

**PGM****PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM****Proc. Administrativo 13.775/2022****PARECER**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. Pregão Eletrônico. Formação de Registro de Preços para futura aquisição. Autorização das leis federais Nº 8.666/93 e Nº 10.520/2002. Art. 2º, § 1º e art. 7º, *caput*, do Decreto Municipal Nº 5.868/2017 e art. 3º, I e II do Decreto Municipal Nº 5.864/2017. Divisão dos itens em lote único. Observância da Súmula nº 247 do TCU. PELA APROVAÇÃO DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS.

1 – RELATÓRIO

O processo trata de procedimento licitatório a cargo da Comissão Permanente de Licitação da SESAD, para futura aquisição de purificadores de água e filtros.

O processo encontra-se instruído com: termo de referência; solicitação de despesa; pesquisa de mercado; informação de dotação orçamentária; autorização do ordenador de despesa; minuta do edital do pregão eletrônico e seus anexos; lista de verificação; declaração de adequação orçamentária e financeira;

Sendo o que havia a relatar, passo a opinar, em obediência ao art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93.

2 – DA ANÁLISE DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO E SEUS ANEXOS, PARA FINS DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços – SRP, previsto no art. 15, da Lei Federal nº 8.666/93, consiste no procedimento destinado a atender a situações nas quais a Administração Pública revele necessidade contínua em relação a determinados bens ou serviços a serem adquiridos em contratação realizada *a posteriori*. A nível municipal, foi regulamentado por meio do Decreto Municipal nº 5.864, de 16 de outubro de 2017. Vejamos a dicção da lei de licitações:

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





I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.”

(...)

O Professor Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª edição, sintetiza o conceito de sistema de registro de preços da seguinte maneira:

“O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.”



Da análise dos termos do edital e da minuta contratual, vê-se que se encontram em consonância com os regramentos contidos nos arts. 40 e 55 da Lei de Licitações, os quais elencam as cláusulas necessárias ao edital e ao contrato.

Em relação à modalidade licitatória e a forma escolhidas, quais sejam, Pregão Eletrônico, tipo Menor Preço por lote, para fins de Registro de Preços, encontramos amparo na Lei Federal nº 10.520/2002, que instituiu o Pregão; e nos Decretos Municipais nº 5.868, de 23 de outubro de 2017 e nº 5.864, de 16 de outubro de 2017.

O objeto da licitação trata da aquisição de produtos comuns o que determina a adoção do Pregão Eletrônico como modalidade adequada, em consonância com o já mencionado Decreto nº 5.868, de 23 de outubro de 2017. Vejamos:

“Art.2º Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, com a presença de todos os licitantes, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais, ou na forma eletrônica, realizada quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância, também em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

§1º Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.”

(...)

“Art.7º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será utilizada a modalidade pregão presencial ou eletrônico, **devendo ser adotada preferencialmente a forma eletrônica, salvo decisão motivada do Prefeito.**

Parágrafo único. Quando houver recursos federais oriundos de transferências voluntárias, será necessariamente utilizada a licitação na forma eletrônica.”



No mesmo sentido milita a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União:

Enunciado:

Para a aquisição de bens comuns a Administração deve utilizar a modalidade Pregão na sua forma eletrônica ou, na impossibilidade de fazê-lo, apresentar as devidas justificativas.

Acórdão [2174/2012 - Plenário](#)

Enunciado:

“É regra geral a utilização do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns por parte de instituições públicas, nelas inclusas agências reguladoras, sendo o uso do pregão presencial hipótese de exceção, a ser justificada no processo licitatório.”

Acórdão [2753/2011 - Plenário](#)

Enunciado:

“Apesar de não existir comando legal que obrigue o Poder Judiciário a utilizar, sempre que possível, o pregão eletrônico para suas contratações, seus órgãos devem motivar a escolha da forma presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico.”

Acórdão [1515/2011 – Plenário](#)

Analisando a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços ao caso em apreço, vê-se que se encontra em consonância com o regramento contido no Decreto Municipal nº 5.864, de 16 de outubro de 2017, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto art. 15 da Lei nº 8.666/93, enquadrando-se na hipótese dos incisos I, e II, do art. 3º:

“Art.3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:



I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

3 - DA JUNÇÃO DOS ITENS DA LICITAÇÃO EM LOTE ÚNICO.

O artigo 23, §1º da Lei de Licitações traz, como regra, a divisão do objeto a ser contratado em tantos itens quantos possíveis, respeitadas questões de ordem técnica e econômica. Vejamos:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 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.

(...)

Pois bem.

A divisão da licitação em itens trará implicações de ordem prática, até mesmo na fase de execução do contrato, mas, para a licitação, especificamente, os principais



objetivos são o aumento da competitividade no certame e a garantia da isonomia de participação entre os potenciais concorrentes, razão pela qual a divisão do certame em itens é a regra.

Nessa linha é a lição de Marçal Justen Filho¹:

“Como regra, as contratações promovidas pela Administração apresentam um custo. Esse custo consiste não apenas no montante de recursos públicos transferidos a terceiros. Mais que isso, o custo imposto à Administração se relaciona com a necessidade de opção entre diversas soluções mutuamente excludentes.

Quando a Administração desembolsa um montante de recursos para uma contratação determinada, o referido montante não poderá ser utilizado para promover outras atividades. **Por isso, existe o dever de a Administração desembolsar o menor valor possível para obter uma prestação porque isso lhe assegurará a possibilidade de desenvolver outras atividades com os recursos remanescentes.**

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.” (Grifos acrescentados)

Mais adiante aduz ainda o mesmo autor:

¹ - JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 15. ed., São Paulo: 2012, p. 61.
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM
CENTRO ADMINISTRATIVO AGNELO ALVES, 1º ANDAR
E-MAIL: PROCURADORIA@PARANMIRIM.RN.GOV.BR





“Proíbe-se a aplicação de recursos públicos em empreendimentos com dimensões não estimadas ou estimadas em perspectivas irreais, inexecutáveis, onerosas ou não isonômicas. Não poderá ser desencadeado um empreendimento sem serem cumpridas todas as exigências prévias. Nem sequer poderá iniciar-se a licitação sem o cumprimento de tais requisitos, que se inserem na fase interna da atividade administrativa.

(...)

2.1) As duas finalidades básicas da etapa interna:

A primeira finalidade da Lei é evitar contratações administrativas defeituosas, assim entendidas aquelas que se inviabilizem ao longo da execução do objeto ou que não assegurem o aproveitamento mais eficiente dos recursos públicos.

Outra finalidade legal é promover uma licitação satisfatória, reduzindo o risco de conflitos, impugnações e atrasos.

2.2) A definição do contrato e a fixação das condições da licitação:

Para atingir essas duas finalidades, é imperioso que a Administração identifique de modo perfeito o objeto a ser executado, a presença dos requisitos legais de admissibilidade da contratação e a conveniência da solução a ser adotada para execução do objeto contratado. Essa é a primeira etapa a ser cumprida pela Administração².”

A partir dessas premissas é que se deve avaliar o parcelamento do objeto, sem esquecer que, a rigor, objetos divisíveis, complexos ou de naturezas distintas devem ser parcelados em itens independentes com vistas à ampliação da competitividade – princípio básico da licitação –, propiciando, assim, que os licitantes apresentem propostas individualizadas para cada um deles, de acordo com suas condições, e, igualmente, que o

2 - JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 15. ed., São Paulo: 2012, p.



juízo seja feito em relação a cada qual, o que usualmente resulta em preços mais vantajosos.

O não parcelamento do objeto, seja para os fins da adoção de um objeto único ou mesmo do agrupamento de itens em lotes, por sua vez, deve ser visto com cautela e exige justificativa adequada e consistente, já que ao menos em tese, reduz a competitividade, na medida que impõe a cotação do global ou de todos os itens que compõem cada lote pelos particulares, e pode também não resultar na escolha da proposta efetivamente mais vantajosa, em virtude de o juízo considerar o custo total do objeto ou de cada lote definido, conforme o caso, e não dos itens isolados.

Nesse sentido é a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União:

“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.” (Grifo acrescido)

Da súmula citada podemos extrair que, tratando-se de objeto divisível, **sempre que possível técnica e economicamente**, o juízo das propostas deve ser realizado por itens, no intuito de ampliar a competição do processo, visto que essa divisão permite que aqueles que não possam atender à totalidade do objeto ou do lote da licitação dela participem apresentando propostas para um item ou mais, de acordo com as suas condições.

No entanto, em cada caso concreto, a decisão pelo parcelamento deve ser motivada e levar em consideração as regras de mercado, a estrutura da Entidade, suas necessidades e capacidade operacional, conforme também já orientou o TCU:

Acórdão nº 2796/2013 – Plenário





“3. A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, motivadamente, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados”

Dito isso, vislumbramos na instrução processual justificativa que fundamenta as vantagens técnicas e econômicas do agrupamento dos itens em lote único, como se extrai do item 3.1 do Termo de Referência.

3.1. JUSTIFICATIVA PARA ITENS AGRUPADOS EM LOTE ÚNICO

3.1.1. A aquisição deverá ser promovida mediante a consolidação dos itens em lote único, conforme indicado, objetivando privilegiar a eficiência administrativa e a atratividade do certame.

3.1.2. Com o agrupamento os potenciais fornecedores dos itens então agrupados são correlatos, e objetiva despertar maior interesse aos participantes da licitação e ampliar a competitividade do certame, em consonância com o entendimento exposto no Acórdão n.º 1.620/2010-TCU - Plenário.

3.1.3. Os itens agrupados no Lote único possuem a mesma natureza funcional e o agrupamento resultará na formalização de contrato de vulto mais significativo e, por consequência, possibilitará a oferta de preços mais vantajosos para a Administração.

3.1.4. Com o agrupamento dos itens em Lote evita-se a aquisição de forma fragmentada por diversas empresas além de que ao lidar com um único ou poucos fornecedores reduz-se o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação, resultando na otimização do gerenciamento do contrato, em conformidade com os ditames do Acórdão 861/2013-TCU Plenário.



PGM

**PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM**

3.1.5. Unir os itens em Lote diminui a dificuldade de se gerenciar a inevitável interferência entre as aquisições abrangidas por contratos diferentes, ou seja, o elemento filtrante do item 02 deve necessariamente ser compatível com o equipamento do item 01.

3.1.6. Portanto, ao agrupar os itens em Lote diminui-se a perspectiva de aquisições com empresas distintas, as quais poderiam aumentar os riscos na aquisição, que por sua natureza requer a logística e padronização do objeto.

4 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos documentos acostados aos autos, em atendimento ao mandamento do parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações, e em consonância com a legislação pátria que rege a matéria, **opino pela aprovação da minuta do edital e seus anexos.**

É o Parecer, salvo melhor juízo, o qual submeto à apreciação do Procurador-Geral do Município.

Parnamirim/RN, 07 de dezembro de 2021.

KLEBER DE GOIS MOTA

PROCURADOR DO MUNICÍPIO

