RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Processo Licitatório nº 13/2023 – Pregão Eletrônico nº 13/2023

Objeto da licitação: Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de apoio técnico à gestão pública em eixos temáticos, para fins de qualificação técnica-funcional, que objetivem a estruturação de estudos, levantamentos, desenvolvimento de assessoramento, instrumentos de monitoramento e avaliação, para atender os municípios consorciados.

Impugnante: **Jhony Jheferson Santos Araújo.**

I. PRELIMINARMENTE

Tendo recepcionado, em 26 de janeiro de 2023, peça impugnatória ao edital vinculado ao procedimento acima referenciado, encaminhada em via eletrônica pela pessoa física também referenciada no introito, e considerando que a sessão para disputa deste certame foi designada para o dia 02 de fevereiro de 2023, tem-se que a mesma é tempestiva, por atendimento ao disposto no ato convocatório e à legislação correlata neste sentido. Encontrando-se, portanto, em tempo e modo adequados, deve ser conhecida.

II. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

Em termos sucintos, a impugnante contesta a disposição contida em edital, em que a disputa será por menor preço global por lote.

III. DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Primeiramente, cumpre registrar que a análise da peça impugnatória se deu sob a égide da Lei Federal 8.666/93 e demais legislações correlatas, bem como ao teor do edital que, por força do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, faz lei entre as partes. Frise-se que o objetivo da presente licitação se consubstancia em atender, de forma efetiva, às necessidades da ICISMEP frente às demandas de seus municípios consorciados, em franca observância ao princípio do interesse público.

Ultrapassadas estas considerações iniciais, passar-se-á análise da peça impugnatória, observando a exata disposição contida no documento:

A impugnante trás em suas motivações, que a escolha da disputa ser por menor preço global por lote, tem que ser precedida de justificativa robusta para tal providência, além de ser imprescindível que o agrupamento dos itens de cada lote seja feito com cautela e em plena consonância com a prática de mercado, de modo a assegurar ampla competitividade ao certame.

Expõe ainda, que quando a Administração concluir pela necessidade de instauração de licitação deve verificar a possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em vários itens/lotes, permitindo que um número maior de interessados participe da disputa, o que, em decorrência, aumenta a competitividade e viabiliza a obtenção de melhores propostas.

Ato contínuo, ressalta que a licitação por itens ou lotes deve ser econômica e tecnicamente viável, ou seja, a divisão do objeto em vários itens/lotes 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.

A impugnante informa que as contratações da Administração devem pautar-se sempre pela vantajosidade, visando os princípios da eficiência e economicidade, e por fim, solicita que seja provida e reconhecida a impugnação apresentada e que seja alterada de menor preço global por lote, para menor preço por item.

Em suma, é o contido no documento enviado à esta Administração.

Como é sabido, usualmente realiza-se a licitação por itens, e quando esta é realizada por lotes, exige-se uma justificativa. Entretanto, faz-se mister consignar que não há óbices para que a licitação seja processada na forma de lotes.

Extraio o seguinte trecho, contido na justificativa do edital:

> O critério de julgamento adotado na presente licitação será o de menor valor total do lote, porém, a fim de evitar "jogo de planilhas" e consequente prejuízo ao erário, não serão aceitos valores unitários superestimados em relação à média encontrada no mercado. Ou seja, a disputa ocorrerá pelo valor global do lote, entretanto, a proposta vencedora deverá apresentar valor unitário igual ou inferior ao estimado em pesquisa, de tal forma fica a Instituição protegida de possíveis danos ao erário.
>
> Enfim, a licitação por itens ou lotes deve ser econômica e tecnicamente viável, ou seja, a divisão do objeto em vários itens/lotes 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.
>
> O agrupamento dos serviços visa evitar o prejuízo para o conjunto licitado (por questões de ordem técnica) e para a economia de escala (questões econômicas). O agrupamento também se justifica pelo fato de que quando da existência de um único prestador, o custo administrativo é menor e gera uma otimização do gerenciamento da prestação de serviços, proporcionando eficiência, eficácia e economicidade

Foi incluído na justificativa constante em edital as motivações para que o certame acontecesse em lotes, não sendo incomum que assim o seja, e atendendo a disposição de motivar quando o certame for realizado em lotes.

Ao decidir sobre licitar o objeto como um todo, ou de modo individualizado/parcelado, primeiramente, deve-se verificar se o objeto comporta materialmente a divisão, sem qualquer prejuízo; e segundo, se a divisão é a opção mais vantajosa para a Administração, do ponto de vista técnico e econômico.

Não obstante, a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU) estipular a obrigatoriedade da adjudicação por itens, ela faz a seguinte ressalva: o objeto deve ser divisível, e não deve haver prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala:

> *Súmula 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 (grifo nosso).*

O Tribunal de Contas da União pronunciou-se pela inaplicabilidade da Súmula 247, quando não preenchidos os requisitos para um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, vejamos:

> ***Acórdão 1.808/2011 – TCU***
> *69. Primeiramente, ressalto que o previsto nos artigos 23, § 1º, e 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, bem como na Súmula 247 do TCU, é que* ***a divisão do objeto licitado ocorrerá em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis desde que reste comprovado que tal parcelamento***

ocasiona melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

70. No caso concreto tratado nestes autos, contudo, verifico que a Seplan/RO, inicialmente, tentou parcelar a obra em tela, licitando-a em 18 lotes, conforme constou no Edital da Concorrência Pública n. 003/08/CPLO/SUPEL.

71. Entretanto, conforme Relatório Técnico de fls. 582/584 – vol. 2, ***a anulação dessa licitação se fez necessária por que se verificou que as empresas interessadas no certame estavam questionando a exequibilidade de serem tocados 18 contratos paralelos e detectou-se a dificuldade de se gerenciar a inevitável interferência entre os serviços abrangidos por contratos diferentes.***

72. Acrescente-se que também a questão da economicidade ficou comprometida com esse parcelamento, à título de exemplo, os custos totais com serviços preliminares, na divisão em 18 lotes, alcançaram o montante de R$ 1.149.998,48, e, no caso de licitação única esse valor era de R$ 969.343,81, observando-se um acréscimo de custos de R$ 180.654,67, só nesses itens do orçamento.

74. Diante desse contexto, entendo que não restou comprovado nestes autos que caso a Seplan/RO tivesse dado continuidade à Concorrência Pública n. 003/08/CPLO/SUPEL, em vez de lançar novo certame em lote único (Concorrência n. 020/08/CPLO/SUPEL/RO), o parcelamento ocasionaria melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Acórdão 2.796/2013 – TCU

9. Urge frisar, preliminarmente, que ***a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular.*** *É cediço que a Súmula nº 247 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 nº 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 resumidos 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 1.946/2002 – TCU – Plenário

[Voto]*5. Como regra geral, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, exige-se o parcelamento do objeto licitado sempre que isso se mostre técnica e economicamente viável. A respeito da matéria, esta Corte de Contas já editou a Súmula n. 247/2004, verbis: '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...' .6. Depreende-se do dispositivo legal que a divisão do objeto deverá ser implementada sempre que houver viabilidade técnica e econômica para a sua adoção. 7. Desta feita, é mister considerar dois os aspectos básicos acima suscitados, quais sejam, o técnico e o econômico. Sob o primeiro, o parcelamento dependerá da divisibilidade do objeto licitado. No que concerne ao segundo quesito, o fracionamento deve ser balizado pelas vantagens econômicas que proporciona à Administração Pública, com a redução de custos ou despesas, de modo a proporcionar a obtenção de uma contratação mais vantajosa para a Administração. (...)11. Em síntese, o SSCP consiste numa central de operação e supervisão dos diferentes sistemas e subsistemas interligados e interdependentes, o qual permite o acompanhamento e monitoramento das manutenções preventivas e corretivas de modo gerencial, sem solução de continuidade do funcionamento daquele Tribunal. 12. Desse modo, a fragmentação do objeto em vários, ocasionado diversas contratações, poderá comprometer o funcionamento, à guisa concatenada, do serviço que se vislumbra obter, revelando risco de impossibilidade de execução satisfatória do serviço.13. Ainda sob a perspectiva técnica, impende lançar luzes sobre a centralização da responsabilidade em uma única empresa contratada, a qual considero adequada não apenas em vista do acompanhamento de problemas e soluções, mas mormente em termos de facilitar a verificação das suas causas e atribuição de responsabilidade, de modo a aumentar o controle sobre a execução do objeto licitado. 14. Por outras palavras, em vista das razões técnicas, a execução do serviço de manutenção predial, de forma integralizada, por um só particular se mostra mais satisfatória do que a se fosse efetuada por vários particulares, no presente caso. 15. Mister se faz registrar*

> *que as considerações contidas neste Voto, acerca da ponderação do aspecto técnico, devem sempre ser identificadas à luz de cada caso concreto, com base no conhecimento do serviço em questão. (...) 20. É cediço que a regra é o parcelamento do objeto de que trata o § 1º do art. 23 da Lei Geral de Licitações e Contratos, cujo objetivo é o de melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, mas é imprescindível que se estabeleça que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável. Do contrário, existindo a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido, não há razão em fragmentar inadequadamente os serviços a serem contratados. 21. Assim, não verificada a coexistência das premissas lançadas neste Voto, viabilidade técnica da divisão e benefícios econômicos que dela decorram, reputo que o melhor encaminhamento a ser dado à questão é no sentido de que o objeto, nos moldes descritos no Edital, possa ser licitado de forma global. 22. Registro que não se está defendendo aqui que se trata de um objeto complexo e indivisível, mas de objeto cujos elementos técnicos e econômicos do caso concreto condizem com o seu não-parcelamento.*

Ademais, verifica-se que optando-se pelo parcelamento, a Administração estaria renunciando a um controle efetivo da contratação, eis que, os serviços licitados, muitas das vezes, necessitam ser executados em lugares diferentes, o que dificultaria sobremaneira para a fiscalização, no caso de várias empresas executando serviços similares.

Não se pode deixar de mencionar que a divisão da pretensão contratual, pode prejudicar a economia de escala e gerar custos relacionados aos diversos contratos além de potencializar riscos e dificuldades na gestão de uma pluralidade de contratos autônomos para atendimento de uma mesma pretensão contratual.

Nesse sentido, adiciono o Acórdão 5301/2013 que o TCU editou - Segunda Câmara, do relator Ministro André Luis, que estabelece o seguinte:

> *É legítima a adoção da licitação por 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.

Neste diapasão, a aglutinação do objeto em um lote único visa levar uma solução completa aos entes consorciados, objetivando a congruência e compatibilidade das informações repassadas aos municípios, por intermédio da prestação de serviços de apoio técnico à gestão pública.

Apesar da existência de eixos temáticos distintos, a Administração é una, havendo mera descentralização de suas funções, para melhor atender ao bem comum.

Busca-se, assim, o alinhamento das informações discutidas em relação aos eixos propostos, uma vez que uma decisão pautada em uma determinada orientação pode influenciar na boa prática da governança pública, implicando em ações que possam provocar, inclusive, danos ao erário.

Dessa forma, desde que observadas as balizas legais, concentrar os serviços em um único prestador, inquestionavelmente contribui para eficiência dos serviços públicos, além de otimizar o trabalho do administrador ao concentrar as demandas, contribuindo ainda com a economicidade para a Administração Pública.

Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho, poder discricionário "é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 17ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.p. 42).

Para o momento, é o que se esclarece.

IV. CONCLUSÃO

Assim, após detida análise da peça impugnatória, obedecendo aos princípios que norteiam a Licitação e a Administração Pública, a Pregoeira decide por: **CONHECER** a impugnação interposta, posto que presentes e cumpridas as formalidades legais exigidas para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO.**

São Joaquim de Bicas/MG, 30 de janeiro de 2023.

Ana Luiza Lima

Pregoeira