PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2019.
IMPUGNANTE: INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS E ADESIVOS – EIRELLI/EPP, CNPJ 27.772.716/0001-14, através de sua representante, a Sra. CRISTINA COSTA.

ATO IMPUGNADO: EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2019 – CRECI/PR

I – RELATÓRIO.

Trata-se de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2019 movimentada pela empresa acima, recebida hoje dia 28/mar/2019, cujo processo licitatório tem como objeto o **REGISTRO DE PREÇOS para eventual aquisição de MATERIAIS GRÁFICOS, mediante as condições estabelecidas no Edital.**

Entende a impugnante que os *"os produtos são diferentes entre si: capas de processos, envelopes, blocos, cartão de visita, flyer*[1]*, impressos e folder,* ***dentre outros".***

A seu ver, *"o que mais destoa são os itens de fornecimento de materiais gráficos comuns (envelopes, capas, pastas e impressos comuns), com material de editoração (cartilha, relatórios, e demais similares) e encadernação/blocagem (folder, flyer e blocos)".*

Aduz mais: *"Verifica-se que são itens totalmente diferentes, já que é sabido que a empresa que fornece material gráfico não necessariamente fabrica/produz ou vende materiais de editoração e blocagem, já que para isso exigem mão de obra, parque fabril e 'know how' totalmente diverso. No caso da impressão desses materiais, são compostos de várias páginas exigindo grampeamento e ou alceamento, difere dos outros materiais de uma só folha sendo que aquele utiliza mão de obra especializada, para montagem e impressão dos mesmos".*

Menciona ainda que *"(...) será limitada a participação das empresas que realmente são do ramo, possibilitando somente a participação de empresas representantes ou as famosas "fazem tudo", ou seja, não são especialistas ou fabricantes, tendo como consequência direta o aumento do valor proposto ou inegável limitação a ampla disputa.*

Do contrário, haveria maior aumento de licitantes e com isso, competitividade, gerando aumentando da qualidade e redução de custos. Correto seria desmembrar os itens, a fim de cumprir um dos principais princípios da licitação pública, qual seja da ampla disputa.

[1] Segundo o Google: "Esse tipo de peça surgiu com o desenvolvimento da publicidade moderna nos centros urbanos, onde as empresas buscavam anunciar rapidamente seus produtos e serviços. Em certa medida, o flyer é nada mais que uma evolução dos panfletos simples criados a partir da invenção da imprensa".

Além disso, dificulta ou impede a participação de empresas do ramo gráfico, que não vendem ou fabricam este tipo de material. E acresce-se a isso, a obrigatoriedade em fazer os pregões com julgamentos por ITEM, ou e não GLOBAL OU POR LOTE.

A impugnante cita, em favor da sua tese, a Súmula 247 DO TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO):

"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."

Transcreve também uma decisão do mesmo Tribunal recomendando, em outro caso, a licitação por itens. Igualmente apoia-se na doutrina de Marçal Justem Filho, no sentido de que nos termos do art. 23, § 1º da Lei 8.666/93, é obrigatório o fracionamento nas hipóteses ali retratadas.

Diante do que expõe, *"requer que seja desmembrado os itens citados, ou se não aceito, que os impressos simples de uma página sejam englobados em um só lote, a fim de que possa melhor atender ao edital e por conseguinte administração pública e a legislação em vigor".*

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

A impugnação merece ser conhecida, eis que tempestiva e adequada para o caso. Entretanto, com a devida vênia, não comporta provimento.

a) DA RELAÇÃO DE ITENS QUE COMPÕEM O LOTE 01.

Primeiramente, cumpre ponderar sobre a relação dos 30 (trinta) itens que compõem o Lote Único, objeto do Pregão eletrônico em análise.

O que se vê, claramente, é que todos eles fazem parte da relação de produtos a serem confeccionados por empresa especializada na fabricação de materiais gráficos.

A alegação que deveria haver materiais gráficos separados em "comuns, de editoração e encadernação/blocagem" visa atender apenas os interesses da impugnante, pois sabidamente as empresas que trabalham na produção desses serviços, atendem plena e indistintamente a todos os itens descritos.

Para exemplificar, vale a pena lembrar que no Pregão Eletrônico/CRECI/PR nº 003/2018, onde o objeto era exatamente o mesmo de agora, nada menos que 17 (dezessete) empresas fornecedoras de materiais gráficos participaram do certame.

Portanto, parece óbvio que houve ampla participação de fornecedores e extensa competitividade, ao contrário do que imagina equivocadamente a requerente.

Ademais, a interessada solicita alternativamente que, se não acatado o seu pedido principal, que então os impressos simples de uma página sejam englobados em um só lote. Novamente, fica claro que o seu interesse reside apenas em determinado grupo de itens que satisfazem a sua própria produção.

É indiscutível que o parcelamento é a regra preceituada no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, devendo ser feito sempre que for técnica e economicamente viável. Segundo entendimento consolidado da doutrina e na jurisprudência, essa prerrogativa possibilita a participação de empresas de menor porte que não estariam aptas a fornecer a totalidade dos serviços especificados.

Entretanto, há exceção. Anote-se que, aqui, vislumbra-se que embora o pregão objetiva o registro de preços para contratação de diversos de itens, todos eles são possíveis de confecção através de uma simples gráfica tradicional. O edital não contém, por exemplo, serviços de desenvolvimento de conteúdo, revisão de texto, tradução, digitação, digitalização de documentos, confecção de livros, revistas e editoração eletrônica.

Prevê, repita-se, a contratação apenas de serviços gráficos, como *capas de processos, envelopes, blocos, cartão de visita, flye, impressos e folder*. Por consequência, trata-se de contratação de serviços homogêneos. Destarte, a aquisição em único lote, está plenamente fundamentada e justificada, de modo a não atentar contra a disposição do art. 23, § 1º, do referido normativo.

No caso de serviços gráficos, é ressabido que quanto maior for a quantidade encomendada, menor é o preço. Assim, no caso dos autos, na eventualidade de se atender o pleito da impugnante, correr-se-ia o risco da "perda da economia de escala", também previsto no dispositivo legal em comento.

Isso porque o objeto da licitação não é diversificado a ponto de exigir o seu fracionamento por itens ou por lotes. Ao contrário, ele é composto por semelhantes tipos de serviços, comuns às gráficas das antigas às mais modernas: *capas de processos, envelopes, blocos, cartão de visita, flye, impressos e folder.*

Logo, o parcelamento pretendido pode ensejar a possibilidade de ocorrer influência no custo dos materiais gráficos licitados.

Na obra *"Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos"*, de vários autores, da editora Malheiros, na página 74, traz o seguinte ensinamento:

"(...) 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)".

A própria Lei Federal n.º 8.666/93 garante a possibilidade de se utilizar o menor valor global como critério, nos seguintes termos:

"Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...)

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos; (...)

***X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso**, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48".*

Corroborando o entendimento supramencionado, em julgado recente, o Tribunal de Contas da União decidiu pelo indeferimento de pedido divisão do objeto licitado em itens, por considerar que a reunião do objeto em um único objeto, desde que devidamente justificada pela área demandante ou pelo pregoeiro, afasta a possibilidade de restrição indevida à competitividade. (Acórdão 1.167/2012 – TC 000.431/2012-5 – TCU – Plenário – Relator: Min. José Jorge).

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

"(...) 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".

Por fim, no acórdão 2407/2006 também do TCU, prevê que analisada a questão em particular, é possível sim a aquisição por preço global:

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 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 Publico, não caberá falar em fracionamento, uma vez que a finalidade é a redução de despesas administrativas".

Consequentemente, esse ganho de escala pode ser alcançado sendo todos os materiais confeccionados por uma só gráfica, tendo em vista que não se trata de aquisição de grande ou de expressiva quantidade de cada um deles.

Nesse andar, seria contraproducente ao CRECI/PR ter que se relacionar com várias empresas para conseguir obter os materiais em apreço, além do risco de prejuízo na hipótese de compras separadas e consequente trato com diversos fornecedores, cada qual com seu peculiar perfil.

Também não se vislumbra que, especificamente no caso em estudo, a adjudicação por preço global possa restringir a competitividade ou aproveitar melhor os recursos disponíveis no mercado, nem tampouco prejudica a obtenção de preços mais vantajosos à Administração.

O art. 5º do Decreto 3.931/2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços prevê:

Art. 5º A Administração, quando da aquisição de bens ou contratação de serviços, poderá subdividir a quantidade total do item em lotes, sempre que comprovado técnica e economicamente viável, de forma a possibilitar maior competitividade, observado, neste caso, dentre outros, a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

Esses requisitos foram rigorosamente observados no edital objurgado. Frise-se que muito embora não seja impossível a divisibilidade do objeto, o fracionamento não se justifica pelos motivos já alinhavados, ainda mais considerando tratar-se de estimativa de aquisições pequenas de cada um dos itens pretendidos.

Assim, salvo melhor juízo, parece que a opção pela adjudicação global do objeto do certame é mais vantajosa ao CRECI/PR. Além disso, como no exemplo já citado do que ocorreu no ano passado, quando se projetou adquirir os mesmos materiais, essa escolha e alternativa mantiveram a competitividade do certame com a participação de 17 empresas, de forma a patrocinar o alcance da proposta mais vantajosa à administração.

Importante ainda salientar que se pretende adquirir itens que no seu contexto geral são da mesma natureza. Assim, afigura-se certo que com a aglutinação dos itens em um único lote, poderá gerar ao licitante ganhador maior economia de escala que traduzir-se-á em menor preço em sua proposta global, além da maior facilidade em se garantir o cumprimento do cronograma de entrega proposto no edital.

Saliente-se, nesse ponto, que caso os itens fossem divididos entre vários licitantes, qualquer atraso por parte de um deles, comprometeria todo o planejamento da Administração.

Ademais, a adjudicação global propicia um gerenciamento mais eficiente e racionalizado dos recursos públicos, reduzindo as despesas administrativas, evitando a elaboração de um número excessivamente alto de Atas e Contratos, e também evita uma frequência muito elevada de reposições de estoque, de vários itens com características semelhantes, que poderiam ser adquiridos em conjunto.

b) Conclusão.

ISSO POSTO, considerando que na hipótese dos autos nasce a competência discricionária da Administração em optar pelo critério de julgamento que lhe parecer mais adequado e mais ajustado às necessidades e eficiência administrativas, tendo em mente que todos os 30 itens que compõem o "Lote 1" (lote único) fazem parte do mesmo seguimento do comércio varejista, afigura-se que o edital hostilizado deve ser mantido tal como está.

Por conseguinte, opino pela rejeição e indeferimento da impugnação.

Curitiba, 28 de março de 2018.

Antonio Linares Filho
Procurador Jurídico – OAB/PR 15.427