



PROCESSO Nº: 1.092.441
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO JACURI
DENUNCIANTE: ROBERTA DA SILVEIRA MARTINS
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO
ANO REF.: 2020

EXAME INICIAL

I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre Denúncia oferecida por Roberta da Silveira Martins, diante de suposta irregularidade no Processo Licitatório nº 050/2020 (Pregão Presencial nº 022/2020), instaurado pela Prefeitura Municipal de São José do Jacuri, tendo por objeto o “Registro de preços para futuras e eventuais contratações de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças ou acessórios genuínas ou originais de fábrica e pneus novos (primeira vida) e mão de obra, para veículos da frota do Município de São José do Jacuri/MG, para o exercício de 2020 conforme especificações do edital e anexos”, com pedido de suspensão liminar do certame.

Em síntese, a denunciante alega a irregularidade do critério de julgamento de menor preço global por lote, fixado pelo edital do certame, em contrariedade aos artigos 15, IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, os quais impõem a adoção do critério de julgamento de menor preço por item como regra geral.

Em sede de cognição sumária, o Relator não vislumbrou a existência de disposições ilegais, restritivas à competitividade ou prejudiciais aos interesses da



Administração e dos particulares capazes de ensejar a suspensão do certame, não se configurando os requisitos necessários à concessão da medida, razão pelo qual foi indeferido o pedido cautelar.

Nesses termos, os autos vieram a esta Unidade Técnica para análise inicial, conforme o despacho do Relator.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da irregularidade apontada

II.1.1 Da ilegalidade do critério de julgamento de menor preço global por lote

Em síntese, a denunciante alega a irregularidade do critério de julgamento de menor preço global por lote, fixado pelo edital do certame, em contrariedade ao comando dos artigos 15, IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, os quais impõem a adoção do critério de julgamento de menor preço por item como regra geral.

Assim sendo, considera oportuno e conveniente a mudança do critério de julgamento do edital de menor preço por lote para menor preço por item, de modo a permitir que a Administração obtenha melhor preço, visando à economicidade da contratação, com fundamento nos mencionados dispositivos legais e em julgado do Tribunal de Contas da União (TCU) colacionado.

Cita ainda o enunciado da Súmula nº 247 do TCU, no sentido de ser obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

Por fim, aduz que o critério de menor preço por lote só pode ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se efetuar a adjudicação por itens, consoante a legislação e a jurisprudência citadas.

Análise:

De fato, o edital do Pregão Presencial nº 022/2020 estabeleceu o critério de julgamento do certame do tipo “menor preço global por lote”, conforme o preâmbulo e o subitem 8.15:

8.15 - para julgamento e classificação das propostas, **será adotado o critério DE MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE**, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital; (Grifo nosso)

No Anexo II do edital, disponível no *site* da Prefeitura Municipal de São José do Jacuri na *internet*, consta a especificação e o quantitativo de peças e prestação de serviços hora/homem trabalhada, a serem adquiridos pelo Município, referentes aos 41 lotes do certame.

Esclareça-se que cada um dos 41 lotes correspondeu a um tipo de veículo da frota municipal a ser atendido, compreendendo: veículos automotores, ônibus, caminhões, patrol motoniveladora, retroescavadeira, tratores e motocicletas.

Como se sabe, a regra geral é o parcelamento do objeto licitado com vistas à ampliação da competição de modo a favorecer a obtenção de melhores preços, sem perda da economia de escala, conforme a disciplina do art. 15, IV, c/c o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93:

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

[...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, **visando economicidade.**”

Art. 23 [...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação **com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.** (Grifo nosso)

E, com fundamento nesse normativo, o TCU emitiu o enunciado da Súmula nº 247, citado pela denunciante, dispondo sobre a obrigatoriedade do julgamento por



item, nos editais de licitação para contratações, cujo objeto seja divisível, sem perda da economia de escala:

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)

No mesmo sentido, cabe consignar o enunciado da Súmula nº 114 desta

Corte:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, **quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala**, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações. (Publicada no "MG" de 12/05/10 - pág. 53) (Grifo nosso)

Registre-se também a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a matéria:

(...) Se o parcelamento é, então, obrigatório, não poderá dele se afastar o gestor, a não ser demonstrando a existência de condições para tanto (...)

(...) o § 1º do artigo 23 da Lei nº 8.666/93 deixa evidente que o parcelamento do objeto de uma licitação não constitui uma medida obrigatória inafastável, **mas dependente de prévias avaliações técnica e econômica de sua adoção. Dessa forma, se essas avaliações levarem a administração a concluir que o parcelamento do objeto de uma licitação implicará a perda de economia de escala, deverá a administração descartar essa hipótese, ainda que com isso fique prejudicada a ampliação da competitividade.**

1. Na mesma linha, pontifica o professor Jessé Torres Pereira Júnior, em seus Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública (ed. Renovar – 5ª Ed., p.250): (...)

(...) O antigo § 1º do art. 8º e o atual § 1º do art. 23, de teor quase idêntico, fazem claro, ao contrário, que o parcelamento da execução é desejável sempre que assim recomendem dois fatores cumulativos: o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado" e a "ampliação da competitividade". Ocorrentes ambos, haverá conveniência para o interesse público em que se parcele a execução do objeto, que resultará em vantagem para a Administração.

Por conseguinte, parcelar a execução, nessas circunstâncias, é dever a que não se furta a Administração sob pena de descumprir princípios específicos da licitação, tal como o da competitividade. Daí a redação trazida pela Lei nº 8.883/94 haver suprimido do texto anterior a ressalva “a critério e conveniência da Administração”, fortemente indicando que não pode haver discricionariedade (parcelar ou não) quando o interesse público decorrer superiormente atendido do parcelamento. Este é de rigor, com evidente apoio no princípio da legalidade.” (TCU, Plenário, Acórdão nº 86/2004, Processo nº 004.440/2001-4)

Nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, o fracionamento do objeto a ser licitado exige a demonstração da ampliação das vantagens econômicas para a Administração por meio da redução das despesas administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados. (TCU, 1ª Câmara, Acórdão nº 3.008/2006, Rel. Min. Benjamin Zymler)

Na forma do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Atualmente, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala. Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a licitação é procedimento administrativo que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate da forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha ocasionar perda de economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública. (TCU, Plenário, Decisão nº 348/1999, Rel. Min. Benjamin Zymler). (Grifo nosso)

Por fim, anote-se a doutrina de Marçal Justen Filho:

A obrigatoriedade de fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes 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. (...)

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.¹ (Grifo nosso)

¹ JUSTEN FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 259.



Assim sendo, conclui-se que a obrigatoriedade do parcelamento depende da coexistência de dois requisitos: viabilidade técnica da divisão e benefícios econômicos que dela decorram. O fundamento da divisão do objeto em itens ou lotes é a ampliação da competitividade e, conseqüentemente, a obtenção da proposta mais vantajosa.

Ressalte-se que a divisão do objeto deve ser razoável e proporcional, e que deve efetivamente ampliar a competitividade, viabilizando a contratação pelo melhor preço, à vista da realidade de mercado e das peculiaridades de ordem técnica.

Portanto, antes de iniciar o procedimento, deve-se questionar até que ponto se mostra viável e eficiente a divisão do objeto em itens e, para que isso ocorra, deve-se atentar para os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

É importante avaliar se, com a divisão do objeto em itens, a competitividade é ampliada, tornando-a mais eficiente. Portanto, o procedimento de divisão em itens, embora obrigatório, exige cautela.

A decisão da divisão em itens/lotes deve-se levar em conta a razoabilidade, a proporcionalidade, a finalidade e o interesse público.

No caso concreto, ora analisado, a Administração Municipal apresentou justificativa acerca da opção pelo não parcelamento do objeto e, conseqüentemente, pela definição do menor preço global por lote como critério de julgamento, constante do subitem 2.11 do edital e do subitem 2.1 do Termo de Referência (Anexo I do edital), conforme assinalado pelo Conselheiro Relator, na decisão que negou a liminar pleiteada:

Compulsando o ato convocatório, **verifico que a Administração optou por nele incluir farta justificativa acerca da opção pelo não parcelamento do objeto e, conseqüentemente, pela definição do menor preço por lote como critério de julgamento.** Tal justificativa é oferecida em duas passagens

distintas, sendo a primeira no próprio corpo do edital (item 2.11), e a segunda no Termo de Referência (item 2.1):

EDITAL:

“2.11. O objeto desta licitação está dividido em lotes da seguinte forma para atendimento da Lei Complementar nº 123/2006:

2.11.1 – LOTE – 03 a 07, 09, 11 a 18, 20, 22, 23, 24, 26, 28, 30 a 35, 37 a 39 e 41 destinado à participação dos interessados que atendam aos requisitos deste edital.

NOTA EXPLICATIVA: O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO JACURI/MG registra a impossibilidade de cumprir o comando do art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006, que imprime o dever da Administração Pública de reservar cota de até 25% para aqueles objetos que revelem uma natureza divisível, assegurada preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. De acordo com o disposto no artigo 87 do Código Civil Brasileiro, “bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam”. **No caso em tela, a contratação envolve a prestação de serviço (manutenção preventiva e corretiva nos veículos da frota do Município), juntamente com o fornecimento de peças. Embora o objeto em tela se trata de “aquisição de bens de natureza divisível”, porém a natureza dos serviços, se realizados separadamente, irá comprometer a prestação de serviços na sua integralidade. Portanto, não é possível dividir esse objeto em itens, não pode cumprir o comando do art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006.”** (Destaquei)

TERMO DE REFERÊNCIA (ANEXO I DO EDITAL):

2.1 – a exigência referente a contratação de prestação de serviços especializados em manutenção preventiva e corretiva, com reposição de Peças e pneus genuínos ou originais de fabrica conjuntamente com fornecimento de mão de obra (homem/hora), através do critério menor preço global por lote, se faz necessária pois tem objetivo à obtenção da proposta mais vantajosa para este Município, tendo em vista a otimização do serviço, para que o veículo fique menos tempo em reparo e ainda visa que garantia da prestação de serviço seja mais eficaz, uma vez que o serviço será prestado por uma única empresa, ao contrário poderá gerar divergências sobre quem deverá prestá-las, pois o município não terá como certificar se a garantia é do entregador da peça ou do prestador do serviço hora/homem. Caso os serviços sejam separados, desta forma o “menor preço” ficará prejudicado em razão do aumento do custo na quantidade de reparos e quanto ao aumento de tempo no reparo de cada veículo, o que inviabilizará a disponibilidade dos veículos da frota municipal, por maior tempo que o necessário. **Diante do exposto, a contratação de prestação de serviços e aquisição de peças conjuntamente em todos os lotes do certame, isto se dá em razão da razoabilidade econômica da contratação, considerando assim também o possível ganho de eficiência na prestação do serviços do Município, já que a contratada realizará toda a manutenção preventiva e corretiva da frota.** (Destaquei) (Grifo nosso)

Assim sendo, percebe-se que a administração municipal apresentou justificativas de ordem técnica e econômica para a adoção do critério de menor preço

global por lote, englobando em um mesmo lote a aquisição de peças e a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva.

No caso em tela, embora a divisão não desnature qualitativamente o objeto, verifica-se que, aparentemente, o julgamento por itens não traz qualquer benefício à Administração, muito pelo contrário, a sua admissão teria como consequência oportunizar, por exemplo, a contratação de diversos fornecedores de peças e prestadores de serviços, dificultando, dessa forma, a gestão contratual e, ocasionando a perda da economia de escala.

É importante frisar, ainda, que eventual contratação de muitos fornecedores demandaria não só um custo temporal dobrado na gestão, mas também o dispêndio majorado de todos os aspectos que envolvem a atividade administrativa necessária para o acompanhamento contratual, onerando indevida e imotivadamente os cofres públicos, o que por si já é capaz de afastar a possibilidade da divisão pleiteada pela denunciante.

Nesse sentido, o Relator ressaltou a interdependência entre os serviços mecânicos e o fornecimento de peças automotivas:

Contudo, não se pode olvidar que, a depender da natureza dos serviços a serem prestados, **é possível prever dificuldades técnicas e econômicas de se franquear os serviços licitados a empresas distintas, circunstâncias que ensejam o risco de execução insatisfatória do contrato e que justificam, em determinadas hipóteses, a reunião de objetos distintos em um único lote.**

Atento aos esclarecimentos apostos pela Administração no próprio instrumento convocatório, em exame não exauriente, concluo ser este o caso do certame em exame, uma vez que o objeto licitado, **notadamente a prestação de serviços mecânicos e o fornecimento das peças correlatas, consistem em atividades afins, que serão, em muitos casos, interdependentes.** (Grifo nosso)

Cumprido registrar que esta Corte já se pronunciou sobre a matéria, admitindo a possibilidade de realização de licitação de peças e de serviços de manutenção de veículos em um mesmo lote:

DENÚNCIA Nº 932.608:

EXIGÊNCIA DE DISTÂNCIA MÁXIMA ENTRE LICITANTES. POSSIBILIDADE. SUBCONTRATAÇÃO. CONVENIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO. MUNICÍPIO COM POPULAÇÃO INFERIOR A 10.000 HABITANTES. NÃO OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO NA INTERNET DE INFORMAÇÕES SOBRE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. PUBLICAÇÃO NA IMPRENSA OFICIAL E AFIXAÇÃO NO QUADRO DE AVISOS DO ÓRGÃO. ATENDIMENTO À EXIGÊNCIA LEGAL. ITENS CONTRADITÓRIOS NO EDITAL SOBRE RECOMPOSIÇÃO DE PREÇOS. IRREGULARIDADE.

[...]

3. Admite-se a licitação de peças e de serviços de manutenção de veículos em um mesmo lote, pois a obrigatoriedade do fracionamento deve respeitar os limites de ordem técnica e econômica (Lei n. 8.666/1993, art. 23, § 1º).

Tratam os autos de Denúncia apresentada por Brasil Máquinas e Veículos Ltda. em face de supostas irregularidades no Processo Administrativo de Licitação 058/2014, Pregão Presencial 042/2014, promovido pela Prefeitura Municipal de Frei Lagonegro, com vistas à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva na frota de veículos do Município, com fornecimento de peças e acessórios.

[...]

Conforme consta de meu relatório, foram apontadas pela denunciante supostas irregularidades no edital do Processo Administrativo de Licitação 058/2014, Pregão Presencial 042/2014, relativas à localização da oficina a ser contratada, à proibição de subcontratação **e à inclusão, num mesmo lote, de fornecimento de peças e prestação de serviços de manutenção de veículos.**

[...]

Quanto à inclusão do fornecimento de peças e da prestação de serviços de manutenção de veículos num mesmo lote, a Unidade Técnica entendeu que o apontamento não procede, uma vez que “guardam relação direta de continuidade, e desta forma a execução de ambas as atividades por uma única empresa contratada pode agregar ganho de eficiência no gerenciamento do contrato, traduzindo-se em economicidade para a Administração em termos de melhor execução contratual”. (TCEMG, Denúncia, Processo nº 932.608, Prefeitura de Frei Lagonegro, Primeira Câmara, Relatora Conselheira Adriene Andrade, j. 07/03/2017) (Grifo nosso)

DENÚNCIA Nº 932.889:

PREFEITURA MUNICIPAL – EDITAL DE LICITAÇÃO – IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA – RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAMENTO

[...]

3 - É fato que os serviços de manutenção de veículos e o fornecimento de peças guardam relação direta de continuidade, razão pela qual a execução de ambas as atividades por uma única empresa contratada pode agregar ganho de eficiência no gerenciamento do contrato.

traduzindo-se em economicidade para a Administração em termos de melhor execução contratual.

[...]

Com relação ao aventado atrelamento de objetos distintos (item 2), alegou a denunciante que o objeto deveria ser parcelado em lotes, separando aquisição de peças de prestação de serviços (fl.9).

Dispõe o edital denunciado, verbis (fl.42):

2.1 – É objeto da presente licitação o Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva na frota de veículos no Município de Coluna/MG, com fornecimento de peças e acessórios da marca do veículo. (grifos nossos)

Sobre isso manifestou-se a unidade técnica no sentido de não ser vantajoso para a contratante parcelar o objeto licitado, uma vez que a gestão de peças e serviços automotiva deve ocorrer de forma unificada. Acrescenta que, no caso de necessidade da prestação de socorro mecânico, a contratada deverá fornecer a mão de obra especializada e as peças necessárias, cabendo a ela tal gestão.

É fato que os serviços de manutenção de veículos e o fornecimento de peças guardam relação direta de continuidade, razão pela qual a execução de ambas as atividades por uma única empresa contratada pode agregar ganho de eficiência no gerenciamento do contrato, traduzindo-se em economicidade para a Administração em termos de melhor execução contratual.

Este Tribunal já se posicionou pela regularidade da questionada vinculação por ocasião da apreciação da Denúncia nº 932.606 de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, em sessão da Segunda Câmara do dia 16/04/2015, no seguinte sentido:

“(…) Quanto à atrelação do fornecimento de peças e manutenção dos veículos no mesmo objeto, é correto o entendimento do defendente, além de propiciar agilidade na realização dos serviços. Tal modalidade de objeto, fornecimento e manutenção, é comum nas licitações realizadas em vários órgãos da administração pública brasileira, como TCU, CNJ e o próprio TCEMG. Destarte, as exigências editalícias, objeto da denúncia, corroboram para preservar o princípio da supremacia do interesse público, já bastante esclarecido pela doutrina, como se segue: (...)”

Desse modo, entendo que descabe razão à denunciante quanto à alegação em tela. (TCEMG, Denúncia, Segunda Câmara, Processo nº 932.889, Prefeitura Municipal de Coluna, Rel. Conselheiro Wanderley Ávila, j. 27/08/2015) (Grifo nosso)

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que os serviços de manutenção de veículos e o fornecimento de peças guardam relação direta de continuidade, e desta forma a execução de ambas as atividades por uma única empresa contratada pode agregar ganho de eficiência no gerenciamento do contrato,



traduzindo-se em economicidade para a Administração em termos de melhor execução contratual.

E, assim sendo, concluímos pela legalidade do critério de julgamento de menor preço global por lote, adotado pelo edital do Pregão Presencial nº 022/2020.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela improcedência dos fatos denunciados e, conseqüentemente, pelo arquivamento dos presentes autos.

À consideração superior.

3ª CFM, 12 de agosto de 2020.

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7