



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA PARECER JURÍDICO

Recorrido: **Departamento de Licitações e Compras**

Recorrente: **ERB DISTRIBUIDORA EDUARDO RITA BEM EPP**

Assunto: **Análise de Edital Impugnado**

Pregão Presencial nº: **117/2020**

Trata-se de resposta ao pedido de impugnação ao Edital de Licitação do Pregão Presencial nº 117/2020, que tem por objeto **Aquisição de kit de material escolar destinado aos alunos das escolas da rede municipal de ensino, em atendimento ao Programa Municipal de Material Escolar - PMMAE e kit para os professores**, solicitado pela empresa **ERB DISTRIBUIDORA EDUARDO RITA BEM EPP**.

1. DA ADMISSIBILIDADE

Nos termos do item 11 do Edital de Licitação do Pregão Presencial nº117/2020, em consonância com o disposto ao Art. 18 do Decreto 5.450/05, é assegurado a qualquer cidadão ou licitante o direito de impugnar, até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para a realização da sessão pública do pregão.

Com efeito, observa-se a tempestividade da impugnação realizada pela empresa supramencionada, no dia 16/11/2020 encaminhado ao Setor de Licitações e Compras. Neste sentido, reconhecemos os requisitos de admissibilidade do ato de impugnação, ao qual passamos a apreciar o mérito e nos posicionar dentro do prazo legal, ainda que, o Decreto nº3.555/2020 artigo 12 §1º, determine que o pregoeiro caberá decidir sobre a petição no prazo de vinte quatro horas, contudo, o artigo 12 § 1º o Decreto Municipal 002/2006 de Piên, regulamenta que o prazo de resposta é de dois dias úteis.

Art. 12 - Até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do Pregão.

§ 1º - Caberá ao pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de 02 (dois) dias úteis.

Desta forma, essa municipalidade responde dentro do prazo legal, assim estipulado em Decreto Municipal.

2. DA SOLICITAÇÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

Em síntese a empresa apresenta impugnação contra o Edital convocatório o qual obriga exigências incomuns e desnecessárias para finalidade da contratação gerando restritividade à competição, referente a licitação com aquisição de lote, no lote 01 há produto com fabricação distinta dos demais itens, direcionamento de marca, produtos com descrição incompleta. Quanto a elaboração de licitação no tipo “MENOR PREÇO POR LOTE”, assunto este que já foi amplamente discutido e condenado por ferir o caráter competitivo e igualdade entre os licitantes. Já na composição do lote 01 há, no item 11, o estojo escolar, produto este confeccionado em tecido, material que é adverso dos demais e portando com natureza de fabricação diferenciada, o edital apresenta produto com direcionamento de marca para o item da cola branca líquida 90g, obrigando a todo e qualquer licitante interessado no fornecimento, a ofertar uma única e exclusiva marca, o instrumento convocatório deixou de apresentar características fundamentais para alguns dos itens por este exigido, como é o caso dos cadernos, fita adesiva, e pincel atômico.

Ao final, requer a modificação do Edital de Licitação quanto a revisão dos temas apresentados, e que a impugnação seja remetida à instância superior para análise e julgamento, conferindo efeito suspensivo ao certame, até a publicação da decisão definitiva, com posterior modificação da data.

3. DO MÉRITO

Inicialmente, cabe elucidar que todas as exigências dispostas no edital de Pregão Presencial nº 117/2020, foi elaborado para compra e distribuição de materiais escolares para os alunos da Rede de Ensino é uma ação que certamente proporcionará aos estudantes melhores condições de igualdade para o acesso e permanência na escola, no exato sentido do que determina o artigo 3º da Lei nº 9.394/96.

Que a licitação fracionada poderia gerar atrasos na entrega de instrumentos, custos de armazenamento e distribuição, o que prejudicaria a aplicação dos testes, uma vez que necessários todos os instrumentos.

Com este objetivo, o presente processo licitatório destina-se a aquisição de materiais escolares, de acordo com especificações de qualidade, segurança e durabilidade estipulados no edital, não se contemplando apenas a compra de um bem (materiais escolares), mas também a operação logística para a sua montagem dentro da Mochila Escolar, embalagem, transporte e entrega na sede da Secretaria Municipal de Educação.

Esta licitação pressupõe ainda uma competição isonômica entre os que preenchem os atributos e as aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. Como procedimento, o instrumento convocatório desenvolveu-se por meio de uma sucessão ordenada



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade.

Nesse diapasão e face à impugnação apresentada pela empresa ERB DISTRIBUIDORA RITA BEM EPP, passamos a analisá-los:

Aduz a empresa impugnante, que em análise causa surpresa o órgão incluir no Edital itens de natureza diversa reunidos no mesmo lote.

Uma das formas de separar o objeto da licitação é por lotes, sendo que os lotes são grupos de itens, desta forma é possível que os produtos tenham natureza diferente, mas a Administração entendeu que eles devem ser fornecidos em conjunto, por uma única empresa, dentro de um lote. Contudo, quando existe um lote com objetos distintos, há entendimentos que a exigência de objetos diferentes em um mesmo lote acaba reduzindo a competitividade, pois menos empresas podem participar dessa licitação.

Sendo que isso é proibido pela Lei 8.666/93, artigo 3º:

“§ 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 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;”

Ocorre que em casos justificados, é possível que itens sejam unificados em um lote.

O Tribunal de Contas da União já publicou uma súmula sobre esse assunto:

“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.”

Na licitação por lote, a empresa deve atender a todas as exigências do edital para todos os produtos, ou seja, deve oferecer proposta e lances com preço total para todo lote.

Todavia, em pese a justificativa de a necessidade da unificação em lote único, pois, a aquisição por lote é necessária para assegurar o tratamento isonômico que merecem os estudantes/professores atendido (todos receberão material de mesmo padrão de qualidade). Caso contrário, alguns poderão receber materiais diferentes daqueles entregues aos colegas, quanto a qualidade e padrões, que devem manter uniformidade entre si. Além disso, pode-se ressaltar a economia de escala ante a quantidade de kits e questões operacionais frente a ausência de pessoal



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN

ESTADO DO PARANÁ

necessário para separação e processamentos dos kits em curto tempo e somente em uma época do ano e por fim de logística e de gestão dos múltiplos contratos que seriam gerados.

Diante de objetos complexos, distintos ou divisíveis cabe, como regra e conforme o caso concreto justificar, a realização de licitação por itens ou lotes, que está prevista no art. 23, §1º, da Lei n.º 8.666/931, de modo a majorar a competitividade do certame.

"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:

I - para obras e serviços de engenharia: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§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)

Anota-se que a adjudicação dos objetos deve ser procedida por itens/lotos, nos termos da Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União, devido ao fato de cada item/lote corresponder a uma licitação autônoma.

Cumpra esclarecer que, ainda na fase interna do certame, compete à Administração proceder estudo detalhado sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação. Quando a Administração concluiu pela necessidade de instauração de licitação verificou a possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em vários itens/lotos, permitindo que um número maior de interessados participe da disputa, o que, em decorrência, aumenta a competitividade e viabiliza a obtenção de melhores propostas. O Tribunal de Contas da União recomenda que a licitação seja procedida por itens/lotos sempre que econômica e tecnicamente viável, cabendo a Administração, justificadamente, demonstrar a vantagem da opção feita. Enfim, a licitação por itens ou lotos deve ser econômica e tecnicamente viável, ou seja, a divisão do objeto em vários itens/lotos não pode culminar na elevação do custo da contratação de forma global, nem tampouco afetar a integridade do objeto pretendido ou comprometer a perfeita execução do mesmo. Isso porque em determinadas situações a divisão do objeto pode desnaturá-lo ou mesmo mostrar-se mais gravosa para a Administração, fatos esses que devem ser verificados e justificados pela autoridade competente. Colaciona-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

" O fracionamento das compras, obras e serviços, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93 somente pode ocorrer com demonstração técnica e econômica de que tal opção é viável, bem como que enseja melhor atingir o interesse público, manifestado pela ampliação da concorrência." (STJ. RMS 34.417/ES. Segunda Turma).

Na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores.

Por sua vez, na licitação por lotes há o agrupamento de diversos itens que formarão o lote. Destaca-se que para a definição do lote a Administração deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade para identificar os itens que o integrarão, pois os itens agrupados devem guardar compatibilidade entre si, observando-se, inclusive as regras de mercado para a comercialização dos produtos, de modo a manter a competitividade necessária à disputa. Em determinados casos não é adequado o agrupamento de itens que, embora possuam o mesmo gênero, são produzidos e comercializados de forma diversa, tal como ocorre com o leite e seus derivados, como queijo e iogurtes. Embora possam ser comercializados pela mesma empresa (mercados, distribuidoras de alimentos, etc.), podem ter fabricantes específicos para cada produto, sendo oportuna a divisão em itens distintos, propiciando a participação de cooperativas de leite, indústrias de iogurte, mercados, distribuidores, etc., de modo a ampliar a competitividade e obter o menor preço possível. Todas as peculiaridades envolvidas devem, então, ser avaliadas.

Por oportuno, cabe ressaltar a distinção de licitação por itens e de licitação por lotes, conforme entendimento da Corte de Contas:

"Na licitação por item, há a concentração de diferentes objetos num único procedimento licitatório, que podem representar, cada qual, certame distinto. De certo modo, está-se realizando "diversas licitações" em um só processo, em que cada item, com características próprias, é julgado como se fosse uma licitação em separado, de forma independente. Quando dividida a licitação em itens, tem-se tantos itens quantos o objeto permitir. Na compra de equipamentos de informática, por exemplo, a licitação pode ser partida nos seguintes itens: microcomputador, notebook, impressora a laser, impressora a jato de tinta; e na de material de expediente, caneta, lápis, borracha, régua, papel, cola, dentre outros. Deve o objeto da licitação ser dividido em itens (etapas ou parcelas) de modo a ampliar a disputa entre os licitantes. Deve ficar comprovada a viabilidade técnica e econômica do feito, ter por objetivo o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a preservação da economia de escala. (...) Licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.

Por oportuno, colaciona-se a orientação do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a formação de grupos (lotes) deve ser precedida de forte justificativa: "9.3.1. a opção de se licitar por itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem da escolha, em atenção aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993; (...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

9.3.4. a pesquisa de mercado, prevista no art. 7º, do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, deverá se conformar às características do objeto a ser licitado, possíveis de impactar no preço pesquisado, a exemplo das quantidades a serem adquiridas, do agrupamento de produtos e do critério de regionalização dos lotes, definidos no Pregão SRP 96/2012;"

"29. A jurisprudência desta Casa, consubstanciada na Súmula TCU 247, é pacífica no sentido de determinar a órgãos e entidades a adjudicação por itens específicos e não por lotes, compostos de diversos produtos ou serviços a serem adjudicados a um único fornecedor:

(...)

TCU. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 238-239. 4 TCU. Acórdão 1592/2013. Plenário

Destaque-se que na licitação por itens/lotes, cada um é considerado como uma licitação autônoma e independente, que apenas processa-se de forma conjugada em um único procedimento, conforme ensinamentos de Marçal Justen Filho:

"Na licitação por itens, há um único ato convocatório, que estabelece condições gerais para a realização de certames, que se processarão conjuntamente, mas de modo autônomo.

(...)

A autonomia se revela pela faculdade outorgada aos licitantes de produzir propostas apenas para alguns itens. Os requisitos de habilitação são apurados e cada proposta é julgada em função de cada item. Há diversos julgamentos, tanto na fase de habilitação quanto na de exame de propostas. Mesmo que materialmente haja um único documento, haverá tantas decisões quanto sejam os itens objeto de avaliação.

(...)

Assim, por exemplo, é inválido estabelecer que o licitante deverá preencher os requisitos de habilitação para o conjunto global dos objetos licitados (eis que o julgamento se faz em relação a cada item). (...) Outra imposição defeituosa consiste na obrigatoriedade da formulação de propostas para o conjunto dos diferentes itens".

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª ed. Dialética: 2012, p. 311.

A empresa impugnante alega que os produtos escolares e confecção (estojo) não podem ser classificadas como se fossem da mesma natureza, haja vista serem distintos entre si, na medida que apresentam matéria-prima, utilidade e natureza diversas.

Assim, compreende a Administração que o objeto estojo, deverá ser atribuído lote próprio, para não comprometer a licitação, sendo que, desta forma não compromete os demais lotes/itens cotados e não causará prejuízo ao erário, pois conforme já evidenciado é possível sim a licitação ocorrer por lote/itens, pois a Administração justificou a necessidade demonstração técnica e econômica de que tal opção é viável, bem como que enseja melhor atingir o interesse público.

Aduziu a referida empresa que o item COLA BRANCA LÍQUIDA 90 g, é cópia fiel a marca ACRILEX, uma vez que o edital não permite cotar produto semelhante e que atenda a mesma



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

finalidade. Deste modo, cabe a Administração retificar a descrição o item cola, não descrevendo o frasco a que deva ser licitado, a fim de não direcionar marca, ou propensas dúvidas para com os licitantes;

Quanto aos cadernos, a Administração decidiu por atualizar os descritivos, pois, as especificações técnicas requisitadas destinar-se-iam à aquisição de produtos com maior qualidade, segurança e inovação. Saliento que as especificações técnicas que, por excessivas, possam inviabilizar a competição, sendo assim, quanto a certificadora excluir a exigência de laudos técnicos para produtos que já sejam obrigatoriamente certificados pelo INMETRO.

No que se questiona aos PINCEIS, a administração optou em melhorar o descritivo, no que se questiona sobre a FITA ADESIVA, quanto ao tamanho, optou em não mudar as especificações já contidas, sendo estas suficientes, pois o tamanho é relativo às suas medidas, inclusas no descritivo.

Conforme o caso concreto admite-se o cabimento e utilização da licitação por lote em itens, tendo por primazia a independência característica de cada item/lote mas com a peculiaridade de não ser processada conjugada com outros certames.

5-DA DECISÃO

Por todo o exposto, considerando as fundamentações aqui demonstradas e, principalmente, em homenagem aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da eficiência, decide-se por conhecer da Impugnação e, no mérito, **DEFERIR PARCIALMENTE** as razões contidas na peça interposta pela empresa **ERB DISTRIBUIDORA EDUARDO RITA BEM EPP, mantendo o Edital por lote, conforme justificativa, e no item estojo escolar atribuir este a um lote próprio, cola branca líquida, retirar modelo de frasco, cadernos manter o descritivo quanto a certificadora excluir a exigência de laudos técnicos para produtos que já sejam obrigatoriamente certificados pelo INMETRO mantendo-se inalteradas as condições exigidas no instrumento convocatório.**

Nesse contexto, entende-se serem infundadas as razões da impugnante, não insurgindo razões que impeçam a continuidade do edital de Pregão Presencial nº 117/2020.

S.M.J.

É o parecer.

Piên/PR, 18 de novembro de 2020.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

Nádia Marcela Niesponginsk

OAB/SC 49.636