

PARECER JURÍDICO Nº 051/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 063/2024

EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 024/2024

OBJETO: AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO, INSTRUMENTAIS E EQUIPAMENTOS ODONTOLÓGICOS, DESTINADOS A ATENDER AS NECESSIDADES DOS SERVIÇOS DE SAÚDE BUCAL DAS UNIDADES DE SAÚDE DA FAMÍLIA (USF'S) E DA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS), DESDE MUNICÍPIO.

A PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE RIACHO DE SANTANA – Estado da Bahia, através do advogado signatário com atuação junto ao dito Órgão, instada a se manifestar, passa a emitir o presente **PARECER**, nos moldes adiante, senão vejamos:

Versa sobre impugnação ao edital supramencionado, cujo objeto é a aquisição de materiais de consumo, instrumentais e equipamentos odontológicos, destinados a atender as necessidades dos Serviços de Saúde Bucal das Unidades de Saúde da Família (USF's) e da Unidade Básica de Saúde (UBS), desde Município, apresentada pela empresa D & D PRODUTOS DE HIGIENE E LIMPEZA LTDA., inscrita no CNPJ nº 11.372.104/0001-43, solicitando, em apertada síntese que o Edital seja alterado com nova data para a realização do Certame, em virtude do lote 01 possuir no mesmo lote produtos de uso geral, equipamentos odontológicos e materiais de consumo.

É o relatório.

I - DA ANÁLISE

Inicialmente, cumpre esclarecer que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Além disso, o exame do procedimento restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza fora do campo jurídico.

II – DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação está descrita no Art. 164 da Lei 14.133/2021, onde dispõe:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus



termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

A impugnação foi recebida por e-mail no dia 03 de fevereiro de 2025, às 14:57 (licitacaopmrs@hotmail.com), quando a lei fala que o pedido deve ser protocolado em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, de modo que intempestiva, em razão, de que o certame está previsto para o dia 05 de fevereiro de 2025, e a impugnação foi apresentada menos dos dias antes do certame.

Assim, embora verificada a intempestividade e não preenchidos os requisitos de admissibilidade, passaremos ao exame do mérito, em virtude dos princípios que regem a Administração.

III – DO MÉRITO

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Administração procura sempre atender ao interesse público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade. Isto posto, cumpre destacar que a discricionariedade da Administração para definir o objeto da licitação encontra-se disposta no art. 40, inciso v, alínea “b”, onde versa que:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

V - atendimento aos princípios:

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

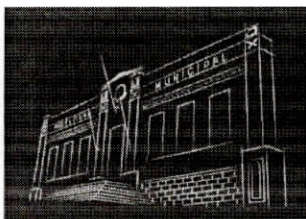
Nessa esteira, podemos citar ainda a jurisprudência do TCU:

“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 da Administração.” e prejuízo técnico à 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

Cumpre destacar, ainda, que, apesar dos entendimentos acima transcritos estarem respaldados na antiga Lei de Licitações (nº 8.666/93), os dispositivos que versam acerca do fracionamento do objeto em lotes, capazes de ensejar no embasamento do entendimento firmado nos precedentes acima destacados, não sofreram significativa alteração pelo legislador que promulgou a Lei nº 14.133/2021.

Imperioso ressaltar que todos os julgados da administração pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, celeridade, da proporcionalidade, economicidade da do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 e de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Pode-se notar que a administração, aqui, optou pela licitação por lotes. Via de regra, a licitação deve ser por itens, isso porque a divisão em lotes pode restringir a concorrência. E isto é proibido por lei:

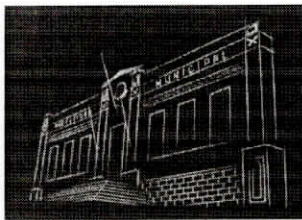
Lei 14133/21:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

É possível, entretanto, ter exceções. O Tribunal de Conas 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.”



Vale lembrar que a licitação só pode ser dividida por lotes se o órgão justificar a necessidade da unificação.

Aparentemente, no caso concreto, a Administração optou pela adjudicação por LOTES embasando-se na perda de economia de escala e eventual prejuízo com os custos administrativos para formalização de diversas atas de registro de preço.

Em casos parecidos há jurisprudência do TCU enfrentando a questão:

“(...) a jurisprudência predominante nesta Corte, como bem observado pela unidade técnica, esclarece que o agrupamento de itens em lotes ou grupos só cabe diante de justificativa circunstanciada. Tratando-se, portanto, de exceção. (...) 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 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” (Acórdão 5.134/2014, 2ª C., rel. Min. José Jorge)

Dito isso, passaremos a análise do mérito da presente impugnação, senão vejamos: O critério de julgamento da licitação pelo MENOR PREÇO POR LOTE, indubitavelmente, é aquele que melhor reflete os anseios da licitação, por ser econômica e logisticamente o mais viável, tendo em vista que os produtos agrupados em lotes são similares, minimizando a cotação de itens ou lotes de valores insignificativos, e o seu agrupamento perfaz um valor maior a ser cotado, sendo um atrativo aos licitantes, proporcionando uma maior economia de escala, melhora na padronização, logística e gerenciamento dos serviços, já que a unidade gestora solicitará o objeto a um número menor de fornecedor, bem como maior agilidade no julgamento do processo.

Ou seja, a realização de diversas contratações através do critério de julgamento pelo menor preço por item, para o objeto em tela se torna inviável por diversos fatores como: Falta de padronização, necessidades de muitos servidores para gerenciar e fiscalizar os diversos contratos, além da perda de economia de escala.

Sob o ponto de vista econômico a contratação por lote evita ônus administrativos e burocráticos consequentes à contratação concomitante de várias empresas e gera economia de escala, tempo, ganhos de eficiência e maior compromisso da empresa a ser contratada.

Sob o prisma administrativo, optar pelo parcelamento da presente demanda resultaria em um sério equívoco, pois, dessa forma, demandaria diversas contratações, instrumentalização, gestão e fiscalização dos contratos, resultando, ainda, em maior gasto de tempo e de pessoal envolvido, aumentando a ocorrência de possíveis sanções administrativas quando da execução contratual, o que geraria maiores incertezas na definição das responsabilidades em razão da multiplicidade de empresas.



Ademais, a contratação por lote é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, visando manter a qualidade dos produtos entregues, haja vista que o gerenciamento permanece o tempo todo a cargo de um mesmo fiscal de contrato.

Essa possibilidade gera vantagens quanto ao maior nível de controle do gestor contratual, uma maior interação entre as diversas fases dos serviços, maior facilidade no cumprimento do cronograma de execução e fiel observância aos prazos, bem como a concentração da responsabilidade em um gestor único gera maior eficiência, e consequentemente a garantia dos resultados.

Há um grande ganho para a Administração na economia de escala, porque sendo concentrada em lote implicará em aumento de quantitativos de produtos que, consequentemente, implicará numa redução dos custos a serem despendidos pela Administração.

Neste aspecto, importante asseverar ainda que esta Administração pretende adquirir produtos que no seu contexto geral são da mesma natureza, tendo a certeza que aglutinando os itens em LOTE poderá gerar aos licitantes ganhadores a referida economia de escala que, certamente, será traduzida em menores preços em sua proposta global.

Ademais, conforme justificativa da Secretaria solicitante, a Diretora do Departamento de Saúde Bucal do Município de Riacho de Santana, os lotes são separados especificamente em produtos de consumo e permanentes estão agrupados de forma correta, com o fito de atender totalmente as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Riacho de Santana – Bahia.

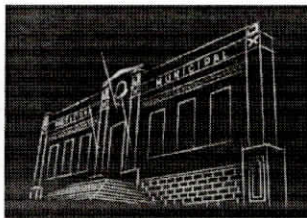
Sobre este tema, podemos citar a obra “Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos”, vários autores, da editora Malheiros, na página 74, o seguinte trecho:

“(…) em geral, a economia de escala é instrumento fundamental para diminuição de custos. Quanto maior a quantidade a ser negociada, menor o custo unitário, que em decorrência do barateamento do custo da produção (economia de escala na indústria), quer porque há diminuição da margem de lucro (economia de escala geralmente encontrada no comércio)”.

O Tribunal de Contas da União – TCU já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que, nesse caso, a licitação por lote seria a mais eficiente à administração:

Cabe considerar, porém, que o modelo para a contratação parcelada adotado nesse parecer utilizou uma excessiva pulverização dos serviços. Para cada um de cinco prédios, previram-se vários contratos (ar condicionado, instalações elétricas e eletrônicas, instalações hidrossanitárias, civil). Esta exagerada divisão de objeto pode maximizar a influência de fatores que contribuem para tornar mais dispendiosa a contratação (…) embora as estimativas numéricas não mostrem consistência, não há nos autos nenhuma evidência no sentido oposto, de que o parcelamento seria mais vantajoso para a Administração. Ao contrário, os indícios são coincidentes em considerar a licitação global mais econômica.” (Acórdão nº 3140/2006 do TCU).

Essa mesma Corte se pronunciou através do Acórdão nº 732/2008, no seguinte sentido:



PREFEITURA DE
**RIACHO DE
SANTANA**

**Procuradoria
Municipal**

"... a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto".

Dessa forma, verifica-se que o entendimento do Tribunal de Contas tem sido o de que a divisão do objeto em itens distintos deve ser auferida sempre no caso concreto, devendo ser aplicada a opção mais vantajosa para a Administração Pública, desde que não haja restrição à competitividade.

"9. Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula 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. **Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos**

10. A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidas em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade" (Acórdão 2.796/2013, Plenário, rel. José Jorge).

Assim, dentro da competência discricionária que é assegurada à Administração, optou-se por adotar o critério de julgamento e divisão por lote, que se reputa mais ajustado às necessidades e eficiência administrativas no presente caso.

IV- CONCLUSÃO

Assim, com base em todo o exposto, **OPINO** pelo não conhecimento, posto intempestiva e, no mérito, pelo não provimento dadas as razões acima expostas. Ressalvados os aspectos técnicos e financeiros, bem como a conveniência e a oportunidade, opina-se pela improcedência da Impugnação apresentada ao Edital 024/2024.

S.M.J., é o parecer.

Autue-se e junte-se aos autos.

Riacho de Santana - Estado da Bahia, 04 de fevereiro de 2025.


Danilo Alves da Silva
Procurador Geral do Município
OAB/BA 25.239
Decreto Municipal nº 19/2025