



Processo nº: 0009686/2023
Interessado: Diretoria de Logística
Assunto: Licitação

PARECER Nº 456/2023 - AJU

I - RELATÓRIO

Tratam-se de impugnações ao Edital do **Pregão Presencial n.º 032/2023**, apresentadas por pessoa Física **CAMILA PAULA BERGAMO**, inscrita no RG sob o nº 5.753.017 e CPF sob o nº 090.926.489-90, com registro na OAB/SC sob o nº 48.558, e por pessoa Jurídica a **empresa RECAPAGEM FELIPE FONTES EIRELI**, inscrita no CNPJ N° 18.210.168/0001-97 por meio da qual impugnam o edital, seguida das manifestações técnicas via Despachos n.º 013/2023 e 014/2023-DIRLOG da Diretoria de Logística por meio dos Pareceres Técnicos emitidos pelo Engenheiro Mecânico, e conforme Despacho nº 379/2023 – CPL, de lavra da Comissão Permanente de Licitação, foi encaminhada a esta Especializada com prazo para resposta fixado pelo instrumento convocatório.

Nas razões apresentada na impugnação apresentada pela **Dra. CAMILA PAULA BERGAMO** alega em síntese que *as referidas ilegalidades possuem cláusulas discriminatórias e ilegais, visto que se trata de pregão por menor preço com julgamento por lote, conforme verifica-se no presente edital.*

A Diretoria de Transportes por meio do Parecer Técnico por meio do Despacho nº 014/2023-DIRLOG manifesta quanto a impugnação apresentada pela **Dra. CAMILA PAULA BERGAMO**, que *em regra, as licitações devem ser realizadas por item, a fim de preservar a competitividade e a isonomia no certame, conforme previsto nas legislações licitatórias. Ocorre, porém, que esse procedimento pode causar prejuízo para o conjunto ou complexo da licitação*



(questões de ordem técnicas) ou para a economia de escala (questões econômicas) e, desde que justificado, é perfeitamente possível o agrupamento. Nesse caso o agrupamento ocorreu exatamente em virtude da questão técnica, haja vista que a contratação em questão se trata de objetos distintos. O agrupamento também se justifica em virtude da concentração de responsabilidade contratual, com o intuito de preservar o máximo possível a rotina dos serviços. Ressalta-se que lidar com um número menor de contrato diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação e, ademais, o aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos de prestação de serviços e fornecimento de produtos.

Os autos vieram a esta Especializada para apreciação, por meio do Despacho nº 379/2023 – CPL, a fim de exarar manifestação com base nos fundamentos jurídicos.

II - DA TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, aduz ser tempestiva a presente impugnação visto que, em conformidade ao item 4.1 do edital do Pregão Presencial em questão, poderá haver a sua apresentação até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública, sessão esta que irá se realizar na data de **23/06/2023**, às 9h no site www.gov.br/compras/pt-br/.

Reza o item 4.1 do Edital de Licitação do Pregão Presencial nº 032/2023:

*4.1 – Cidadãos e agentes econômicos podem pedir esclarecimentos e impugnar o edital, exclusivamente pelo endereço eletrônico licitacao.comurg@gmail.com, no prazo de **até 5 (cinco) dias úteis** antes da data fixada para a abertura da sessão pública, devendo o pregoeiro responder à impugnação, motivadamente, em **até 3 (três) dias úteis**.*

Da mesma forma é o que dispõe a Lei 13.303/16 e o Regulamento de Licitações e Contratos desta Companhia, vejamos:

Lei 13.303/16

Art. 87. omissis.



§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a entidade julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 2º. (g.n.)

Regulamento de Licitações e Contratos

Artigo 31 – Pedido de esclarecimento e impugnação

1– Cidadãos e agentes econômicos podem pedir esclarecimentos e impugnar o edital, exclusivamente na forma estabelecida no edital, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a comissão permanente de licitação responder à impugnação, motivadamente, em até 3 (três) dias úteis. (g.n.)

Nesta esteira, verifica-se que os impugnantes apresentaram tempestivamente suas impugnações, tendo observado o ordenamento jurídico em vigor acima transcrito.

III - DAS RAZÕES APRESENTADAS NA IMPUGNAÇÃO DA Dra. CAMILA PAULA BERGAMO

Conforme já detalhado alhures, a Impugnante suscitou e alegou em sua peça impugnatória, algumas inconformidades no Edital, sendo: a restrição indevida a ampla concorrência devido se tratar o Pregão por Menor Preço com Julgamento por **Lote e não por Item.**

A alegação da Impugnante *que nas licitações realizadas pela Administração, deve sempre ser adotado o critério de julgamento do “menor preço por item”, já que, com inúmeros entendimentos já estarem pacificados quanto ao critério de julgamento por “menor preço por lote” ser inviável ao poder público, justamente por se demonstrar, hialinamente, como antieconômico e prejudicial à competição, ferindo assim, princípios basilares da administração pública e das licitações, não se podendo traduzir, desta forma, na possibilidade*



de seleção de proposta mais vantajosa para a administração, mediante isonomia entre os competidores, fim único de toda a licitação.

Segundo a Impugnante, ao prever tais exigências, o Edital teria configurado a restritividade à competição, em observância aos princípios norteadores do processo licitatório.

V - DAS RAZÕES APRESENTADAS NA IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA RECAPAGEM FELIPE FONTES EIRELI.

Conforme já detalhado alhures, a Impugnante suscitou e alegou em sua peça impugnatória, algumas inconformidades no Edital, referente ao Anexo II, da Proposta Comercial, por exigir a apresentação do Inmetro do produto a ser utilizado.

A alegação da Impugnante em relação a exigência da apresentação do documento exigido pelo Inmetro, não é mais exigido. Pois a *Portaria INMETRO/MDIC n° 56 de 2004 tratava da Avaliação e Conformidade para a verificação do desempenho da banda de rodagem e borracha de ligação utilizada na reforma dos pneus. Portanto, havia a necessidade de apresentar laudo do INMETRO para o referido produto. O laudo que dispomos, pertencente á fabricante da borracha, foi expedido no ano de 2019, com validade até 2023.*

Segundo a Impugnante, *em 2020, sobreveio a portaria revogadora de n° 257/2020, onde esta expressamente revogadas outras portarias sem efeito, dúbias ou que haviam sido revogadas tacitamente. Dentre elas, a de n° 56/2004. Desta feita, implicou a inexigibilidade de laudo do INMETRO para as bandas de rodagem, borracha de ligação e outros elastômeros, culminando a prescindibilidade de apresentação.*

Por último alega o mesmo que, *no que concerne ao registro de INMETRO da reformadora, é regulamentado pela portaria de n° 433/21, ora em vigência.*

IV– DA FUNDAMENTAÇÃO



Preliminarmente, tendo sido a presente impugnação apresentada tempestivamente, e estando presentes todos os demais requisitos de admissibilidade exigidos, em conformidade ao que prevê o item 4.1 do edital, manifesta-se pelo seu **conhecimento**.

De início, convém pontuar que os princípios estampados no *caput* do art. 37 da CF/88 são os principais norteadores da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os procedimentos licitatórios e contratos por esta Companhia, são regidos pela Lei nº 13.303/16 e pelo Regulamento de Licitações e Contratos, publicado no Diário Oficial do Município nº 7.061 de 23 de maio de 2019.

Pois bem.

Em todo o procedimento licitatório deve-se seguir em conformidade com os critérios de proporcionalidade e razoabilidade, sem deixar de atender a objetividade e celeridade do processo licitatório, bem como às regras editalícias, não cabendo qualquer discricionariedade em decidir de forma contrária as mesmas, tendo em vista o dever desta Companhia em observar suas próprias diretrizes, configurado no princípio de vinculação ao edital, bem como em todo o ordenamento jurídico que rege o presente procedimento licitatório.

E ainda, de acordo com o Prof. Marçal Justen Filho:

“A economicidade exige que o Estado desembolse o mínimo e obtenha o máximo e o melhor. (...) Mas a vantagem não se relaciona apenas e exclusivamente com a questão financeira. O Estado necessita receber prestações satisfatórias, de qualidade adequada. De nada serviria ao Estado pagar valor irrisório para receber objeto imprestável”

A **primeira Impugnante CAMILA PAULA BERGAMO** apresentou as razões alegando a impossibilidade de licitação por lote quando se tratar de bem divisível.

Ao questionar, a impugnante suscitou em seu favor o princípio da ampla



concorrência, informando que tal exigência teria caráter restritivo à competição, inviabilizando a competição de participantes.

Entretanto, as argumentações foram consideradas de forma isolada, sem considerar outras informações previstas no certame que, avaliado de forma integral apresenta o interesse da Administração, respeitados os princípios e regras legais que regem o procedimento para o atendimento, sobretudo do interesse coletivo que se sobrepõe ao privado.

Além disso, indispensável considerar o conteúdo do Parecer Técnico via Despacho n.º 014/2023 emitido pelo Engenheiro Mecânico da Diretoria de Logística que em resposta ao Impugnado, aduz que:

“Desta forma a Diretoria de Logística, visando a economicidade, ampla concorrência e o seguimento do fornecimento de produtos e dos serviços a serem prestados diante da(s) futura(s) contratada(s), foram divididos 04 (quatro) grupos distintos, sendo para fornecimento de pneus e rodas para veículos linha pesada no Grupo 01(um), fornecimento de pneus para veículos linha leve no Grupo 02(dois), fornecimento de pneus para máquinas pesadas no Grupo 03(três) e Serviços de recapagens com aplicação de manchões no Grupo (04), permitindo assim, que as empresas possam oferecer o seu melhor serviço em benefício da Companhia.

...

Assim, a Diretoria de Logística, na busca da oferta mais vantajosa, entendeu que a divisão de lotes não fere a lei da isonomia, pois foram separados em grupos cujo os produtos pertencem a mesma linha, onde não dificulta a competitividade e contribui para um maior controle na rotina dos serviços desta Companhia. Portanto esta Diretoria solicita que seja mantida as cláusulas do Edital.”

Oportunamente, relembre-se que para Gasparini, Diógenes (2011, p.538), em seu capítulo sobre licitação – aspectos gerais – duas são as finalidades da licitação: primeiro, visa selecionar a proposta mais vantajosa, que traga os maiores benefícios financeiros aos órgãos licitantes; e em segundo lugar oferecer igual tratamento aos que desejam participar do processo, oferecendo assim, ao nosso ver, a isonomia necessária e a maior amplitude do número



de participantes no certame.

Muito embora a Lei nº 13.303/2016 não trouxe o princípio da isonomia, isso é irrelevante, pois é princípio que está inerente ao conceito de Licitação. A Licitação só existe para, além de obter as melhores propostas para a entidade, permitir igualdade de condições de todos os interessados.

Jacoby Fernandes leciona na seguinte direção:

“O Pregão é uma nova modalidade de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos”.

E ainda, a Administração possui o poder de Discricionariedade dos seus atos, desde que respeitados os princípios que norteiam a Licitação Pública. A lei oferece opções à Administração Pública que, para realizar sua escolha, deve levar em conta critérios de oportunidade e conveniência e visar o atendimento do interesse público e a obtenção de determinado fim. Neste sentido, Couto e Silva (1990, p. 51) explana que:

Ao fixarem as leis as diferentes competências dos órgãos do Estado, se muitas vezes indicam com exatidão milimétrica qual deverá ser a conduta do agente público, em numerosíssimas outras lhes outorgam considerável faixa de liberdade, a qual pode consistir não só na faculdade de praticar ou de deixar de praticar certo ato, como também no poder, dentro dos limites legais, de escolher no rol das providências possíveis aquela que lhe parecer mais adequada à situação concreta.

Ainda, com relação à justificativa para que o legislador permita que a lei transfira à Administração Pública poder discricionário, Meirelles (2005, p. 168) entende que:

A discricionariedade administrativa encontra fundamento e justificativa na complexidade e variedade dos problemas que o Poder Público tem que solucionar a cada passo e para os



quais a lei, por mais casuística que fosse, não poderia prever todas as soluções, ou, pelo menos, a mais vantajosa para cada caso ocorrente.

A discricionariedade da Administração Pública nas licitações verifica-se essencialmente na fase interna da licitação, quando da elaboração do edital, pois, após a publicação deste, a conduta da Administração fica limitada pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ou seja, está vinculada às normas e às condições do edital.

Um dos primeiros momentos em que se observa a discricionariedade administrativa na fase interna da licitação é quando a Administração define a modalidade e o tipo de licitação. Outro momento importante na elaboração do edital e talvez aquele no qual a Administração mais se utiliza do seu poder discricionário corresponde à etapa de estabelecimento dos critérios de habilitação.

Nesta etapa, a Administração, para escolher o licitante, promove uma discriminação entre estes. Para não correr o risco de afrontar o princípio da igualdade, utiliza-se dos critérios objetivos apresentados no instrumento convocatório.

Sobre esta possibilidade de distinção, Mello (2014, p. 17) esclarece que:

[...] as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição.

Ainda, convém mencionar que Diante de objetos complexos, distintos ou divisíveis cabe, como regra e conforme o caso concreto, justificar a realização de licitação por itens ou grupos/lotos de modo a majorar a competitividade do certame, conforme justificativa apresentada no Parecer Técnico, via Despacho n.º 014.2023 exaurido pelo Engenheiro Mecânico da Diretoria de Logística.



Anote-se que a adjudicação dos objetos deve ser procedida por itens/lotos, nos termos da Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União, devido ao fato de cada item/lote corresponder a uma licitação autônoma:

“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.”

Diante disso, tem-se que a regra é a realização de licitação por itens, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lotes, bem como a demonstração da vantagem dessa, posto que neste último a competitividade acaba, de certa forma, diminuída, já que se impõe a um único licitante a cotação de preço global para todos os itens que compõem o lote.

Notadamente, as contratações da Administração devem pautar-se sempre pela vantajosidade. Portanto, a fim de adequação com a realidade imposta por cada objeto é que o Regulamento de Licitações e Contratos da COMURG, no art. 16, item 1 menciona na Seção 3, quando trata do objeto:

“Artigo 16 – Objetos divisíveis

1– Objetos divisíveis devem ser licitados e adjudicados por itens, ressalvadas as situações: (g.n.)

a) Houver prejuízo para a integridade qualitativa do objeto a ser executado;

b) Houver prejuízos econômicos, em decorrência da perda da economia de escala;

c) Em razão do grande número de itens que precisam ser licitados, houver ônus excessivo sobre o trabalho da empresa sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e dificuldades de controle, comprometendo a celeridade processual.”

Desta forma, cumpre esclarecer que a discricionariedade da Administração deve ser considerada no estabelecimento no Edital (onde deve ser considerado o fim a ser



alcançado) e não na escolha do licitante. Assim, percebe-se que as razões dispostas pela Impugnante são descabidas e desprovidas de fundamento e amparo legal.

Já a **segunda Impugnante RECAPAGEM FELIPE FONTES EIRELI** apresentou as razões alegando que a exigência da apresentação do INMETRO, não condiz mais com a legislação vigente.

Ao questionar, a impugnante suscitou que a Portaria INMETRO/MDIC n.º 56 de 2004 que determinava a apresentação do laudo do INMETRO para o referido produto, foi revogada.

Além disso, indispensável considerar o conteúdo do Parecer Técnico via Despacho n.º 013/2023 emitido pelo Engenheiro Mecânico da Diretoria de Logística que em resposta ao Impugnado, aduz que:

“Vale ressaltar que a Diretoria de Logística da COMURG, com o intuito de adquirir produtos que possam garantir a segurança, qualidade e afim de diminuir os riscos de acidentes quanto a operação e condução dos caminhões coletores de lixo pertencentes a frota, considera obrigatória, a busca de meios de efetivar a aquisição de banda de rodagens que não comprometam a operação dos serviços de coleta. Sendo assim, torna-se imprescindível que possamos nos valer de todos os meios legais possíveis para coibir a participação de licitantes que não possuem as mínimas condições de oferecerem produtos que atendam aos padrões mínimos de qualidade e segurança.

Quanto aos serviços de recapagem descrito no item 2.6 do Edital em questão, a empresa licitante deverá atender as diretrizes estabelecidas na PORTARIA DO INMETRO Nº 433, DE 15 DE OUTUBRO DE 2021, que Aprova o Regulamento Técnico da Qualidade e os Requisitos de Avaliação da Conformidade para Reforma de Pneus – Consolidado. Desta forma, a diretoria de logística, mantém as condições previstas no Edital.”

Assim, a Diretoria de Logística, visando adquirir produtos que possam garantir a segurança e qualidade a fim de evitar riscos de acidentes quando da operação e condução dos



caminhões coletores de lixo pertencentes a frota, se faz necessário o atendimento dos requisitos estabelecidos na Portaria do INMETRO n.º 433 de 15 de outubro de 2021. Portanto a referida Diretoria solicitou que seja mantida as cláusulas do Edital.”

Entretanto, as argumentações foram consideradas de forma isolada, sem considerar outras informações previstas no certame que, avaliado de forma integral apresenta o interesse da Administração, respeitados os princípios e regras legais que regem o procedimento para o atendimento, sobretudo do interesse coletivo que se sobrepõe ao privado.

Em suma, em conformidade e convalidando com a fundamentação jurídica a Diretoria de Logística por meio dos Pareceres Técnicos nº 013/2023 e 014/2023 exauridos pelo Engenheiro Mecânico, manifesta que o solicitado no Edital não fere o princípio da isonomia e está de acordo com as Legislações vigentes.

V – DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, ante a presunção de legalidade e veracidade das informações e documentos juntados aos autos, circunscrita aos limites da demanda posta e da atuação jurídica disposta em regulamento, esta Especializada entende, unicamente do ponto de vista jurídico formal, que conforme transcrito nos Pareceres Técnicos nº 013/2023 e 014/2023 do Engenheiro Mecânico, oriundo da Diretoria de Logística, sobre as impugnações apresentadas pela pessoa Física **CAMILA PAULA BERGAMO** e pela empresa **RECAPAGEM FELIPE FONTES EIRELI**, **posiciona que devem ser recebidos, porém não possuem fundamentos fáticos e de direito que ensejam seus acolhimentos.**

Por fim, esclarece que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos e da regularidade processual da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros que exigem o exercício de competência e discricionariedade administrativa a cargo dos órgãos e setores competentes. Ademais, cumpre anotar que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que



visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”.

Isto posto, submeto o presente à apreciação superior. Após, sejam os autos devolvidos à Comissão Permanente de Licitação para a adoção das providências hábeis ao prosseguimento do feito.

Este é o parecer, S. M. J.

ASSESSORIA JURÍDICA COMURG, aos 16 dias do mês de junho de 2023.

LUCIANA DE MELO ABRÃO
Advogada OAB/GO 21.269
Assessora Jurídica