

## JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO POR ITEM

Quanto à junção de itens em lotes, temos os seguintes argumentos e fundamentos.

A Súmula nº 247 do TCU determina 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 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. (Grifos Nossos)

Tem-se que os processos sejam realizados o seu julgamento por item, a fim de preservar a competitividade e fomentar a livre iniciativa, previstos, respectivamente, no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e art. 1º, IV da Constituição.

Todavia, esse julgamento no processo em questão causaria inmensuráveis prejuízos ao conjunto ou complexo da licitação (questões técnicas) e/ou para a economia de escala (questões econômicas). Assim, desde que devidamente e amplamente justificado, é perfeitamente possível o agrupamento de itens em lotes, desde que de tal ação não resulte em restrição à competitividade ou ainda, propicie uma redução de licitantes, o que geraria prejuízos à administração pública.

Na própria Súmula 247/2009 do TCU, utilizada como fundamento, pela equipe técnica, ela faz ressalvas quanto às licitações por itens "**desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**", ou seja, estando presente quaisquer das hipóteses acima descritas, JUSTIFICA-SE o procedimento por agrupamento em lotes.

Abaixo, alguns recortes de decisões do TCU corroborando a posição adotada:

A base da argumentação apresentada pelo gestor para sustentar a divisão da licitação em dois lotes é o aumento da competitividade, o que ocasionaria, por via de consequência, uma economia de escala. No entanto, é de difícil assimilação a justificativa do responsável, haja vista que, numa economia de escala, o aumento dos quantitativos produz a redução dos preços, não se podendo compreender como o parcelamento das licitações em lotes que representam 94% (Lote 1) e apenas 6% (Lote 2) poderia trazer economia para a Administração. O mais adequado seria a inclusão dos serviços do Lote 2 também na licitação do Lote 1, pois, nesse caso, as empresas poderiam oferecer valores menores para aqueles serviços (Lote 2) no intuito de vencerem a disputa. Por outro lado, deve-se ter em mente que o **fracionamento do objeto a ser licitado exige que a Administração demonstre a "ampliação das vantagens econômicas para a Administração por meio da redução das despesas administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados"**, conforme já se decidiu no Acórdão/TCU nº 3.008/2006-P, o que não ocorreu no caso em análise. Pelo contrário, para a realização de um empreendimento relativamente simples, mobilizou-se a máquina administrativa, numa duplicidade de esforços, para a realização de dois procedimentos licitatórios distintos, um representando 94% do objeto final almejado, outro correspondente a apenas 6% desse objeto.

(...)

em futuras licitações que contem com aporte de recursos federais, demonstre a ampliação das vantagens econômicas para a administração por meio da redução das despesas

administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados quando optar pela aplicação do parcelamento previsto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93; (Grifos Nossos)

Acórdão 2407/2006 - Plenário:

59. 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 a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte 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 relacionam 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 é a sua finalidade é a redução das despesas administrativas. (Grifos Nossos)

No Informativo de Licitações e Contratos nº 147 do Tribunal de Contas da União, Sessões: 9 e 10 de abril de 2013 do Plenário, no item 5, decidiu-se que:

5. É lícito o agrupamento em lotes de itens a serem adquiridos por meio de pregão, desde que possuam mesma natureza e que guardem relação entre si. Representação efetuada por empresa, com pedido de medida cautelar, apontou supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 01/2013, que tem por objeto a aquisição de mobiliário para as unidades da Advocacia-Geral da União no Rio de Janeiro. Entre os quesitos do edital impugnados, destaque-se o que estabeleceu o agrupamento dos itens de mobiliários (estações de trabalho, mesas diversas, gaveteiros, armários variados e estantes) em lotes. Argumentou a autora da representação que a licitação por lote, em que os componentes sejam "elementos díspares entre si", afrontaria o disposto no art. 3º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993, c.c. art. 5º, caput e parágrafo único, do Decreto 5.450/2005, assim como a orientação contida na Súmula 247 TCU, na medida em que impediria um maior número de empresas de participar do certame, pois muitas delas seriam capazes de ofertar apenas alguns itens e não outros. A relatora, no entanto, ao endossar o exame empreendido pela unidade técnica a respeito dessa questão, considerou pertinente a justificativa de que tal medida visou à "padronização do design e do acabamento dos diversos móveis que compõem os ambientes da AGLT e objetivou "garantir um mínimo de estética e identidade visual apropriada, por lote e localidade, já que os itens fazem parte de um conjunto que deverá ser harmônico entre si. E de que se buscou evitar o aumento do número de fornecedores, com o intuito de "preservar o máximo possível a rotina das unidades, que são afetadas por eventuais desconexões no fornecimento dos produtos por diferentes fornecedores". Acrescentou que "lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação: fornecimento, vida útil do móvel e garantias dos produtos". E mais: "O aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos de fornecimento. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela administração pública". mencionou ainda decisão do Tribunal que forneceu orientação que se ajustaria às especificidades do caso sob exame, no sentido de que "inexiste

**ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem relação entre si”** - Acórdão 5.260/2011-1@ Câmara. Acrescentou que houve efetiva competição no certame, que contou com a participação de quinze empresas. O Tribunal, então, por não identificar razões para a suspensão do certame, julgou improcedente a representação. Precedente mencionado: Acórdão 5.260/2011-1@ Câmara. Acórdão 861/2013-Plenário, TC 006.719/2013-9, relatora Ministra Ana Arraes, 10.4.2013. (Grifos Nossos)

Os produtos ou serviços dos processos possuem mesma natureza e guardam relação entre si, assim, sendo licitamente possível o seu agrupamento em lotes, no caso em questão gêneros alimentícios.

A licitação por lote é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade na execução do objeto, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Assim, tem-se por vantagem aferível, o maior nível de controle pela Administração na entrega e conferência dos produtos, a maior interação entre as diferentes fases da execução do objeto, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do objeto em uma só pessoa e concentração da garantia dos resultados.

Ademais, resta evidente o ganho pela Administração em economia de escala, que aplicada na execução e entrega do objeto, a contratação por lote reduziu os preços a serem pagos pela Administração.

O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em Parecer de nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, ensina que:

"Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica, imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido."

Esclarece-nos Carvalho Carneiro acerca do conceito de viabilidade técnica e econômica. Informando que "a viabilidade técnica diz respeito à integridade do objeto, não se admitindo o

parcelamento quando tal medida implicar na sua desnaturação. pondo em risco a satisfação do interesse público em questão."

O TCU por diversas vezes manifesta-se que é legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, conforme julgado abaixo:

É legítima a adoção da licitação por agrupamento em lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar

evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de processos licitatórios, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

"Representação oferecida por Procurador da República, versando sobre suposta irregularidade em pregão presencial conduzido pelo município de Floriano/PI com recursos do FNDE no âmbito do PNAE. destinado à aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, apontara possível restrição à competitividade decorrente do parcelamento do objeto da licitação em lotes de itens. O representante alegara, a partir de relatório da CGU, "que seria Indevido agrupar itens em lotes, pois tal procedimento afrontaria o disposto nos arts. 15. inciso IV. e 23. § 1º. da Lei nº 8.666. de 21 de junho de 1993. defendendo que a divisão por itens melhor atenderia ao aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado local e Impediria a participação de médias e grandes empresas locais, citando, para tanto, precedentes jurisprudenciais do TCU". Em sentido oposto, e também citando precedentes do Tribunal, o município argumentara que "os dispositivos legais citados pela CGU estabelecem entendimento contrário, no sentido de que as compras, sempre que possível, devem ser divididas em tantas parcelas quanto forem necessárias ao aproveitamento das peculiaridades do mercado, em obediência ao princípio da economicidade. aduzindo que. por essa razão, a licitação foi dividida em dezesseis lotes, cujos Itens foram agrupados conforme as particularidades de cada produto". Analisando o feito, anotou o relator a pertinência da representação, "haja vista não ser a matéria, como visto, pacífica no âmbito do TCU, de sorte que, de certa maneira, enseja a análise de situações concretas, para que se possa concluir se houve, ou não, afronta à competitividade do certame". No caso vertente, em que 16 lotes contemplaram 107 itens, **o relator consignou que a adoção da licitação por itens isolados exigiria "elevado número de procedimentos para seleção", o que "tornaria bem mais oneroso o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, de sorte que poderia colocar em risco a economia de escala e a celeridade processual, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração".** E concluiu no sentido de considerar, diante de irregularidade formal apurada, a representação parcialmente procedente, anotando que "diante das peculiares circunstâncias do presente caso concreto (...) **a licitação por itens isolados poderia trazer indesejáveis riscos à administração pública, mostrando-se adequado, pois, o agrupamento desses itens em lotes, com elementos de mesma característica**". O Plenário do TCU, ao acolher a proposta da relatoria, julgou parcialmente procedente a representação." Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara, TC 009.965/2013-0, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 3.9.2013 (Grifos Nossos)

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO em similitude prolatou decisão à catarinense, cujo conteúdo também gera interpretações equivocadas. Trata-se da Decisão nº 393/94, in verbis:

"... 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 a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global,** com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispo 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. (Gritos Nossos).



Leciona IVAN BARBOSA RIGOLIN em comentários à referida Decisão, desnudando os seus equívocos e demonstrando que ela não exclui a possibilidade de se proceder ao julgamento pelo valor do lote. Inicialmente, ele assinala a impertinência dos dispositivos legais citados com a questão relativa ao julgamento por itens ou pelo valor do lote, frisando, inclusive, que um dos dispositivos citados, o § 1º do artigo 8º da Lei nº 8.666/93, já havia sido revogado à época da Decisão. Em seguida, refuta a idéia de que a citada decisão tenha concluído pela obrigatoriedade da licitação julgada por itens.

In verbis:

"A Decisão nº 393/94, do e. TCU, de outro lado, não oferece a rigidez que aparenta, pelas próprias palavras que contém. Afirma que a adjudicação deve ser fracionada sempre que **"o objeto for divisível"** e, ainda, **"sem prejuízo do conjunto ou do complexo"**. Ora, então a decisão não pretendeu afirmar ou impor nada. Dentre os objetos divisíveis, quem delibera se a adjudicação deve ser fracionada ou global, com vistas a evitar **"prejuízo ao conjunto ou complexo"**, é sempre a entidade que licita, e ninguém mais! Quem sabe se só o fato de fracionar a adjudicação prejudicará ou não o conjunto ou o complexo do objeto é sempre, necessária e inarredavelmente, a entidade pública licitadora! Quem conhece o objeto necessário é a entidade que licita, e a principioninguém além dela! (...) Se é conveniente administrar um só contrato de fornecimento de todos os itens, ou se é preferível administrar um contrato de cada fornecedor de cada item, com todas as conseqüências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, é **problema que apenas e tão somente à entidade licitadora diz respeito, na forma das suas necessidades administrativas e operacionais que apenas ela conhece, e que a ninguém mais, com estrito sentido lógico, diz respeito!** RIGOLIN, Ivan Barbosa. Comentando as Licitações Públicas. Rio de Janeiro: Temas e idéias, 2001. p. 73 %u2013 74. (Grifos Nossos).

Ademais, RIGOLIN rechaça a tese de que a licitação julgada pelo valor global frustra a competitividade, afirmando que ela constitui regra tradicional.

Quanto à "frustração da competitividade" na adjudicação Integral ou global, é Idela que não passa pela cabeça de estudioso algum, nem de prático das licitações, no país inteiro. Se a Administração dispõe da faculdade de desclassificar as propostas com condições desfavoráveis ou desvantajosas, e se a **Administração sempre licitou com adjudicação global, pois que essa sempre foi a regra legal, e se o edital não disser diferente a adjudicação precisa ser sempre global, então não tem o menor sentido técnico Inverter a regra de décadas a fio do serviço público, para, de uma hora para outra, afirmar que a lei está obrigando a exceção!** (...) Entender, assim sendo, que a lei agora está a proibir a adjudicação global, ou que em qualquer hipótese é obrigatória a adjudicação fracionada, é Idela que não encontra fundamento em nenhum artigo ou dispositivo da atual lei de licitações, como não havia também na lei anterior,

multo antes ao contrário, **basta o edital silenciar, Incide automaticamente a regra tradicional da adjudicação global.** (Grifos Nossos) (Idem. p. 74)

Tem-se que o entendimento esposado por RIGOLIN sempre foi o defendido pela mais abalizada doutrina nacional. Dentre outros, HELY LOPES MEIRELLES sustenta que:

A divisibilidade do objeto do julgamento é possível desde que o pedido no edital conste de Itens ou subitens distintos, admitindo mais de um vencedor, e a proposta possa ser aceita por

partes. Nesse caso, a adjudicação, a homologação ou a anulação do julgamento podem ser parciais, mantendo-se o que está correto e invalidando-se o que está ilegal no julgamento. MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo.

12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 150

Desta feita, para MEIRELLES o julgamento por itens é possível. Isso significa que o julgamento pelo valor global, que é a opção que resta, também é possível e, mais do que isso, é a regra.

Nessa linha. J.C. MARIENSE ESCOBAR complementa:

Ainda na doutrina do Prof. Hely Lopes Meirelles, o **objeto da licitação é uno e indivisível**, constituindo um todo para cada proposta. Esta regra somente poderá ser desconsiderada quando a divisão do objeto for fisicamente possível, e o edital permiti-la expressamente. Neste caso, deverá indicar de que modo as propostas podem fracionar-se. Do contrário, sem que o edital o permita, não será possível o fracionamento, ainda que fisicamente admissível. Para a hipótese desse fracionamento, o que se faz na prática, é a subdivisão do objeto, no texto do edital ou convite, em itens, e a informação de que poderão ser formuladas propostas para todos os itens ou para quaisquer deles, isoladamente, informando-se, outrossim, que para efeito de julgamento, as ofertas poderão ser adjudicadas no global ou parcialmente, por itens, conforme a subdivisão do objeto indicada no ato convocatório. (ESCOBAR, J. O. Mariense. Licitação: Teoria e Prática. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 27).

A consultoria ZENITE também adota tal orientação, versada nos seguintes termos:

O ato convocatório (edital) é a lei interna da licitação, devendo nele serem fixadas todas as condições de realização do procedimento licitatório e da contratação. Por esta razão, deve o ato convocatório estabelecer, no caso do objeto da licitação ser dividido em itens, que o julgamento será feito em relação a cada item cotado, separadamente. Aliás, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou a respeito, recomendando que, sempre que o objeto da licitação permita, deve o edital admitir a cotação de preços por itens, a fim de propiciar a participação de um maior número de interessados (Decisão nº 243/95, publicada no ILC nº 17 - julho/95, p. 533). **Contudo, se, apesar do objeto da licitação ser divisível, o edital for silente em relação ao julgamento por itens, deverá ser considerado o menor preço global, não se permitindo à Administração realizar julgamento cindido, isto é, considerado por itens. Esta proibição dá-se em razão do princípio da vinculação ao ato convocatório enunciado nos arts. 3º e 41, da Lei nº 8.666/93.** (grifo acrescido, informativo de Licitações e Contratos, 446/28/JUN/1996).

Nos "Termos de Referência", que originam os processos licitatórios, constam peculiaridades específicas quanto a contratação que se for feita por itens, tende a causar sério prejuízo a

administração, em razão da sua entrega ser nas unidades da Contratante, o que gera inflação no preço e se a licitação foi por item o valor da entrega seria englobado no valor do item aumentando, seu custo e conseqüentemente o processo não teria economia de escala.

Os itens dos processos relacionados não são distintos e possuem mesma natureza e ainda guardam relação entre si, em razão de sua natureza e da necessidade que atendeu a referida aquisição.

Sendo em caso concreto, o atraso por fornecedores, bem assim em dificuldades gerenciais e, até mesmo, aumento dos custos, pois a contratação tem a finalidade de formar um todo unitário, por esse motivo é necessário a disposição dos itens em lotes de

acordo com a sua classificação. Dessa forma, foi optado pelo agrupamento em lote, separando-os apenas de acordo com a sua natureza, permitindo com que fornecedores de cada ramo possam participar do certame sem imputar prejuízos a competição.

A principal intenção desta comissão realizar o processo em lote justifica-se pelo princípio da economicidade que vem expressamente previsto no art. 70 da CF/88 e representa, em síntese, na promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos, deve-se atentar para anecessidade de avaliação abrangente de custo da contratação, incluindo também os custos indiretos, tais como: elaboração do termo de referência e das especificações, que consome muito esforço de levantamento onde ora já foram realizados por esta secretaria, definição de minuta de contratação e realização de estimativas do mesmo segmento alocados em grupos, seguido dos princípios da eficiência que se apresenta, na realidade nos dois aspectos, considerado em relação ao modo de atuação do agente público (PREGOEIRO), do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados tendo mais agilidade em julgar em uma sessão ainda que com a diversidade de empresas em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar as aquisições em concomitância com o setor de compras.

A divisão em lote neste caso propicia um gerenciamento eficiente e racionalizado dos recursos públicos, reduzindo as despesas administrativa, evitando a elaboração de um número excessivo chamadas, homologações, extratos de contrato, além da economicidade de tempo e agilidade na aquisição dos serviços solicitados, de modo a evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente ou compondo lote distinto, com vistas a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, fazendo constar nos autos o estudo que demonstre a vantajosidade desse modo de contratação. Ademais, a pesquisa de mercado realizada comprova que diversas empresas fornecerem o objeto proposto, não ocasionando restrições na concorrência ou competitividade do certame."

A natureza da contratação, objeto deste Termo de Referência caracteriza-se como bem comum e está amparada no parágrafo único do art. 1º na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, uma vez que os padrões de desempenho e qualidade estão objetivamente definidos, sendo que as características específicas são as usuais do mercado e possíveis de descrições sucintas. Enquadra-se também nos dispositivos contidos no Decreto nº 3.555/2000, Decreto nº 10.024/2019 e Lei nº 8.666/93 e suas alterações.

Assim, justifica-se a abertura da presente licitação na modalidade pregão eletrônico realizada por este município, na modalidade agrupamento em lotes, o que indubitavelmente proporciona uma melhor redução de custos.

---

**Secretário (a) Municipal de Administração**