



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS –  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO,**

**Ref.: PREGÃO ELETRÔNICO – Edital nº 001/2022**  
Processo nº 16.054/2021.

A sociedade empresária **HOTSILVA DISTRIBUIDORA LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 15.345.613/0001-38 e INSCRIÇÃO ESTADUAL nº 082.877.94-7, sediada na Av. das Nações, Nº 309, Bairro Colatina Velha, Cidade de Colatina – ES, CEP: 29.700-543, Telefone Comercial nº (27) 3711-1481, e-mail: licitacaohs.distribuidora@hotmail.com, neste ato representada pelo Senhor **FELLIPE DE OLIVEIRA GASPERAZZO**, portador de RG. 4.194.434 – ES/SPTC e inscrito no CPF nº 100.903.647-59, vêm, respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, e com fundamento no art. 41 e parágrafos da Lei 8.666/93, apresentar

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO Nº  
0001/2022**

em face da constatação de irregularidades que restringem a igualdade e a competitividade no certame, com base nas razões de fato e de direito a seguir expostas.

**I – DA TEMPESTIVIDADE**

A Lei 8.666/93, em seu artigo 41, § 1º e 2º, assegura a todo e qualquer cidadão a faculdade de proceder com a impugnação de edital de certame licitatório, cujo direito poderá ser exercido até o segundo dia útil que antecede a data de abertura dos envelopes de habilitação. Vejamos:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou

irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Da mesma maneira é a previsão do Edital de Licitação nº 0001/2022:

## 27. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

27.1. Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital.

27.2. A impugnação poderá ser realizada por forma eletrônica, pelo e-mail [licitacao@saomateus.es.gov.br](mailto:licitacao@saomateus.es.gov.br), ou por petição dirigida ou protocolada no endereço Av. Jones dos Santos Neves, 70 - Centro - Setor de Protocolo Geral da PMSM..

Dessa forma, denota-se total tempestividade na apresentação do presente instrumento impugnatório, tendo em vista que a abertura e julgamento certame ocorrerá no dia 15 de fevereiro de 2022.

## II – DOS FATOS

O procedimento licitatório em epígrafe foi instaurado pelo Município de São Mateus - Estado do Espírito Santo, na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por lote, cujo objeto é o registro de preços para eventual aquisição de diversos materiais médicos, para atender as unidades de saúde, programas da secretaria de saúde, por um período de 12 (doze) meses, conforme especificações constantes da planilha básica e anexos do edital.

Todavia, ao analisar o edital em comento foram encontradas irregularidades que maculam os princípios norteadores das licitações públicas, inviabilizando a igualdade de condições entre os concorrentes.

Esta é a síntese do necessário.

## III – DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

O ordenamento jurídico pátrio estabeleceu que as contratações públicas deverão ocorrer através de processo licitatório que garanta a igualdade de condições entre os concorrentes é o que se vê no artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna, "in verbis":

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

*Omissis.*

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados **mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, **nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação**

**técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (Grifo e negrito nosso)

Observa-se ainda o dispositivo constitucional transcrito acima, é cristalino quanto a restrição de exigir-se meios impeditivos ao cumprimento da garantia das obrigações pelo licitante nos processos licitatórios. Ou seja, a Lei regulamentadora do dispositivo constitucional deverá obedecer essa previsão.

Assim, a Lei Federal nº 8.666/93, ao regulamentar a previsão constitucional de que tratamos, estabeleceu as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, dentre elas destaca-se a previsão do artigo 3º, § 1º, que trata da vedação aos agentes públicos de praticarem atos que possam restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, que prescreve o seguinte:

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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).  
**§ 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, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (Grifo e negrito nosso).

Extrai-se da norma colacionada que o procedimento licitatório é obrigatório para assegurar a moralidade administrativa e conceder um tratamento isonômico aos interessados na participação dos certames.

Assim, ao lançar o procedimento licitatório correlacionado em lotes, conforme o presente caso, a Administração Municipal de São Mateus cria uma barreira que impede que o licitante participe de cotações de produtos de sua linha de fornecimento. Ou seja, é sabido, a título de exemplo, que existem várias marcas exclusivas a um determinado fornecedor que a um outro não lhe é permitido fazer a venda, ou quando permitido, repassa-se a um valor exorbitantemente maior.

Da mesma forma, determinadas marcas não possuem em sua linha de produção todos os instrumentais que atendam determinada venda, sendo que ao buscar outra marca que atenda aquela demanda, faz com que o valor da cotação onere demais a sua cotação.

Percebe-se, pois, o direcionamento para a venda de grandes empresas, as quais são as únicas em possuírem capacidade econômica para a realização da cotação e venda de todos os produtos correlacionados em um único lote. Tal prática vai de encontro aos preceitos legais e princípios da licitação e consequentemente da Administração Pública.

No presente caso, a formação de um único lote para determinados tipos de materiais faz com que o licitante fique impossibilitado de cotar seus produtos, podendo oferecer menor preço pelos mesmos.

No presente caso, os materiais correlacionados em lotes, não se trata de produtos que depende de um do outro para o perfeito funcionamento e complementação, onde, aí sim, estaria compatível a compra por lote.

Trata-se, portanto, de produtos peculiares e com especificidades particulares. Do mesmo modo o inverso.

Fazendo isso, a reunião de produtos divisíveis em lote único, faz com que a Administração deixe de adquirir produtos com melhores preços, fundamento basilar da licitação pública, pelo motivo de selecionar empresas que tão somente cotam todos os itens da licitação.

Nesse ponto, trazemos à baila os ensinamentos do renomado autor Hely Lopes Meirelles acerca do Princípio da Isonomia:

(...) é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no Edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desigule os iguais ou iguale os desiguais (artigo 3º, §1º). O desatendimento a este princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o Judiciário tem anulado editais e julgamentos em que se descobre a perseguição ou o favoritismo administrativo, sem nenhum objetivo ou vantagem do interesse público. (Direito Administrativo Brasileiro, 27ª ed., Malheiros Editora, 2002, p. 262)

Feitas tais considerações iniciais, passamos a análise de algumas exigências do edital Pregão Eletrônico nº 0001/2022, que frustram e restringem claramente o caráter competitivo do certame.

#### **IV – DOS OBJETOS CORRELACIONADOS EM LOTES**

Interessada em fornecer o produto da sua linha de distribuição, a presente Empresa retirou o edital, verificando que consta em seu corpo de texto descrição que restringem a participação de empresas, maculando o princípio constitucional da isonomia.

A Licitação em comento é tipificada como “Menor Preço por lote”, sendo realizada em 14 (quatorze) lotes correlacionando diversos itens distintos, conforme observado na planilha básica de quantitativo e especificação do objeto constante no presente edital.

Ora, em sendo a licitação dividida em lotes, a empresa licitante não poderá participar conforme com os itens que tem interesse, mas sim o lote completo que não lhe convém.

Torna-se impossível, pois, por exemplo, que num lote formado por determinados números de itens distintos, a empresa participe de quantos itens lhe forem do interesse e dos demais não, uma vez que o valor ofertado será pelo lote, e não

pelo item, bem como preteritamente mencionado, determinado fornecedor lhe impõe restrições de participação, onerando o valor daquele lote e fazendo com que não venda com seu melhor preço os itens que tem interesse.

Não bastasse, a própria justificativa do Edital, por si só, já se contradiz na pretensão da Administração. Vejamos:

O Critério de Julgamento da proposta é o de "MENOR PREÇO POR LOTE", 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 ao solicitado na inicial.

Vê-se, portanto, que a Administração justifica a compra por item e julga o procedimento licitatório em lote. ENTENDE-SE QUE A JUSTIFICATIVA É QUE, PARA QUE SEJA CUMPRIDO COM O OBJETIVO DO PROCEDIMENTO, O JULGAMENTO DA PROPOSTA DEVA SER REALIZADO POR ITENS AUTÔNOMOS, ONDE PROPICIARIA A AMPLA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS QUE, NÃO DISPONDO DE CAPACIDADE DE FORNECIMENTO DO LOTE COMPLETO, FARIA SUA PROPOSTA COM BASE EM ITENS AUTÔNOMOS.

Ao analisar detidamente a tabela de cada lote dos diversos produtos a serem licitados, é possível visualizar que há uma grande incoerência em relação à divisão dos itens nos lotes, ora apresentados pela Administração Pública Municipal.

Com efeito, os lotes em comento agrupam itens que possuem peculiaridades entre si, razão pela qual comportam divisibilidade, sem comprometer o objeto da licitação. Todos eles possuem as suas peculiaridades, não dependendo o seu uso um do outro, podendo ser licitados separadamente.

A junção dos mesmos em lotes tão simplesmente serve para facilitar a realização do procedimento licitatório, o que prejudica, da forma como conduzido, o alcance do menor preço.

Assim é que, respeitosamente afirmamos que a junção de itens autônomos e distintos em um mesmo lote, de acordo com a logística adotada, ofende o princípio da competitividade e a busca pela melhor proposta.

Vale destacar, que um lote que agrupa itens autônomos restringe a competitividade entre os participantes, consignando cláusula manifestadamente comprometedora, o que caracteriza uma verdadeira infringência ao art. 3º, caput, e § 1º da Lei 8.666/93, que já transcorremos acima.

Para que a empresa possa comercializar o produtos de sua linha de fornecimento, a mesma busca junto a seus fornecedores cotações capazes de participar de forma competitiva com as demais distribuidoras, sendo que, quando

dispostos em lotes como no caso em comento, alguns fornecedores não permitem a participação de determinado produto para referido órgão, vindo a prejudicar e impossibilitar a sua participação no certame formado por lotes, impedindo do mesmo modo, que se pratique valores mais vantajosos para a própria Administração.

Outrossim, o julgamento de um lote formado por itens que poderiam perfeitamente serem desmembrados, torna impossível a participação de um maior número de empresas no certame, pois, muitas não terão condições de atender um lote tão complexo.

Conduzindo o certame nesses moldes a Administração Pública Municipal **estará realizando um verdadeiro procedimento seletivo com discriminação entre os participantes, afastando eventuais proponentes qualificados e aptos a prestar o serviço licitado**, pois não há um critério, no mínimo, razoável.

Nesse ponto, é preciso mencionar o que estabelece o artigo 23, §1º da Lei 8.666/93:

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.** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Em relação ao dispositivo legal supracitado leciona a melhor doutrina:

Nos termos do princípio geral considerado no art. 23, 1º, aplica-se a regra da preferência pelo fracionamento da contratação, quando isso for possível e representar vantagem para a Administração. **O fracionamento visa a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que o menor porte das aquisições ampliaria o universo da disputa. [...] Pequenas e médias empresas poderiam preencher os requisitos de disputa para fornecimentos de menores dimensões.** (Marçal Justen Filho, idem, op. cit. 181).

Nesse tema, há que se aludir ainda a possibilidade de divisibilidade dos itens de um certame prevista pelo artigo 15, inciso IV, da Lei 8.666/93, que prevê:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - **Ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;** (negrito nosso)

A propósito, o próprio Tribunal de Contas da União já pacificou o entendimento quanto a esse tema, através da edição da Súmula 247, que estabelece:

#### **SÚMULA Nº 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.

Em outro procedimento, o TCU reitera seu entendimento de que o agrupamento de itens em lotes é prejudicial à competitividade, ao recomendar:

(...) que, em futuras licitações sob a sistemática de Registro de Preços, proceda à análise mais detida no tocante aos agrupamentos de itens em lotes, de modo a **evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente ou compondo lote distinto, de modo a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração,** fazendo constar dos autos do procedimento o estudo que demonstre a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento. Processo TC-014.020/2009-9, Acórdão nº 2.410/2009-Plenário – TCU.

Não é plausível, portanto, possível alegação de cumprimento das normas legais com embase na discricionariedade do Poder Público, onde a própria justificativa do certame contradiz a forma do julgamento. Cumpre transcrever uma vez mais:

O Critério de Julgamento da proposta é o de "MENOR PREÇO POR LOTE", 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 ao solicitado na inicial.

A melhor e a ideal forma de realização do certame é o julgamento das propostas em itens autônomos, atendendo ao princípio da competitividade entre os licitantes e a busca pelo menor preço.

Desse modo, resta claro e evidente que a distribuição dos itens nos respectivos lotes do edital supracitado não está condizente com as exigências legais e entendimento do Tribunal de Contas da União, infringindo sobremaneira o caráter competitivo do certame e a busca da proposta mais vantajosa, ferindo frontalmente o Princípio da Economicidade.

No caso em concreto, o modelo escolhido para o certame afasta a competição para aqueles que teriam aptidão para licitar itens específicos por um preço menor, e que, do modelo em que será realizado, não seriam capazes de prestar integralmente o objeto contratado, não preenchendo os requisitos de habilitação previstos no edital, ou seja, o lote por completo.

Do modo como conduzido, uma licitante que seja capaz de apresentar proposta do lote completo majorará seus valores ao máximo permitido, uma vez ter conhecimento que a competitividade é menor.

Nesta esteira de raciocínio, parece-nos que a Administração Pública Municipal não ponderou as exigências editalícias relativas à forma como irá ocorrer a aquisição dos produtos bem como os mesmos seriam oferecidos pelas

empresas proponentes, tornando extremamente difícil a execução dos serviços pelos proponentes interessados, caso mantenha tais exigências.

É certo o esforço empenho dessa equipe de licitação na elaboração de um edital com prestígio aos produtos de qualidade e desempenho, somando aos princípios mínimos de competitividade, ampliação da disputa e melhor preço, tudo isso a favor do interesse público.

Ocorre, porém, que muito embora seja forçoso a elaboração de um edital que cumpra os princípios da competitividade, ampliação da disputa e melhor preço em favor do interesse público, não se justifica a realização de processo licitatório cujo julgamento se dará pelo menor do lote, considerando tão somente a facilidade e a agilidade da realização e julgamento das propostas, uma vez que tal prática fere, direta ou indiretamente, os princípios basilares da licitação e da Administração Pública.

**Verifica-se do agrupamento dos itens em lotes, que nenhum deles cumulam especificações entre si, devendo, portanto, serem dispostos e julgados de forma autônoma sob o risco de restringir a participação de empresas que fornecem determinado produto e não fornece outro. Todos eles apresentam características individuais que não comportam o referido agrupamento, devendo ser desmembrados e formar lotes específicos, sendo julgados individualmente.**

Questionamento idêntico ao presente caso, foi discutido em vários Municípios do Estado, dentre eles, a exemplo, PE 020 Ibitirama, PP 04 Anchieta, PP 017 Governador Lindenberg, PE 067/2020 Santa Teresa, dentre outros, onde todos deferiram o objeto da impugnação e procederam com o desmembramento dos lotes, julgando-os por itens distintos.

Desta feita, não é justificativa para o agrupamento de produtos em lotes a suposta agilidade no processo de julgamento, uma vez que tal premissa não é dispositivo apto a ser estendido como princípio da Administração Pública.

## V – DOS PEDIDOS

Do narrado até aqui, vê-se que a continuidade do processo administrativo do modo conduzido até o presente momento, acarretará ilegalidade no procedimento, tornando de igual modo, viciado o contrato resultante de adjudicação e homologação do certame, tendo em vista que há uma infringência notória do Ordenamento Jurídico Pátrio, em especial o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e Artigos 3º, § 1º, inciso I, 23, §1º e 15, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93.

Sendo assim, estando o edital eivado de vícios que infringem os princípios basilares de um processo licitatório, conforme restou comprovado, requer que seja recebida e conhecida a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 0001/2022** e lhe seja atribuída efeito suspensivo, e que no mérito seja provido para efeito de reformar o instrumento convocatório, permitindo-se que:

a) seja suspensa a abertura do certame, marcada para o dia 15 de fevereiro de 2022;

b) o edital seja novamente publicado, com desmembramento dos itens constantes dos lotes, verificando que os itens comportam divisibilidade de acordo com a característica e natureza do produto;

Caso não seja pelo entendimento da reforma do edital epigrafado, que proceda com a anulação imediata do certame, eis que o mesmo se encontra eivado de vícios de ilegalidade.

Sem prejuízo da tutela de direitos, ora apresentados, que a mesma seja remetida à autoridade hierarquicamente superior, para que tome ciência do assunto aqui tratado e emita seu parecer.

Por fim, requer que, caso seja indeferido a presente peça de impugnação, não haverá outro meio senão levar o presente feito ao conhecimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, sob pena de serem tomadas outras medidas pertinentes, uma vez que a condução do certame na forma apresentada fere os princípios constitucionais da Administração Pública, passíveis, portanto, de representação aos órgãos competentes.

Termos em que pede e espera deferimento.

Colatina – ES, 10 de fevereiro de 2022.



**FELLIPE DE OLIVEIRA GASPERAZZO**  
CPF Nº 100.903.647-59  
C.I. 4.194.434 – ES/SPTC  
GERENTE COMERCIAL/PROCURADOR  
**HOTTSILVA DISTRIBUIDORA LTDA**  
CNPJ: 15.345.613/0001-38

**15.345.613/0001-38**  
**HOTTSILVA DISTRIBUIDORA**  
**LTDA. - EPP**  
AVENIDA DAS NAÇÕES, N.º 309  
COLATINA VELHA - CEP 29700-643  
COLATINA - ES