materializa, no âmbito da praxe administrativa, na licitação por itens.*

*O Tribunal de Contas da União proferiu julgado paradigmático, em que passou a se subscrever a preferência, na licitações cujos objetos se constituam em bens divisíveis, pela adjudicação por itens.*

*A propósito, leia-se trecho da decisão 393/94:*

*" (...) em decorrência do disposto no art. 3º, §1º, inc. I, art. 8º , §1º, e art. 15, inc. IV , todos da Lei nº 8.666/93, é obrigatória a admissão, nas licitações para contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ao complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade." (grifo acrescido).*

*Enfim, itens são agrupamentos, numa mesma licitação, de determinados bens em categorias ou grupos, para efeito do qual firmar-se-á, posteriormente, contrato com os vencedores de cada um deles separadamente. E, sob essa perspectiva, lotes são agrupamentos de diversos itens numa única classe maior . Visa, por exemplo, resolver o inconveniente de licitações divididas em 100 itens. No caso, assegurando a possibilidade de várias empresas poder cotar todos os itens, privilegiar-se-á, em tese, a competitividade do certame.*

*Vale frisar , com isso em mente, que os julgamentos por itens ou por lotes fazem referência, portanto, à obtenção da proposta mais vantajosa à Administração. Destinam-se a eleger a proposta que melhor atende ao interesse público, ampliando-se, para tanto, o leque de possíveis interessados. Respondendo objetivamente a consulta, **a depender de uma avaliação discricionária da Administração, pode-se optar por licitar em conjunto todo o objeto (gêneros alimentícios), ou por dividi-lo em itens ou lotes.** Nesta última hipótese é como se a Administração lançasse várias licitações dentro de uma só, o que pode gerar , a depender das propostas apresentadas, diversos contratos distintos.*

***A regra é que seja feita por item. Excepcionalmente, com as devidas justificativas, pode-se julgar por lote ou global, como se depreende do supracitado §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 e da decisão nº 393/97 do TCU.** (grifo nosso)*

*(Parecer nº 1915/2011 - <http://consultor.fecam.org.br/faqs/ver/1915>)*

A esse respeito, também a Área de Compras manifestou-se, pelo Memorando SEI 0010155608, conforme:

*(...)*

*As alimentações em questão (lanche e refeição) não possuem correlações técnicas que possam levar a uma futura insatisfação no serviço, caso os fornecimentos sejam realizados por dois prestadores ou pelo mesmo fornecedor; visto que o número de fornecedores não afetará a qualidade das refeições, assim, não se pode justificar a contratação por lote alegando prejuízos na execução do objeto.*

*(...)*

Nesse contexto, não se vislumbra irregularidade quanto ao objeto do presente processo estar dividido em itens, visto que podem ser fornecidos de maneira separada, por empresas contratadas distintas, sem prejudicar a execução do mesmo, permitindo, ainda, a ampla competitividade entre as empresas do ramo.

Cabe destacar que este entendimento também está de acordo com a Súmula nº 247/2004 do TCU, conforme:

***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 dispondendo 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)*

*Súmula Nº 247 de 10/11/2004 do TCU*

Relativamente a perda de economia de escala, colhem-se, também do Memorando SEI 0010155608 da Área de Compras, os seguintes trechos:

(...)

*Em relação a perda de economia de escala, a opção pela contratação por item possibilitará ampliação da concorrência, visto que empresas com condições de fornecer apenas um dos itens (refeição ou lanche) terá condições de participar para o item em questão, diferentemente da contratação por lote, onde apenas empresas em condições de atender os dois serviços podem concorrer. A hipótese de perda de economia de escala apontada pela impugnante seria verídica se o edital estivesse dividindo os dois itens por unidades, por exemplo, o item refeição dividido em 5 itens diferentes, um para o PA Sul, um para a UPA Leste, um para o PA Norte, outro para a Unidade de Saúde Prisional e outro para o SAMU; neste cenário hipotético com certeza, haveria aumento dos custos ao erário.*

(...)

*Considerando que não há prejuízos à execução dos serviços contratando-se fornecedores diferentes, assim como, o modelo descrito no edital viabiliza a ampla concorrência, permitindo que empresas tenham condições de fornecer apenas um dos itens participem da disputa - **o que não aconteceria na opção pela contratação em lote único** - atendendo-se com isso o interesse público e o princípio da economicidade, solicitamos a continuidade no presente processo com a manutenção das condições definidas no edital.*

(...)

Desta forma, cumpre registrar que o critério de julgamento pelo "Menor Preço Total por Item" permitirá ampliar a participação de empresas capazes de atender a um ou a outro item do Processo Licitatório do Pregão Eletrônico 153/2021. Com maior competitividade, embasada está a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sendo esta uma das finalidades da Licitação.

Ainda, importa considerar que as empresas que fornecem tanto as Refeições, objeto solicitado no item 01, quanto os Lanches, objeto solicitado no item 02, podem participar do certame em sua totalidade. Não há exclusão dessa possibilidade, o que pode acarretar, inclusive, no fato de que uma única empresa torne-se vencedora de ambos os itens, a depender do valor ofertado e do pleno atendimento às condições instituídas em Edital.

Têm-se, portanto, que o referido julgamento por item não fere os princípios basilares do procedimento de licitação e não frustra o caráter competitivo do certame e, pelo contrário, amplia-o. Da mesma forma, não comprometerá a execução dos serviços, considerando que os itens licitados não possuem dependência entre si e podem, como explicitado, serem prestados por diferentes empresas. Todavia, não impede também a contratação de uma única empresa para ambos, caso atendido o critério de menor valor por item e preenchidas as condições de habilitação do Instrumento Convocatório.

Nesse diapasão, demonstram-se esclarecidos os apontamentos e, informa-se que preservar a competitividade e preços vantajosos constitui importante norte nas licitações realizadas pela Administração Pública, da mesma forma a garantia de que o serviço licitado será executado de acordo com a necessidade do órgão licitante.

## V – DA CONCLUSÃO

Nesse contexto, verifica-se serem infundadas as razões apresentadas pela impugnante, visto que não foram demonstradas irregularidades capazes de macular o procedimento licitatório, não insurgindo razões que impeçam a continuidade do presente Processo Licitatório.

## VI – DA DECISÃO

Ante o exposto, pelo respeito eminente aos princípios da legalidade, da competitividade e da eficiência, decide-se **CONHECER A IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA** pela empresa **SEPAT MULTI SERVICE LTDA**, para no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se inalterados os regramentos estabelecidos no Instrumento Convocatório.

**Pregoeira:** Dayane de Borba Torrens

**Equipe de apoio:** Eliane Andréa Rodrigues

Luciana Klitzke

### TERMO DE DECISÃO

Com fundamento na análise realizada pela Pregoeira e Equipe de Apoio e motivos acima expostos, **INDEFIRO** as razões contidas na peça interposta pela empresa **SEPAT MULTI SERVICE LTDA**, mantendo o Instrumento Convocatório inalterado.

Dê-se ciência às partes interessadas.

**Jean Rodrigues da Silva**  
**Secretário Municipal da Saúde**

**Fabrcício da Rosa**  
**Diretor Executivo**



Documento assinado eletronicamente por **Dayane de Borba Torrens, Servidor(a) Público(a)**, em 17/08/2021, às 13:51, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Klitzke, Servidor(a) Público(a)**, em 17/08/2021, às 13:51, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Eliane Andrea Rodrigues, Servidor(a) Público(a)**, em 17/08/2021, às 13:52, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.

Documento assinado eletronicamente por **Fabrcício da Rosa, Diretor (a) Executivo**



(a), em 17/08/2021, às 15:40, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Jean Rodrigues da Silva, Secretário (a)**, em 17/08/2021, às 15:47, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **0010157732** e o código CRC **5DADE99B**.

Rua Doutor João Colin, 2719 - Bairro Santo Antônio - CEP 89218-035 - Joinville - SC -  
[www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)

21.0.119684-5

0010157732v10