



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

Processo nº 20231212001

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 059/2023

Assunto: IMPUGNAÇÃO

Impugnante: PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA

DA IMPUGNAÇÃO

Esta signatária vem responder ao Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico Nº 059/2023, submetido pela empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, nos termos da legislação vigente.

DOS FATOS

Insurge-se a impugnante em face do Edital do Pregão Eletrônico Nº 059/2023, alegando, em resumo, que as regras que estruturam o edital prejudicariam a ampla concorrência ao realizar a licitação reunindo lotes que entende como distintos, questionando, ainda, a exigência de preposto *in loco*.

Diante dos argumentos colacionados pela impugnante, passamos às devidas considerações de mérito.

DA RESPOSTA

Fundados nos princípios basilares da atuação Administrativa, notadamente aqueles afetos às licitações, e tendo como sentido final o devido atendimento do interesse público envolvido, porquanto este se faz supremo e indisponível, passamos às considerações cabíveis, de acordo com o regime de



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

regência do certame em tela, do qual se destaca o art. 3º da Lei Nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Passamos à devida exposição de mérito, conforme segue.

a) Do Agrupamento de Itens

No que se refere à formação dos lotes, a interessada reclama a exigência de sistema integrado para os serviços que compõem o gerenciamento da frota nos termos do edital, argumentando que o sistema de gerenciamento de frota seria incompatível com o sistema de rastreamento e que não existiria empresa no mercado com solução que permita essa funcionalidade, passando a dispor sobre os preceitos legais acerca do parcelamento de objetos e requerendo, assim, que seja o lote dividido.

Interessa, de pronto, deixar destacado que o Termo de Referência já agrega as razões da solução escolhida, sendo devidamente justificada a reunião em lote, conforme trecho a seguir destacado:



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

[...]Como exemplo, tem-se que se for contratada uma empresa para cada tipo de serviço/fornecimento, sem a devida gestão integrada, cada veículo/equipamento da Prefeitura teria que ter diversos “chips” e contratos para atingir a finalidade de integração, gerando a necessidade de maior esforço de mão de obra da Administração com a gestão dos contratos, sistemas das contratadas, fiscalização e pagamentos, bem como na geração de relatórios para o sistema do Tribunal de Contas do Estado, de forma isolada.

A não integração gera retrabalho da equipe de servidores para realizarem lançamentos manuais, com a ocupação de um servidor para cada sistema de funções, tendo que cadastrar veículos, condutores, empenhos duas, três vezes, além da dificuldade da gestão de toda a frota, com a ausência de relatórios integrados de gestão que permita a tomada de decisões, pois para realizar relatório dos gastos totais de um veículo, confrontando os custos de manutenção com os de combustível, com sua produtividade “deslocamento ou horas trabalhadas” teria que realizar manualmente, pegando de cada sistema as informações para reuni-las. Isso gera muito trabalho e esforço sendo inviável sua realização, bem como tem um grande risco de se perder informações por erro ou outras situações, tornando os relatórios inseguros, comprometendo a gestão de frotas, e por consequência, a transparência e o controle interno e externo, pois a



PREFEITURA DE
**SÃO GONÇALO
DO AMARANTE**
CONSTRUINDO UMA NOVA HISTÓRIA



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

ausência de gestão integrada é prejudicial a qualidade do serviço prestado.

Dessa forma, é evidente que **o parcelamento do objeto gera prejuízo para o conjunto da solução proposta**, uma vez que aumentariam os custos de mobilização, bem como gerariam grandes dificuldades no gerenciamento dos serviços a serem contratados e prestados por mais de uma empresa.

Observados caso similares são os sistemas de gestões administrativos financeiros, contábil, recursos humanos, licitações e compras, convênios, tributos... que são contratados de modo integrado, pois se trata de assuntos conectos, sendo necessário a integração para que se atinja a maior eficiência. **Da mesma forma, quando se fala em gestão de frotas, se faz necessário para se atingir a eficiência, que é princípio consagrado na carta magna, a integração completa dos módulos de gerenciamentos conectados aos veículos.** (grifo)

A interessada demanda a separação do rastreamento veicular do lote, mas o item questionado é inteiramente correlato à “gestão de frota”, e, reunido aos demais serviços voltados ao acompanhamento do uso e manutenção dos veículos da prefeitura, formam harmonicamente o lote questionado, gerando, nos termos da justificativa disposta no termo de referência, eficiência administrativa.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

Ao questionar a competitividade no presente certame, a empresa toma o princípio como mera amplitude de participação ao maior número de empresas, mas deixar de equacionar que essa ampliação apenas deve ocorrer dentro daqueles competidores aptos a executar o objeto nos moldes em que entende a administração ser o mais condizente com a demanda a ser atendida, com a eficiência, a otimização dos serviços desenvolvidos pelo ente, com o próprio interesse público envolvido.

Em resumo, não há que se falar em limitar a escolha da melhor solução a fim de simplesmente aumentar o número de competidores, valendo aqui destacar que a vantajosidade não é tomada do ponto de vista meramente financeiro, não podendo ser desprezados os critérios técnicos adequados na escolha da proposta que melhor irá atender ao propósito público.

Nesse sentido, importa ressaltar que o parcelamento previsto no **art. 23, §1º, da Lei Federal nº 8.666/93**, consiste na divisão do objeto licitado em partes menores e independentes, senão vejamos:

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)

Para tanto, o agente público deve, após definido o objeto da licitação, verificar se é possível e economicamente viável licitá-lo em parcelas

ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

(itens, lotes ou etapas) que aproveitem as peculiaridades e os recursos disponíveis no mercado.

Nesse viés, impõe-se o parcelamento quando existirem parcelas de naturezas específicas que possam ser executadas por empresas com especialidades próprias ou diversas, além de verificada a viabilidade técnica e econômica, devendo, em qualquer caso, apresentar-se vantajoso para a Administração.

Nessa senda, corroborando com esse posicionamento, nosso ilustre (Ex) Presidente do Tribunal de Contas da União, UBIRATAN AGUIAR, manifestou-se nos seguintes termos:

“Num primeiro momento, há que se considerar que esse parcelamento só é recomendável se proporcionar ganhos de escala, que possibilite o aumento de interessados, e a obtenção de melhores preços no mercado. Assim, os parcelamentos deverão ser feitos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, não perdendo de vista o fato de que a compra em grande escala ou a contratação global ou por período maior propicia melhor poder de barganha na negociação dos preços, barateando os custos”.¹ (grifo)

Interessa, ainda, destacar o entendimento do relator Ministro José Jorge do Tribunal de Contas da União – TCU:

¹ Convênios e Tomadas de Contas Especiais, Manual Prático, 1ª edição, editora Fórum, pág. 49.

ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

(...) Em relação à alegada afronta à Súmula 247 do TCU, destacou o condutor do processo entendimento expresso em julgado de sua relatoria, no sentido de que “a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular (...) 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”. Nesse sentido, entendeu o relator que não houve a alegada afronta à jurisprudência do TCU, ressaltando que **“a interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se entender itens, lotes e grupos”**. Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara, TC 015.249/2014-0, relator Ministro José Jorge, 23.9.2014. (Grifei)

E importante que o ato convocatório informe o modo de apresentação dos preços, ou seja, se os preços devem, por exemplo, ser cotados: por item, global, lote ou grupo etc; fixos ou reajustáveis.² (grifo)

Nesse mesmo sentido é a Súmula Nº 247 do Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

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

² Tribunal de Contas da União, Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, p. 479.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

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)

O pleito da impugnante quanto à divisão do lote geraria prejuízos de ordem técnica, econômica e de gestão contratual, sendo o pedido claramente realizado no intuito de defender interesse privado da empresa em participar da licitação, intentando que a administração se molde a suas possibilidades, quando, em verdade, o que deve prevalecer é o interesse público.

Assim, sendo os objetos harmônicos, interdependentes, e a licitação em lote gerando vantagens de eficiência na obtenção dos serviços e no gerenciamento dos futuros contratos, bem como benefícios econômicos quando se pensa na contratação conjunta, não há que se falar em separação, pois isso acarretaria realizar contratações em moldes dissonantes do mais adequado ao devido atendimento da demanda pública.

Ademais, interessa deixar claro que o processo de contratação passa por avaliação de mercado, sendo verificada a contratação de objetos semelhantes por outros órgãos públicos, sendo a pesquisa de preços realizada com sucesso, o que afasta, de pronto, a alegação de que não haveriam viabilidade da integração questionada.

Interessa destacar nesse contexto o entendimento do Tribunal de Contas da União reconhecendo a possibilidade do município promover a



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

melhoria da gestão contratual através do agrupamento em lotes, conforme disposto no relatório TCU 011.737/2011-5, referente ao Acórdão nº 2769/2011 - TCU - Plenário, quando abordou a contratação pelo TRT da 10ª Região:

26. Percebe-se que, no caso em tela, **o parcelamento do objeto por meio de diversas contratações aumenta os riscos de execução insatisfatória do serviço, podendo comprometer o funcionamento da solução que se pretende obter. Por outro lado, a contratação sem parcelamento do objeto permite a centralização da responsabilidade em uma única empresa, facilitando o acompanhamento e identificação de problemas e soluções e aumentando o controle sobre a execução do objeto.**

Não se trata, portanto, de afirmar que o objeto é complexo e indivisível, mas sim que o objeto, no presente contexto, possui **elementos técnicos que condizem com o seu não parcelamento.** (grifo)

Legitima-se, também, a reunião em lote ora tratada trazendo à baila exposição análoga manifesta no Acórdão 861/2013-Plenário: *"lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação: fornecimento, vida útil do móvel e garantias dos produtos. O aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos de fornecimento. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela Administração Pública"*. De igual modo, quando tratamos dos serviços, otimizamos o gerenciamento e a administração do pacto firmado,



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

evitando-se, inclusive, intercorrências em face de eventuais dificuldades na identificação do contratado em face dos diferentes sistemas, ou empecilhos na avaliação de todos os elementos de sistema necessários à resolução de qualquer problema ou demanda correlata.

Ora, mesmo que os itens possam ser entendidos como divisíveis, a sua divisão seria inviável por implicar em prejuízo à gestão.

Neste sentido, o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, ensina que:

Desse modo à regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. **Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica.** Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido. (grifo)

Inclusive, em objetos semelhantes, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará já se posicionou em algumas oportunidades, dentre as quais destacamos o precedente que segue:

Processo nº 01626/2023-9

Resolução Nº 1835/2022 – 1ª Câmara:

Com efeito, no tocante à letra a (agrupamento de lotes distintos entre si), **houve a justificativa da Administração** pela adoção do agrupamento de serviços do Lote 2 do certame e, tendo o órgão técnico informado que **mesmo optando por um mesmo sistema único para gerenciar o controle, monitoramento e gestão da frota, respeitou-se o parcelamento do objeto**, visto ter ocorrido a divisão relativa à compra de equipamentos e hardwares. (grifo)

Assim, guiando-se pelas regras e princípios aplicáveis, bem como por experiências exitosas e aceitas pelos Tribunais Pátrios, conforme os diversos precedentes expostos, não há que ser acatado o pedido da impugnante.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

b) Da Exigência de Acompanhamento por Profissional Técnico da Contratada

Por sua vez, no que se refere à definição de profissional técnico para acompanhamento *in loco* os serviços, não há que se falar, igualmente, em qualquer restrição indevida, sendo, em verdade, utilizado preceito legal expresso no Estatuto que rege a licitação em tela.

A jurisprudência utilizada pelo impugnante é dissonante do disposto no edital, posto que não se impõe que seja montada instalação às custas da contratada, mas a disponibilização de profissional técnico, o que é plenamente justificável para aperfeiçoamento da execução contratual, tendo em vista, inclusive, o volume de veículos, agentes, informações que envolvem a execução do serviço, estando a exigência em plena harmonia com o disposto no art. 68 da Lei Nº 8.666/93, senão vejamos:

Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

Reitere-se aqui as considerações já realizadas quanto às escolhas administrativas alinhadas à devida atenção da demanda pública, não devendo ser considerado apenas o aspecto econômico, mas também técnico e gerencial. Assim, dentro do mérito administrativo, a autoridade responsável entendeu que a solução mais adequada seria essa, pautando-se pela eficiência, bem como tendo em vista as manifestações já realizadas pela Corte de Contas Alencarina, que se fazem indicativas de escolha adequada e confere segurança à administração, valendo mais uma vez observar as conclusões

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Rafael', is located in the bottom right corner of the page.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

esposadas no bojo do Processo Nº 01626/2023-9 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará:

Relatório Técnico Nº 541/2023

45. Como se vê acima, a Administração fornecerá o local para que se monte a sala de operação e monitoramento, não existindo, portanto, ônus adicional à contratada.

46. Quanto à exigência de preposto in loco convém trazer à baila o que determina a Lei Federal nº 8.666/1993:

Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

47. Portanto, conforme o dispositivo acima, o contratado deverá manter preposto para representá-lo na execução do contrato.

48. Observa-se o Despacho Singular nº 54960/2022, constante do Processo nº 24301/2022-0, onde a representante (mesma representante desses autos) questionou o mesmo ponto ora questionado e assim foi decidido:

Assim, não assiste razão em se dizer que a exigência de um preposto para acompanhar a execução do contrato e solucionar eventuais problemas dele decorrentes restringe o caráter competitivo do certame, até porque, tal exigência é trazida pela Lei, sendo igualmente cobrada de

ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

todos os participantes. O que na verdade o legislador quer garantir é que a Administração tenha prontamente solucionado qualquer problema na execução do contrato, evitando com isso a paralisação desnecessária de obras/serviços. Desse modo, em uma análise preliminar, não visualizo o preenchimento da fumaça do bom direito. (...) ISSO POSTO, por tudo acima exposto e por tudo mais que dos autos constam, admite-se a presente Representação, tendo em vista que presentes seus pressupostos de admissibilidade, e indefiro o pleito cautelar, uma vez que não estão preenchidos os requisitos ensejadores da medida em questão pelos motivos acima expostos...

49. Tal situação já fora também tratada no âmbito do Processo nº 33310/2022-0, cuja única impropriedade apontada fora a mesma aqui tratada e a unidade técnica, bem como relatoria e parecer do MPC entenderam pela **ausência de irregularidades** bem como improcedência da representação. (grifo)

Resolução Nº 1835/2022 – 1ª Câmara:

Com relação à letra c (exigência de implantação de sala de operação e monitoramento e preposto in loco), **tal exigência tem previsão no art. 68 da Lei nº 8.666/93.** (grifo)

Tem-se, assim, como igualmente superado o questionamento em tela, não havendo que proceder o pedido da impugnante.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

DA DECISÃO

Face ao exposto, resolve julgar **IMPROCEDENTE** o presente requerimento, não sendo válida qualquer pretensão modificativa dos termos do edital em epigrafe.

São Gonçalo do Amarante - CE, 24 de janeiro de 2024.


JOSÉ FLAVISMAR MENEZES DE FREITAS
Secretário de Governo