



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

Av. Historiador Rubens de Mendonça, 4750 - Bairro Centro Político e Administrativo - CEP 78049-941 - Cuiabá - MT - <http://www.tre-mt.jus.br/>**DECISÃO Nº 0484741/2022**

Vistos, etc.

Adoto como relatório o preâmbulo da manifestação da Diretoria-Geral (itens 1 a 9 do doc. 0484194):

1. Trata-se de processo licitatório objetivando a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de limpeza diária de asseio, conservação e higienização para os cartórios eleitorais do interior do estado de Mato Grosso, vinculados a este Tribunal.
2. Publicado o Edital de Pregão Eletrônico nº 54/2022 (IDs 0477127 e ID 0477956), apresentaram impugnação ao edital as empresas SECO AMBIENTAL, SERVIÇOS, PESQUISAS E CONSTRUTORA LTDA e LUPPA ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES COMERCIAIS LTDA, pelas razões expostas nos IDs 0483032 e 0483047, respectivamente.
3. A empresa SECO AMBIENTAL, SERVIÇOS, PESQUISAS E CONSTRUTORA LTDA requereu o provimento da sua impugnação, para que seja procedida a alteração da divisão da licitação, devendo a mesma ser dividida por lotes, separando os serviços de limpeza e conservação dos demais serviços, em nome da legalidade dos atos administrativos e do interesse público.
4. A empresa LUPPA ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES COMERCIAIS LTDA requereu o julgamento procedente de sua impugnação, para que a licitação seja desmembrada, em 8 (oito) itens apartados, conforme, por ela, apontados. Requereu, ainda, a informação da metragem dos locais a serem executados os serviços, como, por exemplo, área interna, área externa, fachada, banheiro e esquadria, entre outros, de acordo com a IN 05/2017; Requereu, também, a exigência da apresentação da planilha de custo e formação de preços.
5. O Pregoeiro Oficial deste Tribunal submeteu os autos para deliberação superior informando que as impugnações são tempestivas (ID 0483048).
6. Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica, por intermédio do Parecer nº 615/2022 (ID 0483980), asseverou que o parcelamento do objeto deve se condicionar à demonstração da viabilidade econômica e técnica, à manutenção da economia de escala, buscando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e do Acórdão nº 2717/2008-TCU/Plenário.
7. Ressaltou que *"Assim, se houver o prejuízo ao conjunto, ou a perda da economia de escala, ou a não ampliação da competição, o mencionado princípio poderá ser afastado, havendo a necessidade de ser justificado à inviabilidade do parcelamento:..."* Mencionou que o Tribunal de Contas da União avalia como correto o não parcelamento, quando a licitação é amparada em

elementos que demonstrem a inviabilidade técnica e econômica, transcrevendo o Acórdão nº 501/2010-TCU/Plenário.

8. Esclareceu que a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) incorporou os ensinamentos do Tribunal de Contas da União, em seu artigo 40. No mais, argumentou que “(...) *é plenamente possível o reconhecimento da ocorrência de situações que devem ser justificadas e que permitam a ausência do parcelamento do objeto, desde que não haja restrição de competitividade e que promova ganhos para a Administração.*”
9. Ao final, foi contundente, em sua manifestação, ao asseverar que “(...) *opinamos pelo conhecimento das impugnações interpostas dada sua tempestividade, contudo pelo não provimento quanto ao mérito das alegações formuladas.*”

Ao final, a Diretoria-Geral ao corroborar integralmente o Parecer nº 615/2022 da Assessoria Jurídica (doc. 0483980), pondera pelo não conhecimento das impugnações apresentadas pelas empresas SECO AMBIENTAL, SERVIÇOS, PESQUISAS E CONSTRUTORA LTDA e LUPPA ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES COMERCIAIS LTDA, ante a ausência de ilegalidade no Edital de Pregão Eletrônico nº 54/2022, bem ainda pelo prosseguimento da contratação mediante a realização da sessão pública do aludido pregão, agendada para o dia 5/10/2022.

É o relato do necessário. Decido.

O Pregoeiro Oficial deste Tribunal atesta a tempestividade das impugnações apresentadas pelas empresas SECO AMBIENTAL, SERVIÇOS, PESQUISAS E CONSTRUTORA LTDA e LUPPA ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES COMERCIAIS LTDA, razão pela qual, diante da presença dos pressupostos legais, **CONHEÇO** das referidas impugnações.

A Seção de Administração de Edifícios, unidade requerente da contratação tratada nesta licitação, fundamentou muito bem o parcelamento do objeto em somente dois lotes. Confira-se:

10. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

*A contratação foi parcelada em **DOIS LOTES - REGIÃO NORTE E REGIÃO SUL**, sendo Lote 1 - cartórios da região Norte do estado, e Lote 2 os cartórios da região Sul do estado, a fim de aumentar a competitividade sem comprometer a qualidade dos serviços, preservando a perspectiva da economia de escala, pelos motivos listados abaixo:*

a) maior probabilidade de atrair empresas com expertise para administrar os serviços em uma determinada região;

b) a empresa conseguiria reduzir custo na aquisição de materiais/insumos (maior valor, melhor desconto), gera economia de escala para a contratação; c) da mesma forma seriam reduzidos os custos com a disponibilização de equipamentos, tais como enceradeira, limpador de pressão, etc, utilizados para em algumas atividades como limpeza de caixa d'água, podem ser compartilhados em diversos cartórios localizados na região;

d) o custo para a Administração de vários contratos frente às ilusórias vantagens da redução de custos com divisão do objeto em muitos lotes, uma vez que vários contratos resultam em vários processos de contratação, repactuação, pagamentos mensais e adicionais, que tramitarão em maior número, requerendo disponibilidade de servidores (custos indiretos), sem considerar o atual cenário de deficiência de pessoal com consequências à saúde física e mental percebida na Administração Pública (aumento de custo indireto com absenteísmo).

Desse modo, podemos concluir que quando a execução dos serviços, a disponibilização dos equipamentos e a entrega dos insumos segmentados por região otimiza-se a execução e a fiscalização dos serviços, gerando economia de escala dos recursos públicos aplicados.

Portanto, o critério de julgamento das licitação deverá ser pelo MENOR PREÇO GLOBAL 'POR LOTE.

Como bem destacado pela Assessoria Jurídica em seu parecer (doc. 0483980), “é necessário considerar que o parcelamento do objeto deve se condicionar à demonstração da viabilidade econômica e técnica, à manutenção da economia de escala, objetivando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993)”.

O órgão de assessoramento jurídico salienta, ainda, que “se houver o prejuízo ao conjunto, ou a perda da economia de escala, ou a não ampliação da competição, o mencionado princípio poderá ser afastado, havendo a necessidade de ser justificado à inviabilidade do parcelamento”, como orienta o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2625/2008-Plenário:

Faça constar do procedimento licitatório, sempre que não houver parcelamento do objeto, a devida justificativa quanto à inviabilidade técnica e econômica de fazê-lo, segundo o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e a Súmula nº 247 do TCU.

Acerca do parcelamento do objeto da licitação, Joel de Menezes Niebuhr^[1] leciona que:

O inciso VIII do §1º do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021 prescreve que o estudo técnico preliminar deve apresentar “justificativas para o parcelamento ou não da contratação”. A alínea “b” do inciso V do artigo 40, também da Lei n. 14.133/2021, afirma que o parcelamento é um dos princípios do planejamento das compras, que deve ser prestigiado “quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso”. O inciso II do artigo 47 da Lei n. 14.133/2021, com o mesmo tom, anuncia que um dos princípios regentes das licitações de serviços é o “do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso”.

Os dispositivos supracitados direcionam a Administração Pública para parcelar os objetos das licitações, de modo a ampliar a competitividade. Trata-se, nas palavras do legislador, de um princípio atinente às compras e aos serviços. Logo, o não parcelamento, a concentração do objeto, é exceção. A premissa adotada pelo legislador é de dividir os objetos em partes menores, para que empresas menores possam participar da licitação; empresas que, talvez, não poderiam participar se o objeto fosse concentrado, porque não teriam condições técnicas e econômico-financeiras.

Sem embargo, o princípio do parcelamento, como todos os princípios, não é absoluto, depende das especificidades de cada caso concreto e não pode ser aplicado em prejuízo ao interesse público. A alínea “b” do inciso V do artigo 40 e o inciso II do artigo 47, ambos da Lei n. 14.133/2021, condicionam e relativizam o parcelamento, dado que ele deve adotado “quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso”. A Administração Pública deve, então, sopesar a sua demanda, a execução e o gerenciamento dos contratos, o propósito de evitar desperdícios e a economia de escala. A concentração do objeto, que é o oposto do parcelamento, em muitas oportunidades é vantajosa para a Administração, justamente em razão da economia de escala.

A conclusão é que a Administração goza de competência discricionária para decidir se concentra ou parcela o objeto da licitação, em juízo sobre as vantagens de uma ou outra opção para o interesse público. É importante ressaltar, especialmente para os órgãos de controle, que os atos administrativos se presumem legítimos e verdadeiros, inclusive os que decidem pela concentração ou parcelamento do objeto da licitação. Os órgãos de controle não devem tomar para si o mérito dos atos administrativos, em decisões impregnadas de subjetividade, que não lhe são próprias. Somente poderiam objetar a opção legítima da Administração diante de razões fortes e concretas, que fossem conhecidas ou pudessem ser conhecidas pelas autoridades administrativas no momento em que decidiram pela concentração ou pelo parcelamento do objeto da licitação.

Essa questão, da concentração ou parcelamento do objeto, torna-se mais problemática diante de objetos divisíveis. Ou seja, bens ou serviços diferentes, porém da mesma natureza, que guardam relação entre si. Por exemplo, itens de material de expediente, medicamentos de diversos tipos, mobiliário ou mobiliário e divisórias, serviços de reparo e manutenção, bem como serviços em geral, especialmente os que não sejam de natureza técnica predominantemente intelectual. Em tese, nesses casos, é possível concentrar os objetos e adjudicá-los em conjunto, para o mesmo fornecedor ou prestador de serviços, ou fazê-lo, em separado, item por item, com a possibilidade de contratar fornecedores e prestadores de serviços diferentes.

Essa situação, referente aos objetos divisíveis, sob a aplicação da Lei n. 8.666/1993, vem sendo bastante debatida pelos órgãos de controle, com destaque para o Tribunal de Contas da União. De modo geral, os precedentes anteriores à Lei n. 14.133/2021 podem ser aproveitados, dado que, na Lei n. 8.666/1993, a questão sobre o parcelamento ou concentração de objetos divisíveis parte do mesmo pressuposto da Lei n. 14.133/2021, de que, por regra, se deve parcelar, mas que há competência discricionária para decidir pelo não parcelamento ou concentração, desde que a decisão seja justificada em interesse público. [\[2\]](#).

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula n. 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.

O Tribunal de Contas da União na Súmula n. 247 admite a licitação concentrada, adjudicada por lote ou pelo preço global e não por itens. Entretanto, considera que a regra é o parcelamento e, pois, a adjudicação pelo item. Note-se que, nos termos da Súmula n. 247, o parcelamento deve ser adotado desde que “não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, ou perda de economia de escala”. Então, a obrigação de parcelamento é relativa, pode ser excepcionada. Pode-se reconhecer que, para o Tribunal de Contas da União, a adjudicação por lote ou pelo preço global é exceção, que demanda justificativas.

No caso em tela, vê-se que a unidade requerente justificou, acertadamente, que o parcelamento do objeto em somente dois lotes (regiões norte e sul) contempla, concomitantemente, a competitividade, a economia de escala, a eficiência administrativa (somente dois contratos para fiscalizar) e o interesse público de garantir a contratação dos serviços de limpeza e conservação para todos os Cartórios Eleitorais do estado de Mato Grosso, haja vista a existência de municípios menos atrativos para os licitantes, o que demanda a solução adotada.

Com essas considerações, ao acolher integralmente o teor do parecer da Assessoria Jurídica (doc. 0483980), o qual invoco por razão de decidir, a teor do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99, **NEGO PROVIMENTO** às impugnações apresentadas pelas empresas SECO AMBIENTAL, SERVIÇOS, PESQUISAS E CONSTRUTORA LTDA e LUPPA ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES COMERCIAIS LTDA.

Ao Pregoeiro Oficial deste Tribunal para publicação desta decisão no Sistema Compras.gov.br e realização da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 54/2022, prevista para o dia 5/10/2022.

Cuiabá, 4 de outubro de 2022.

Desembargador **CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA**

Presidente

[1] **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1250>>. Acesso em 4 out. 2022.

[2] O §1º do artigo 23 da Lei n. 8.666/1993 prescreve: “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”.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA**,
PRESIDENTE TRE-MT, em 04/10/2022, às 16:57, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no link "[Verificador](#)" informando o código verificador **0484741** e o código CRC **9F354C12**.