



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER ADMINISTRATIVO Nº 486/2019

PROCESSO 12.430/2018

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. RECURSO CONTRA EDITAL. CERTAME. MENOR PREÇO POR LOTE ÚNICO. POR ITEM. REGRA. MOTIVAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EXCEÇÃO. POSSIBILIDADE. IMPUGNAÇÃO NÃO ACOLHIDA.

1- ANÁLISE DOS FATOS

Os autos vieram a esta Procuradoria Geral para análise e emissão de parecer quanto à impugnação aos termos do edital de registro de preço apresentada pela empresa **COSTA RICA MALHAS E CONFECÇÕES LTDA.**

É o relatório, no essencial. Passo a opinar, deixando ressalvado que as páginas mencionadas e sublinhadas foram carimbadas como "Examinado pela Procuradoria".

2- DA ANÁLISE DO MÉRITO

A análise deste que subscreve, no exercício de sua competência consultiva, se restringe ao caráter jurídico do presente recurso.

As contratações administrativas submetem-se ao regime jurídico administrativo e, por isso, é marcado pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Tal princípio confere ao poder público prerrogativas e garantias de Estado dentro da relação contratual.

Uma dessas garantias é a possibilidade de escolha, segundo a prevalência do interesse público, em licitar por lote único ou por item.

Em que pese a súmula n.º 247 do TCU prever que se deve primar pela licitação por item, a própria súmula fala em situação excepcional, evidenciada por prejuízo ou perda à Administração pública:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

Logo não há óbice à realização de licitação por lote único, desde que haja motivação, é o que fez a Administração Pública, consoante fl. 05 da impugnação ao edital.

Os Tribunais Pátrios também já se manifestaram nesse sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO PRESENCIAL. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E À DECISÃO DO PREGOEIRO. AQUISIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES, TIPO MENOR PREÇO GLOBAL. TESE DA LEGITIMIDADE DO SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO AFASTADA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU MANTIDA. LIMINAR CONCEDIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA CASSADA PARCIALMENTE. SUSPENSÃO DO PREGÃO POR DUPLO FUNDAMENTO: MALFERIMENTO AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE, NÃO PERMITIDA A DIVISÃO DOS BENS LICITADOS EM LOTES; EXIGUIDADE DO PRAZO DEFINIDO PARA APRESENTAÇÃO DAS AMOSTRAS DOS PRODUTOS. CONCORDÂNCIA DO PODER PÚBLICO QUANTO AO SEGUNDO ARGUMENTO. HIPÓTESE QUE NÃO IMPLICA EM PREJUDICIALIDADE DO PRESENTE AGRAVO, QUE REMANESCE PELO PRIMEIRO ARGUMENTO. **OPÇÃO POR LOTE ÚNICO PARA FORNECIMENTO DE CONJUNTOS DE HELANCA (JAQUETA E CALÇA), BERMUDAS, CAMISETAS MANGA CURTA E LONGA, PARES DE SANDÁLIA, MEIA E TÊNIS, QUE GARANTE ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA. PROSSEGUIMENTO DO CERTAME AUTORIZADO, COM DILATAÇÃO DO PRAZO DE APRESENTAÇÃO DAS AMOSTRAS.** RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. A regra é a preferência pelo fracionamento da contratação: a exceção a adoção de lote único. O que define a prevalência do modo de aquisição é o interesse público. Este, manda seja dado preponderância aos princípios da economicidade e da eficiência sobre o da competitividade. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2008.080127-9, da Capital, rel. Des. Cesar Abreu, Segunda Câmara de Direito Público, j. 16-06-2009).

Existente, portanto, motivação, é possível utilizar-se da exceção para a contratação.

Os argumentos utilizados pela Administração Pública (fl. 05) são os mesmos utilizados pelo Des. Cesar Abreu, presidente do TJ-SC à época, quando do voto que possibilitou a licitação por lote único no caso, ainda, de *kit* de uniforme escolares:

“Ora, a Administração, nas razões do agravo, apresentou justificativa técnica da não fragmentação do pregão em lotes distintos, como devidamente registrado no relatório, demonstrando que a subdivisão em lotes não se revelaria técnica e economicamente viável. E isso porque experiência anterior assim fez ver. Embora aparentemente lógico e consentâneo com a orientação do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93, o grande problema encontrado pela Administração desdobra-se nas seguintes dificuldades: a) o atraso de um



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

único item de fornecimento comprometeria a formação do kit uniforme; **b) sendo originário de diversos fornecedores demandaria um prévio serviço para o manuseio e reunião dos itens num único kit, para posterior entrega aos alunos;** **c) seria necessária a contratação adicional de mão-de-obra logística, onerando o custo de distribuição;** d) a soma desses fatores importaria em atraso na entrega do kit aos interessados.

Não há, portanto, consideradas as peculiaridades do caso e as explicações da Administração, que gozam da presunção de legitimidade e legalidade, como considerar, fora do juízo especulativo e flagrantemente subjetivo, como violada a regra geral da competitividade.

O interesse público caminha em direção do seguimento do pregão, para que sejam atendidos, em menor tempo, os alunos da rede pública fundamental. Está a dar-lhe proteção os princípios da economicidade e da eficiência. É só o que persegue da Administração, pelo que demonstra em seu longo arrazoado inicial. Não há por que duvidar!"

E ainda completa:

"Embora não seja o caso, serve de alerta as notícias jornalísticas que apontam o uso e abuso do recurso judicial para impor a subdivisão do objeto das licitações, como ocorreu em São Paulo, relativamente a merenda escolar, em que o próprio advogado denuncia a sua contratação para embarçar licitações daquela modalidade. Disse o advogado à reportagem: Queiroz - [Os clientes] são empresas que apenas trabalham com o fornecimento do produto, ou seja, só entrega o arroz, o enlatado, o feijão, a carne, e o próprio órgão prepara. Quando a administração faz a opção terceirizada, eles querem a alimentação pronta. Aí eles [os clientes], não atuando nessa área, perdem mercado. Não têm como participar de uma licitação dessas. O trabalho era para preservar esse mercado. Queiroz - Como era um mercado que a gente não conhecia, ficou definido: olha, todo e qualquer edital de licitação, independente do município que for, que soltasse um edital para terceirizar a merenda, esse edital deveria ser impugnado. Ou seja, para travar esse mercado. E coletar dados para denunciar irregularidades, eventuais escândalos, coisas desse tipo. A ideia era sempre de combate (Folha de São Paulo, cotidiano 2, de 30-5.-09)

Isso tudo faz refletir e admitir que o kit, entregue de forma personalizada, a cada aluno, no seu estabelecimento de ensino, afasta, ainda, a possibilidade de desvios, ou pelo menos a diminui sensivelmente."

O julgado acima é suficiente para deixar caracterizado, não só que a licitação por lote único é melhor por conta de evitar atraso, mas por primar pelo princípio da economicidade para a Administração Pública, pois, mesmo que todos os itens chegassem no momento devido, ainda assim seria imprescindível "*um prévio serviço de manuseio e reunião dos itens num único kit*".



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ora, o manuseio e montagem de *kit* dos itens entregados separadamente demandam mais tempo do servidor público, enquanto a licitação por lote único propicia a entrega dos *kits* já montados.

Não só haveria o gasto superior de tempo na opção pela licitação por item, em detrimento da por lote único, mas também haveria maior custo na distribuição, por conta da mão de obra a ser contratada por força da logística de entrega.

Essas situações peculiares ao caso concreto é o que garante a aplicação da exceção no lugar da regra. Inclusive, o TCU já se manifestou sobre o caso, em situação idêntica, favorável a licitação por lote único:

(...)

4. UNIFORMES

(...)

4.2. A cada 300 camisetas de criança e adolescente (lote B), 09 camisetas de adulto (lote A) e 100 bermudas (lote C) será formado um kit, estes kits de uniformes deverão ser acondicionados em (...) caixas plásticas (...).

15.5 Desta Forma, as peças de vestuário isoladamente, em seus diversos tipos e tamanhos, não atenderiam ao objetivo da Administração, mas apenas se agrupadas em kit' s compostos por peças de tipos e tamanhos diferentes, de forma a contemplarem as turmas do Programa Segundo Tempo com um ou mais conjuntos completos de uniforme para cada um dos seus beneficiários.

15.6 Mostra-se razoável o argumento do gestor de que o Ministério não dispõe de infraestrutura física e mão de obra compatíveis com o recebimento, armazenamento, separação e montagem de dez mil kits de uniformes a partir do fornecimento de mais de três milhões de camisetas e de um milhão de bermudas.

15.7 Assim, no caso concreto em estudo, a adjudicação do objeto por itens prejudicaria o conjunto da contratação intentada pela Administração em prejuízo do interesse público. A presente situação, portanto, não se adéqua à indicação de parcelamento, mas principalmente à de aproveitamento da economia de escala. Conclui-se, então, que a Administração não incorreu em falha neste caso.

(...)

20 No que se refere ao parcelamento do objeto, conforme demonstrado no caso concreto em apreço, conclui-se que a Administração não incorreu em falha. A adjudicação do objeto por itens poderia prejudicar a contratação e, assim, o interesse público, uma vez que a situação ora verificada – compra de mais de três milhões de camisetas e de um milhão de



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

bermudas agrupadas em 10.000 kit's com certa quantidade de cada tipo de peça – não se amolda à orientação de parcelamento, e sim à de aproveitamento da economia de escala. (TC-029.867/2009-5, TCU, AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI)

Existem a aplicação deste entendimento pelo TCU em licitações com outros objetos:

5. Como regra geral, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, exige-se o parcelamento do objeto licitado sempre que isso se mostre técnica e economicamente viável. A respeito da matéria, esta Corte de Contas já editou a Súmula n. 247/2004, verbis: '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...'. 6. Depreende-se do dispositivo legal que a divisão do objeto deverá ser implementada sempre que houver viabilidade técnica e econômica para a sua adoção. 7. Desta feita, é mister considerar dois os aspectos básicos acima suscitados, quais sejam, o técnico e o econômico. Sob o primeiro, o parcelamento dependerá da divisibilidade do objeto licitado. No que concerne ao segundo quesito, o fracionamento deve ser balizado pelas vantagens econômicas que proporciona à Administração Pública, com a redução de custos ou despesas, de modo a proporcionar a obtenção de uma contratação mais vantajosa para a Administração. (...) 11. Em síntese, o SSCP consiste numa central de operação e supervisão dos diferentes sistemas e subsistemas interligados e interdependentes, o qual permite o acompanhamento e monitoramento das manutenções preventivas e corretivas de modo gerencial, sem solução de continuidade do funcionamento daquele Tribunal. **12. Desse modo, a fragmentação do objeto em vários, ocasionado diversas contratações, poderá comprometer o funcionamento, à guisa concatenada, do serviço que se vislumbra obter, revelando risco de impossibilidade de execução satisfatória do serviço.** 13. Ainda sob a perspectiva técnica, impende lançar luzes sobre a centralização da responsabilidade em uma única empresa contratada, a qual considero adequada 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. 14. Por outras palavras, em vista das razões técnicas, a execução do serviço de manutenção predial, de forma integralizada, por um só particular se mostra mais satisfatória do que a se fosse efetuada por vários particulares, no presente caso. 15. Mister se faz registrar que as considerações contidas neste Voto, acerca da ponderação do aspecto técnico, devem sempre ser identificadas à luz de cada caso concreto, com base no conhecimento do serviço em questão. (...) **20. É cediço que a regra é o parcelamento do objeto de que trata o § 1º do art. 23 da Lei Geral de Licitações e Contratos, cujo objetivo é o de melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, mas é imprescindível que se estabeleça que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável. Do contrário, existindo a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido, não há razão em fragmentar inadequadamente os serviços a serem contratados.** 21. Assim, não



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

verificada a coexistência das premissas lançadas neste Voto, viabilidade técnica da divisão e benefícios econômicos que dela decorram, reputo que o melhor encaminhamento a ser dado à questão é no sentido de que o objeto, nos moldes descritos no Edital, possa ser licitado de forma global. 22. Registro que não se está defendendo aqui que se trata de um objeto complexo e indivisível, mas de objeto cujo os elementos técnicos e econômicos do caso concreto condizem com o seu não-parcelamento (TCU, Acórdão 1.946/2006-TCU-Plenário. MARCOS BEMQUERER)

Assim sendo, não há irregularidade no certame que definiu o critério de julgamento pelo menor preço global (lote único), visto que existe justificativa técnica da própria Secretaria Interessada.

3- DA CONCLUSÃO

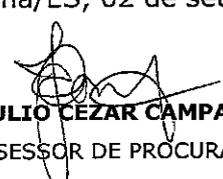
Em obediência aos princípios que norteiam à Administração Pública, em especial o da legalidade, entendo que deve ser AFASTADA a impugnação aos termos do edital de registro de preço, concluindo pela possibilidade, no caso dos *kits* de uniforme escolar, de licitação por lote único, já que devidamente justificada pela Administração Pública.

Remetam-se, pois, os autos, com as cautelas de praxe, à Secretaria Municipal de Educação, transmitindo nossas homenagens.

Viana/ES, 02 de setembro de 2019.


ERICO ALVES LOPES

SUBPROCURADOR GERAL PARA ASSUNTOS
ADMINISTRATIVOS


JULIO CEZAR CAMPANA FILHO

ASSESSOR DE PROCURADOR GERAL