



Processo nº. 001174/2023

Requerente. GOLDEN CLEAN PRODUTOS COMERCIAIS LTDA

Assunto. Impugnação ao pregão eletrônico nº. 023/2023

Ao Departamento de Licitações, Compras e Contratos - DLCC

Trata-se de impugnação ao pregão eletrônico nº. 023/2023, que possui como objeto a "aquisição de material de consumo (uniformes e EPI's), para atendimento às necessidades funcionais de servidores lotados na Central de Manutenção e no Departamento de Limpeza Pública da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, deste Município" apresentado pela pessoa jurídica GOLDEN CLENA PRODUTOS COMERCIAIS LTDA.

Aduz a impugnante em síntese, a ilegalidade de licitar o contrato por meio do agrupamento de lote único, sob o argumento de que enseja a restrição indevida a competitividade, devendo exigir a demonstração das vantagens técnicas e econômicas por não optarem pela modalidade parcelada.

É o relatório.

Pois bem. Conforme sabido, o art. 15 da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade e não o dever da Administração efetuar compras em parcelas, não se tratando de uma obrigação, devendo ser interpretado que o direito de parcelar ou não é uma faculdade.

Inicialmente, importa esclarecer que o critério de julgamento "menor preço por lote", foi escolhido pela Administração, tendo em vista que a aquisição de itens agrupados acaba, sem prejudicar a competitividade, por trazer economia de escala que beneficia, naturalmente, a Administração Pública.

Diante disso, visa-se a preservação do padrão de qualidade para todo o objeto licitado. Na situação em comento, havendo a possibilidade de diferentes empresas assumirem partes do objeto, pode ser inverossímil garantir a uniformidade e a excelência na entrega dos produtos. Nesta toada, optar pela impossibilidade de fracionar o objeto possibilidade que a Contratante tenha controle sobre a qualidade de todo o objeto do resultado final.



Além do mais, ao preferir pelo não parcelamento do objeto, a Administração obtém a facilidade de gerir o contrato, uma vez que ao contratar um único fornecedor, garante a acessibilidade e incomplexidade ao estabelecer uma comunicação, monitoramento de desempenho, averiguação de ajustes, cumprimento de prazos, e obrigações contratuais, garantindo uma maior eficiência na gestão contratual.

Acentua-se, ainda, que, ao deliberar pelo critério de menor preço por lote, o procedimento licitatório torna-se mais célere, a medida que em vez de analisar e comparar itens/preços individuais, a Contratante pode aferir as propostas de lote total, reduzindo a complexidade e a morosidade do processo, resultando, conseqüentemente, na agilidade de decisões e conclusão da licitação.

Existem várias jurisprudências a esse respeito, em sua grande maioria, todas defendem o fracionamento da aquisição, desde que não se tenha a perda da economia de escala. Para tanto é que a Administração optou por separar as aquisições por lotes com itens muito semelhantes entre si para que todas as empresas possam participar do certame. Conforme o Min. Benjamin Zylmler:

"Na forma do art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala.

***[...] Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha a ocasionar perda de economia de escala** c, por via de conseqüência, maiores custos para a Administração Pública." (Decisão nº348/1999, Plenário, rel. Min. Benjamin Zylmler(grifei)*

Frisa-se que o referido julgamento fundamenta-se nos princípios da legalidade e da eficiência consagrados no caput do artigo 37 da Carta Magna, afastando, desde já eventual balda de ilegalidade da exigência, posto estar expressamente previsto tais princípios, como não poderia deixar de ser, no artigo 3º da Lei nº8.666/93, citado pela empresa impugnante.

Quanto à solicitação de separação dos itens tais alegações, contudo, não procedem, visto que os itens dos lotes podem ser encontrados facilmente no comércio, em uma mesma empresa. Neste



sentido buscou-se preservar a competitividade do certame, aliado com a economia de escala, assegurando a responsabilidade contratual e o princípio da padronização. Através do agrupamento dos itens é possível tornar o processo mais célere e menos dispendioso para a Administração Pública.

Ademais, nota-se que os lotes foram separados de acordo com a característica dos objetos. Portanto, não há que se falar em complexidade dos itens e ou diversidade de objetos, uma vez que, a realidade do mercado afeto à presente licitação não refletem essa suposta dificuldade.

Por tais razões, e somando-se o fato de que não se mostraria viável, no presente caso, a licitação sob critério "menor preço por item" para inúmeros itens, ressalvado o caráter de discricionariedade da Administração, julga-se perfeita a realização do certame sob o referido critério, não havendo que se falar, portanto, em alteração nesse sentido.

A súmula 247 do TCU, listada também assevera na mesma tônica, que 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 da economia de escala.

Sobre esse tema, encontra-se no Acórdão nº5134/2014 – TCU – 2ª Câmara, nas palavras do relator Ministro Sr. José Jorge:

19. *Julgo oportuno trazer à colação o entendimento consubstanciado no Voto condutor do Acórdão 5260/2011 – 1ª Câmara.*

...

*“5. A representante mencionou, como reforço à sua pretensão, a Súmula-TCU nº 247, que diz acerca da obrigatoriedade da adjudicação por itens. A atenta leitura da Súmula, contudo, demonstra que a adjudicação ‘por itens’, nela defendida, está posta como contraponto à adjudicação ‘por preço global’. O que pretendeu, então, estabelecer a Súmula-TCU nº 247, foi consolidar o entendimento prevalescente nesta Casa, 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, tanto assim que eles sequer foram mencionados.***

*6. Nessa esteira, **não se pode pretender conferir interpretação à lei que seja contrária aos princípios da razoabilidade e da economicidade.** No caso*



concreto que se examina, a adjudicação por itens, nos termos defendidos pela representante, implicaria na necessidade de publicação de 415 Atas de Registro de Preços diferentes, com indubitável custo administrativo para sua formalização, publicação e gerenciamento. A divisão do objeto em lotes, na forma realizada, deverá resultar na publicação de apenas 15 Atas de Registro de Preços, conforme informou o pregoeiro.

*7. Assim, e considerando que **os lotes são compostos por itens de uma mesma natureza**, não vislumbro qualquer irregularidade." (grifo nosso). (grifo do original)*

E continua:

20. Nesse sentido, já tive oportunidade de manifestar minha concordância com o entendimento firmado no acórdão citado acima. Por ocasião do acórdão 2796/2013 – Plenário, de minha relatoria, deixei consignado no Voto condutor que, "Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala".

21. Não vejo, portanto, a alegada afronta à jurisprudência do Tribunal. A interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se entender itens, lotes e grupos."(grifei)

No caso em tela, trata-se de objetos similares, complementares, do mesmo conjunto, utilizado para o mesmo fim, isto quando não evidenciado o mesmo modelo alterando-se apenas algumas características, tais como medida, cor ou dimensão.

Assim sendo, resta evidenciada a inviabilidade técnica do fracionamento em itens, o qual implicaria ofensa à praticidade e eficiência administrativa.

Além disso, se fosse adotado o tipo "menor preço por item", fracionando os itens dos lotes, conforme solicitado pela Impugnante, sobreviria perda de economia em escala, uma vez que os produtos registrados individualmente, seriam mais elevados em relação à cotação feita por lote, já que as empresas incluiriam, nas suas respectivas propostas, os custos com logística, uma vez que, na sessão do certame licitatório, poderiam ser vitoriosas em apenas 01 item.



Assim, no tipo de licitação "menor preço por item", muitas empresas poderia ser declaradas vencedoras no certame, o que poderia encarecer consideravelmente o custo de logística em relação ao tipo "menor preço por lote". Logo, no caso de agrupamento em lote dos itens correspondentes, os produtos assumem preços menores, pois o custo da logística é diluído entre os vários itens constantes no mesmo lote.

Vejam os que entende o TCU acerca do assunto:

Em licitação para registro de preços com critério de adjudicação pelo menor preço global por grupo (lote) de itens, não compete ao TCU prescrever como deverá a Administração proceder na necessidade momentânea de adquirir apenas alguns itens, pois tal decisão encontra-se na esfera discricionária do gestor, devendo ser avaliada caso a caso. (Acórdão 1347/2018-Plenário I Relator, BRUNO DANTAS)

Não há qualquer prejuízo ao certame com o critério escolhido, o julgamento será procedido resguardando princípios fundamentais, tais como, igualdade e competitividade, e em conformidade com as exceções tratadas em lei, tornando, portanto, inexorável a regularidade da licitação sub examine.

Noutro ponto não há qualquer comprovação, indício ao menos de que as especificações e formas de ajustar os itens nos lotes estão restringindo a competitividade, suas observações não passam de ilações não havendo qualquer fato que possa referendar as afirmações.

Nessa esteira, podemos citar ainda a jurisprudência do TCU:

"O §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 estabelece a possibilidade de a Administração fracionar o objeto em lotes ou parcelas desde que haja viabilidade técnica e econômica. Nos termos do § 2º, o fracionamento da contratação produz a necessidade de realização de diversas licitações. O fundamento do parcelamento é, em última instância, a ampliação da competitividade que só será concretizada pela abertura de diferentes licitações. Destarte, justifica-se a exigência legal de que se realize licitação distinta para cada lote do serviço total almejado." (Acórdão nº 2.393/2006. Plenário)

"O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico, nos termos do art.23,



§ 1º, da Lei no 8.666/1993. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração." (Acórdão 3041/2008 Plenário)

Finalmente, o acórdão 2407/2006 do TCU prevê, em caso de prejuízo à Administração, a aquisição por lotes.

Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte das aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na disputa. 60. Essa regra, contudo, poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja, o fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. 61. Além disso, o fracionamento da contratação poderá também esbarrar em impedimentos de ordem econômica, os quais se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Logo, nas situações em que pode ocorrer o aumento dos custos para o Poder Público, não caberá falar em fracionamento, uma vez que a finalidade é a redução de despesas administrativas. (Acórdão 2407/2006 – Plenário)

Com efeito, preservar a competitividade e preços vantajosos constitui importante norte nas licitações realizadas pela Administração. Por conseguinte, verifica-se que o agrupamento de itens, na forma com que foi realizado, não prejudicou a competitividade no presente caso, já que inúmeros estabelecimentos comerciais fornecem todos os itens que compõem os Lotes, sendo ainda certo que o agrupamento poderá promover a desejada economia de escala.

Ou seja, não faz sentido exigir que a Administração modifique a modalidade de pregão e arque com um custo maior em sua aquisição apenas para satisfazer interesses particulares, ou seja, da empresa Impetrante em detrimento ao princípio da economicidade conforme análises dos doutrinadores adiante transcritos.

A jusdoutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a seu turno, consagra a tese de que o controle da economicidade envolve "questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. "Direito Administrativo").



O professor Régis Fernandes de Oliveira nos ensina que a economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para fazer a despesa e se ela se faz com modicidade, dentro da equação custo-benefício. (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Manual de direito financeiro).

Desse modo, não assiste razão a Impugnante quanto a alegação de que o Edital deveria seguir na modalidade de MENOR PREÇO POR ITEM, procedendo a revisão de cláusulas editalícias, parcelando em mais lotes, não insurgindo em impedimentos que impeçam a continuidade do Edital nº023/2023 de Pregão Eletrônico.

Além disso não restou comprovada nenhuma ilegalidade que possa prejudicar o processo, que guarda integral obediência aos princípios fundamentais da Administração Pública, bem como os princípios das licitações e contratos públicos, se pautando pelo interesse público a ser atendido.

DA DECISÃO.

Por todo o exposto, considerando as fundamentações aqui demonstradas, principalmente, em homenagem aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da eficiência, decide por conhecer da Impugnação, e, no mérito, **INDEFERIR** a peça interposta pela empresa **GOLDEN CLENA PRODUTOS COMERCIAIS LTDA.**

Linhares/ES, 27 de Junho de 2023.

Assinado digitalmente por
JOAO CLEBER
BIANCHI:21406502715
Data: 2023.06.27 16:23:35
-0300

João Cleber Bianchi

Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos