

PARECER JURÍDICO

REQUERENTE: Município de Flor do Sertão

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS. LEI 10.520/2002. ADJUDICAÇÃO POR PREÇO GLOBAL. LEI 8.666/93. ART. 3º, § 1º, INC. I; ART.15, INC. II E IV; ART. 23, §§ 1º E 2º. SÚMULA 247 DO TCU. INVIABILIDADE TÉCNICA OU DESVANTAGEM PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. LEI 7.783/1989. BLOQUEIO ORÇAMENTÁRIO DE MUNICÍPIO PEQUENO. ONEROSIDADE EXCESSIVA. MOROSIDADE QUE NÃO SE JUSTIFICA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL À POPULAÇÃO. POSSIBILIDADE.

RELATÓRIO:

Trata-se de pedido de parecer jurídico acerca da viabilidade de licitação sob o sistema de registro de preços, modalidade pregão presencial, com adjudicação por preço global, bem como da possibilidade de previsão de prazo máximo para a entrega dos bens.

O pedido tem por base os artigos 3º, §1º, inciso I, 15, incisos II e IV e 23, §§1º e 2º, que tratam da necessidade de parcelamento do objeto da licitação.

FUNDAMENTAÇÃO

A Lei 8.666/93 determina de forma expressa que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas sob o sistema de registro de preços, *verbis*:

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

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



A adoção do sistema de registro de preços, regulamentado pelo Decreto n. 7.892/2013, tem por escopo a necessária racionalização do processo de compras de determinados bens, **em especial quando (i)** houver necessidade de contratações frequentes e **(ii)** quando houver a impossibilidade de definição prévia, em razão da natureza do objeto licitado, do quantitativo que deverá ser demandado pela Administração Pública.

No presente caso, não fosse adotado o SRP a Administração teria inúmeras despesas desnecessárias com a manutenção e o armazenamento dos bens adquiridos, que deteriorar-se-iam com o decurso do tempo, uma vez que não se sabe quando seriam utilizados. Ademais, bloquear-se-ia significativa parcela orçamentária, o que é inviável a um município de pequeno porte.

Um dos princípios regentes do sistema de registro de preços é o do Parcelamento, que determina que a licitação **poderá** ser dividida em lotes, a fim de que se amplie a competitividade do certame, **observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.**

Art. 8º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, **observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.**

Assim, quanto à insurgência em relação ao prazo, inexistem óbices ao estabelecimento de prazo máximo para a efetiva entrega dos bens e prestação dos serviços. Ao revés, o Poder Público possui permissivo legal para tanto. Ao fazê-lo, assim, age de acordo com o princípio da Legalidade, constitucionalmente previsto junto ao artigo 37, *caput*, da CF.

Ademais, o objeto licitado destina-se à “manutenção, conserto e construções na rede de distribuição de água de todo o território do município de Flor do Sertão”. Assim, inexistem dúvidas acerca da

essencialidade do serviço público que concerne ao objeto da presente licitação.

De fato, o artigo 10 da Lei n. 7.783/1989 definiu quais são serviços devem ser considerados como essenciais, constando em seu inciso I o “**tratamento e abastecimento de água**; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis”.


Desta forma, a fixação de prazo máximo para a entrega dos bens e a prestação dos serviços necessários mostra-se pertinente e necessária, até porque, do contrário, a Administração Pública poderia vir a responder pela falta na prestação de serviço público essencial. Ao proceder da forma prevista no edital, agiu de acordo com os princípios Constitucionais da Legalidade e da Eficiência:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte (...)

Quanto à dúvida suscitada em relação à possibilidade da adoção de adjudicação por preço global, o inciso IV do art. 15 da L. 8.666 prevê que as compras, sempre que possível, devem ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade, *verbis*:

Art. 15. (...) IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

No mesmo sentido, a Súmula n. 247, do TCU, prevê a obrigatoriedade da adjudicação por item, e não por preço global, em licitações cujo objeto seja divisível, **salvo demonstração de prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, vejamos:




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.

A fim de esclarecer seu conteúdo, colaciona-se um precedente do próprio TCU afastando sua aplicação, quando demonstrado prejuízo para a Administração Pública, vejamos¹:

6.7. Com efeito, a jurisprudência deste Tribunal está consolidada no sentido de que a decisão quanto ao parcelamento de obras e serviço e, também, das compras realizadas pela Administração Pública, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei. 8666/1993, deve estar, devidamente, balizada em estudos que demonstrem a viabilidade técnica e econômica dessa medida. **A primeira a ser entendida no sentido de que não pode haver descaracterização do objeto, enquanto que a segunda no fato de que o parcelamento não eleve os custos a cargo da Administração.** Vejam-se, a propósito, os Acórdãos 86/2006, 1.025/2006, 1.425/2007, 2.305/2008, 2.351/2008 e 1.815/2009, todos do Plenário.

6.7.1. Assim, é possível que tais avaliações levem a Administração a concluir que o parcelamento do objeto de uma determinada licitação implicará a perda de economia de escala. Nesse caso, deverá o gestor público descartar essa hipótese, mesmo que com isso fique prejudicada a ampliação da competitividade.

¹ Proc. 007.759/1994-0, Sessão de 15-06-1994, Plenário, Ata nº 27, Decisão nº 393, in DOU de 29-06-1994, páginas 9622/9636



6.7.2. Não haveria razão, pois, para parcelar-se o objeto da licitação, com o fim de ampliar o número de participantes do certame, se dessa medida resultasse a descaracterização da integralidade original do objeto ou o aumento dos custos globais do empreendimento ou da compra. Se isso ocorresse, restaria frustrado um dos objetivos primordiais da licitação que é de obter a melhor proposta para a Administração.

No caso em tela, evidencia-se a possibilidade concreta de prejuízo ao Município e à população caso a licitação não se realize nos moldes propostos. Isso porque o objeto licitado é a manutenção de serviço público essencial, cuja morosidade para solucionar os problemas existentes pode vir a causar danos irreparáveis aos jurisdicionados.

Assim, se justificaria a adjudicação global do objeto licitado, uma vez que se fracionado o objeto licitatório o Poder Público teria que contratar com diversos licitantes distintos, de lugares diferentes, o que poderá causar enorme morosidade a fim de que seja prestado o serviço necessário, o que não se concebe quando se trata de serviço público essencial à população.

Ademais, como arrazoado pelo próprio TCU, não se justifica o parcelamento do objeto da licitação, visando ampliar a competitividade, se a medida frustrar um dos objetivos primordiais da licitação que é de obter a melhor proposta para a Administração.

Esta, por sua vez, possui acepção ampla, e nem sempre se traduz na proposta de menor valor. A fim de obter a proposta mais vantajosa, o Poder Público deve observar todos os princípios regentes da Administração Pública e das Licitações.

Por este motivo, o TCU já admitiu, inclusive, a realização de pregão pelo critério maior preço, para a contratação de instituição financeira para a prestação de serviços, em caráter exclusivo, uma vez que

somente assim se atingiria a melhor proposta para a administração, em respeito ao Princípio da Eficiência e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração²:

3. Havendo interesse de a Administração Pública Federal promover prévio procedimento licitatório para contratação de prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, além de franquear acesso ao certame tanto às instituições financeiras públicas como às privadas, adotar a modalidade pregão (Lei 10.520/2001), preferencialmente sob forma eletrônica, tendo por base critério de "maior preço", em homenagem ao princípio da eficiência e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública

Neste prisma, partindo-se da premissa de que o objetivo maior do procedimento licitatório é a persecução do interesse público, aliada à observância dos princípios Constitucionais regentes da Administração Pública, em especial o da Eficiência, nos termos do artigo 37, XXII, da CF, revela-se possível a licitação sob o sistema de registro de preços, na modalidade pregão presencial, com adjudicação por preço global, uma vez que se trata de prestação de serviço público essencial à população.

Repise-se, ainda, que somente na hipótese da devida persecução à proposta mais vantajosa à Administração é que não deve ser fracionado o objeto licitatório. Do contrário, deve aplicar-se a súmula 247, do TCU, em sua íntegra.

CONCLUSÃO


Diante do exposto, dou parecer favorável à adoção do sistema de registro de preços, modalidade pregão presencial, com adjudicação

² TCU, Plenário, Acórdão 1.940/2015, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 05.08.2015 (*Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do TCU* n. 254).

por preço global, bem como da possibilidade de previsão de prazo máximo para a entrega dos bens e prestação dos serviços, uma vez que o objeto a ser licitado visa a manutenção de serviço público essencial à população, em respeito aos princípios Constitucionais impostos pelo art. 37, *caput*, da CF, em especial o da Eficiência.

É o parecer.

Flor do Sertão/SC, 10 de setembro de 2020.


MARIA LOIVA DE ANDRADE
ADVOGADOS ASSOCIADOS
OAB/SC 1.474