

**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJES**

**GABINETE DO PREFEITO**

---

APRESENTAÇÃO E JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 045/2023.

**Referência: PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 045/2023 QUE VISA O REGISTRO DE PREÇOS PARA A FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DO RAMO PERTINENTE PARA A LOCAÇÃO VEÍCULOS PESADOS PARA MANUTENÇÃO DA COLETA DE TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES SUA CORRETA DESTINAÇÃO FINAL; E, DE UM CAMINHÃO LIMPA FOSSA, PARA ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DOS MUNICÍPIES DE LAJES/RN, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA E DEMAIS ANEXOS.**

Assunto: Julgamento da impugnação ao edital apresentada pela empresa PRALOCAR LOCAÇÕES LTDA.

## **I - DO RELATÓRIO**

Trata-se de análise jurídica acerca de impugnação apresentada pela empresa **PRALOCAR LOCAÇÕES LTDA** no edital do Pregão Eletrônico 045/2023, cujo objeto é o ***“Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa do ramo pertinente para a locação de veículos pesados para manutenção da coleta de transporte de resíduos sólidos domiciliares e sua correta destinação final; e, de um caminhão limpa fossa, para atendimento das necessidades dos municípios de Lajes/RN, conforme especificações e condições estabelecidas no termo de referência e demais anexos”***.

A impugnante alega que a Prefeitura de Lajes/RN deflagrou processo licitatório na modalidade Pregão eletrônico e que possui como critério de julgamento o menor preço global do lote, possuindo 03 itens em um único lote.

Argumenta que a aglutinação indevida importa em verdade violação ao caráter competitivo da licitação, em ofensa ao Artigo 9, inciso I, alínea “a” da Lei 14.133/2021.

Desse modo, dispõe que os lotes apresentam tipos de veículos divergentes entre si, onde não existe sequer similaridade na execução, pois os itens 1 e 2, ao realizarem coleta de resíduos sólidos, operam em completo descompasso aos serviços realizados pelo veículo do item 3.

Alega que, se a adjudicação ocorresse por item, viabilizaria maior volume de correntes e por consequência, festejada a competitividade, sendo mais razoável optar pela maior vantagem para a Administração, que é o julgamento por itens e não por preço global, tornando-se prioritário optar pela divisibilidade do objeto licitado.

Por último, requerer a alteração do certame em seu critério de julgamento para o de menor preço por item, entendendo que não há justificativa plausível para que o menor preço por lote seja utilizado, se coadunando com os entendimentos do Tribunal de Contas da União e do Estado do Rio Grande do Norte.

A impugnação foi protocolada dentro do prazo legal, estando dessa forma tempestiva.

É o breve relatório, passo a fundamentar.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

A análise realizada pelo presente parecer jurídico abrangerá as exposições fáticas e jurídicas narradas na impugnação apresentada pela licitante, com base no entendimento prevalecente na legislação, jurisprudência e doutrina acerca do tema. Não se pode olvidar, ainda, que a apreciação ora realizada possui caráter recomendatório, não vinculando a decisão da Comissão Permanente de Licitação ou do Gestor Municipal.

A empresa **PRALOCAR LOCAÇÕES LTDA** apresentou impugnação ao edital requerendo que o critério de julgamento passe a ser o de menor preço por item, visto que não houve justificativa que norteasse o Pregão Eletrônico 045/2023 como menor preço por lote, pugando pela alteração.

Dessa forma, em breve consulta ao edital, o item 1.4 contém uma breve justificativa do critério de julgamento, exposta a seguir:

***“Justifica-se a adoção do critério de julgamento utilizado de menor preço com adjudicação por LOTE considerando que a necessidade de melhor execução do serviço, diante de sua natureza e da necessidade de promover uma melhor gestão e fiscalização - considerando a escassez de pessoal com expertise técnica para gerir e fiscalizar diversos contratos com o mesmo objeto.”***

Nesse sentido, o **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** editou a Súmula nº 247, ***in 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 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)”***.

Diante da fundamentação trazida pela empresa impugnante, bem como a justificativa e entendimento sumulado pelo Tribunal de Contas da União, recomendamos o encaminhamento da impugnação em questão para que a Secretaria solicitante informe se há inviabilidade na execução do

objeto caso a licitação seja realizada pelo critério de julgamento de menor preço por item.

Retornando os autos com a justificativa, defina-se o critério de julgamento que será utilizado de acordo com a Súmula 247 e necessidade da Administração Pública, acatando a impugnação em caso de falta de justificativa que inviabilize a adoção do critério de julgamento de menor preço por item.

É a fundamentação.

## **CONCLUSÃO**

Portanto, reiterando o caráter recomendatório do presente parecer e destacando o poder discricionário conferido ao gestor público, opina a Assessoria Jurídica pelo encaminhamento do processo para a Secretaria solicitante, com intuito de juntar justificativa que vise embasar a decisão do Ilustríssimo Pregoeiro do Município de Lajes/RN, uma vez justificado, dê-se continuidade ao certame.

**É o parecer. S. M. J.**

Lajes/RN, 28 de novembro de 2023.

***IGOR BEZERRA DOS SANTOS***

OAB/RN 13.861

## **JUSTIFICATIVA DO TIPO DE JULGAMENTO POR LOTE**

**Processo administrativo nº 836/2023**

**Objeto: REGISTRO DE PREÇOS PARA A FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DO RAMO PERTINENTE PARA A LOCAÇÃO VEÍCULOS PESADOS PARA MANUTENÇÃO DA COLETA DE TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES SUA CORRETA DESTINAÇÃO FINAL; E, DE UM CAMINHÃO LIMPA FOSSA, PARA ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DOS MUNICÍPIOS DE LAJES/RN, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA E DEMAIS ANEXOS.**

A presente justificativa visa respaldar a necessidade de celebrar o Registro de Preço para a Futura e eventual contratação de uma empresa do ramo relevante para a locação de veículo pesado destinado à manutenção da coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e à sua correta destino final, bem como para atender às demandas dos municípios do município de Lajes/RN.

O município de Lajes/RN enfrenta desafios constantes no que diz respeito à gestão e tratamento adequado de resíduos sólidos domiciliares. A manutenção eficaz da recolha desses resíduos é fundamental para garantir a saúde pública, a preservação do meio ambiente e o bem-estar da população local. Para atender a essa demanda de forma eficiente, é necessário contar com uma frota de veículo pesado, equipado e operacionais.

A destinação adequada dos resíduos sólidos domiciliares é uma responsabilidade inalienável das autoridades municipais. O correto manejo e tratamento desses resíduos reduzidos para a mitigação dos impactos ambientais e para o cumprimento das normas e regulamentações vigentes relacionadas à gestão de resíduos. A contratação de um limpa Fossa também faz necessidade para atender às especificações da remoção de resíduos líquidos e sólidos, garantindo a conformidade com as leis ambientais e sanitárias.

O atendimento das demandas relacionadas à coleta de resíduos sólidos domiciliares e à manutenção da infraestrutura urbana reflete diretamente na qualidade de vida dos municípios de Lajes/RN. A disponibilidade de veículos pesados e do caminhão limpo garante a continuidade do serviço, minimiza os transtornos à população e reforça o compromisso da administração pública com a prestação de serviços de excelência.

A utilização do sistema de Registro de Preços sendo julgada por lote é uma estratégia eficaz para promover economia e eficiência na contratação de serviços pela administração pública. Através deste mecanismo, a Entidade Contratante poderá garantir condições adequadas de preço, qualidade e prazo, bem como maior agilidade na contratação, visto que poderá adquirir o veículo e serviço conforme a necessidade e disponibilidade de recursos.

A contratação por meio do Registro de Preço está em conformidade com a Lei 14.133/2021, que institui o novo marco legal das licitações e contratos administrativos. A utilização desse procedimento garante a transparência, a competitividade, a isonomia e a eficiência na contratação de bens e serviços, atendendo aos princípios da administração pública.

Diante do exposto, considerando a imprescindibilidade da manutenção da coleta de resíduos sólidos domiciliares e da correta destinação final desses resíduos, bem como a necessidade de atender às demandas dos municípios de Lajes/RN de forma eficiente, econômica e em conformidade com a legislação vigente, justifique-se a celebrar deste Registro de preços para a futura contratação de empresa especializada na locação de veículos pesados e caminhão limpa fossa.

Tendo em vista que a contratação de 03 tipos de veículos pesados é da mesma linha dos veículos pesados, o tipo de julgamento por lote neste processo licitatório foi adotado visando promover eficiência, competitividade e economicidade, uma vez que a oferta de preços será pelo valor total

global. Essa abordagem permite a avaliação e seleção de propostas para diferentes partes do projeto de forma simultânea, agilizando o processo de contratação. Além disso, o julgamento por lote pode atrair uma variedade maior de concorrentes, incluindo empresas especializadas na área do objeto do certame. Isso favorece a obtenção de melhores ofertas e pode resultar em custos mais baixos para a entidade licitante. Contudo, este tipo visa também otimizar a eficiência do processo, fomentando a concorrência, atraindo uma gama de potenciais fornecedores que atenda ao termo de referência.

Justifica-se também a adoção do critério de julgamento utilizado de menor preço com adjudicação por **ITEM** considerando que a necessidade de melhor execução do serviço, diante de sua natureza e da necessidade de promover uma melhor gestão e fiscalização – considerando a escassez de pessoal com expertise técnica para gerir e fiscalizar diversos contratos com o mesmo objeto.

Dois aspectos devem ser considerados, então, previamente à decisão de licitar o objeto como um todo, ou de modo individualizado/parcelado: primeiramente, 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.

**Comportar materialmente a divisão traduz-se na manutenção das características e especificações do objeto, pois “o fracionamento em ITEMS deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória”.**

Quanto à análise técnica e econômica, resume-se em se assegurar que a decomposição do objeto permanecerá a mais vantajosa. Exemplificativamente, pode-se imaginar a aquisição de computadores. Tecnicamente, pode não ser mais vantajoso para a Administração adquirir cada componente do computador em separado, sendo cada elemento de um fabricante diferente; o que pode ocasionar o mau funcionamento do conjunto. Além disso, sob o panorama econômico, a aquisição fracionada pode resultar em uma compra mais custosa do que licitar o conjunto, obtendo-se menores descontos e preços maiores.

Nada obstante, a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU) estipula a obrigatoriedade da adjudicação por itens, mas traz a exceção: 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.**

No entanto, quanto à Súmula 247 supracitada, o próprio TCU pronunciou-se pela sua inaplicabilidade, quando não preenchidos os requisitos de um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. Observem-se alguns excertos de dois Acórdãos neste sentido:

Primeiramente, ressalto que o previsto 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.

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

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.

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 ITENS, 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.

O que se observa é que o usual para esse tipo de obra (sistema de abastecimento de água em capitais e centros urbanos de porte médio) não tem sido o parcelamento. Nesse sentido, cito os recentes julgados desse Tribunal (Acórdãos ns. 966/2011 e 314/2011, ambos do Plenário), referentes às cidades paraibanas de Campina Grande e João Pessoa, em que não se considerou inadequada a realização de licitação única, abrangendo todo o empreendimento, de tal forma que o gerenciamento por parte do órgão contratante restringiu-se ao controle da execução de apenas um contrato.

**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 ITEM 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.**

Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por GRUPO ou ITEM 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.

**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.**

Após atenta leitura dos trechos acima transcritos, dois elementos merecem especial destaque:

Note-se que, além da necessidade de comprovação dos requisitos já mencionados para o parcelamento do objeto, a licitação deflagrada no caso analisado pela Corte de Contas Federal foi anulada em razão da impossibilidade de execução de vários contratos concomitantemente, frente à “dificuldade de se gerenciar a inevitável interferência entre os serviços abrangidos por contratos diferentes” (grifou-se e negritou-se). Dessume-se, portanto, que se um objeto, ainda que possa ser, em uma primeira análise, divisível, se for inconteste a mistura e interferência entre os contratos derivados de cada item parcelado, executados por empresas diferentes, não se consideraria irregular sua adjudicação por menor preço global. E ainda, se o parcelamento resultou em perda de economia, haja vista ter ficado mais caro contratar separadamente do que avençar um único contrato.

Mais adiante, no Acórdão nº 2.796/2013, o TCU assevera que a “adjudicação por grupo ou ITEM não pode ser tida, em princípio, como irregular”, e admite que “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” (grifou-se e negritou-se). Logo, a possível ineficiência na gestão e fiscalização de serviços, oriunda muitas vezes de uma Administração com quadro pessoal de servidores bastante reduzido, como acontece, em inúmeros Órgãos/Entidades, pode, na visão do TCU, servir de supedâneo para utilização do critério global.

A premissa da Súmula 247 seria que “a regra geral deve ser a adjudicação por item” e “a adjudicação por preço global deve ser justificada” (Acórdão nº 2.438/2016 - Plenário) (grifou-se). Tal entendimento pode ser extraído, do mesmo modo, no Acórdão nº 2.695/2013, que menciona o Acórdão nº 2.977/2012, ambos do Plenário:

A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.

O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor. Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/ITEMs.

**(...) Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global/ITEM por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços.**

Lajes/RN, 28 de novembro de 2023.

**GILSON DAMASCENO NUNES**

Secretário de Infraestrutura e Serviços Urbanos

Portaria nº 06/2023-GP

Após recebimento dos autos do procedimento licitatório em epígrafe, encaminhados pelo Setor Jurídico e órgão solicitante deste município, após minuciosa análise dos fatos elencados por ambas as partes à luz da legislação pátria e cláusulas editalícias, bem como julgamento através de parecer jurídico, decido por **ACOLHER** a manifestação da Assessoria Jurídica e do órgão solicitante, razão pela qual RECONHEÇO os recursos interpostos e, no mérito, julgar IMPROCEDÊNCIA total sendo mantidas as regras editalícias.

Lajes/RN, 28 de novembro de 2023.

**FELIPE FERREIRA DE MENEZES ARAÚJO**

Prefeito Constitucional de Lajes/RN

**Publicado por:**

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte no dia 29/11/2023. Edição 3169

A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:  
<https://www.diariomunicipal.com.br/femurn/>