

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CATALÃO/GO**

**Pregão Presencial nº 085/2022**

**PROCESSO Nº 2022030661.**

**GOLDEN AMBIENTAL E CONSTRUCOES EIRELI**, pessoa jurídica de direito privado devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 09.410.984/0001-53, sediada na AV DEPUTADO JAMEL CECILIO, nº 3455, QUADRAC9 LOTE 2E SALA 602, Bairro Jardim Goiás, Goiânia/GO, CEP 74.810-100, neste ato representada por sua sócia administradora **ROBERTTA REGES DOS SANTOS**, CPF nº 995.034.761-00, neste ato representada por seu administrador, com endereço, vem respeitosamente, nos termos do art. no art. 41, § 1º, da Lei 8.666/93, apresentar a presente

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL ALTERADO**

Convocatório da Pregão Presencial nº 085/2022, referente ao Processo Administrativo Nº 2022030661, que tem como objeto a contratação de serviços contínuos de limpeza urbana e administração do aterro com disponibilização de materiais, mão de obra e equipamentos visando atender às necessidades do Município de Catalão.

## **I. DOS FATOS**

O Município de Catalão/GO tornou público a realização de licitação sob a modalidade de Pregão Eletrônico, com publicação do Edital Alterado, com sessão de abertura no dia 26 de outubro de 2022, às 13h30.

Com a leitura do instrumento convocatório, a impugnante identificou que a municipalidade deixou de observar o que apregoa a segunda parte do § 1º, do art. 23, da Lei 8.666/93, no que se refere à economia de escala.

Conforme será detalhado alhures, a divisão em lotes dos objetos licitados é medida somente afastada pela comprovação de que a junção não traria benefícios econômicos, fiscalizadores e executórios ao objeto, bem como benefícios aos munícipes, destinação final dos serviços eventualmente contratados.

Isto posto, resta o dever de impugnar a divisão em lotes seguintes:

**9.4.2.1. Lote 1: Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos (lixo) – mínimo de 1.350 toneladas/mês;**

**9.4.2.2. Lote 2: Varrição Manual de Vias e Logradouros (eixo de via) – mínimo de 2.135,5 quilômetros/mês de eixo;**

**9.4.2.3. Lote 3: Operação e Manutenção de Aterro Sanitário – mínimo de 3.500 toneladas/mês.**

Conforme será argumentado, a ausência de comprovação técnica especialista sobre a divisão, desconsiderando a economia gerada pela aglutinação dos serviços, afasta a legalidade do certame por desconsiderar a parte final do art. 23, da Lei 8.666/93.

## **II. DA ECONOMIA DE ESCALA**

Imperioso asseverar que o princípio da competitividade, indispensável aos processos licitatórios, é vinculado diretamente aos princípios constitucionais e infraconstitucionais expressos nos textos legais.

Quando falamos em serviços públicos, conforme os hora licitados, estar-se-á se referindo a atividade de oferecimento de utilidade ou

comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinentes a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes<sup>1</sup>.

Isto posto, a única forma de instrumentalizar e regularizar a execução deste serviço é através da aplicação do mais claro e positivado Direito Público, pelo qual a Administração operacionaliza a prestação continuada de serviços públicos essenciais.

Assim, o que se intenta é a instrumentalização da forma para garantir a prestação com os meios jurídicos necessários para assegurar a boa satisfação dos interesses públicos encarnados no serviço público.

**Pretende-se proteger do modo mais eficiente possível as conveniências da coletividade e, igualmente, defender a boa prestação do serviço não apenas (a) em relação a terceiros que pudessem obstá-la; mas também – e com mesmo empenho – (b) em relação ao próprio estado e (c) ao sujeito que as esteja desempenhando (concessionário ou permissionário).**

com efeito, ao erigir-se algo em serviço público, bem relevantíssimo da coletividade, quer-se também impedir, de um lado, que terceiros os obstaculizem e; de outro; que o titular deles; ou quem haja sido credenciado a prestá-los; procedam, por ação ou omissão, de modo abusivo, quer por desrespeitar direitos do administrado em geral, quer por sacrificar direitos ou conveniências dos usuários do serviço<sup>2</sup>.

Nesta concepção, em sede de princípios para caracterização do serviço público, em especial, uma melhor execução destes mesmos serviços,

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 699.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p 700-701.

Hely Lopes Meireles enumera cinco princípios indissociáveis da melhor execução do contrato de serviços<sup>3</sup>:

- a) **permanência**, que é o nome atribuído ao princípio da continuidade
- b) **generalidade**, que corresponde ao princípio da igualdade;
- c) **eficiência**, que exige atualização dos serviços, ou melhor, mutabilidade;
- d) **modicidade**, exigente de tarifas razoáveis;
- e) **cortesia**.

Nessa toda, dentro dos princípios apresentados pelos doutrinadores, quanto a modicidade, indissociável que a prestação destes serviços seja acompanhada de remuneração justa à empresa, mas ao mesmo tempo sem o enriquecimento sem causa ou superfaturamento de serviços que, de outras formas, poderiam ser mais baratos.

**É nesse contexto que se insere a existência da chamada economia de escala**, em que se organiza o processo produtivo de maneira que se alcance a máxima utilização dos fatores produtivos envolvidos no processo, procurando como resultado baixos custos de produção e o incremento de bens e serviços.

Ora, é entendimento sufragado pelo Tribunal de Contas da União que o prejuízo à economia da escala não pode ser relavado em processos licitatórios, sob pena de prejuízo à Administração, sendo que a proteção dada ao conjunto de serviços aglutinados é proveniente da própria legislação pátria:

**Abstenha-se de realizar procedimentos licitatórios, mediante fracionamento de despesa, sem que a modalidade de licitação escolhida tenha permitido, comprovadamente, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, nos**

---

<sup>3</sup> Direito Administrativo Brasileiro, 38º ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2012, p. 380 *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p 705.

**moldes dos arts. 2º e 23, § 2º, parte final.** Acórdão  
2387/2007 Plenário

A legislação antiga (Lei 8.666/93) e atual (Lei 14.133/2021) preveem a importância da manutenção de economia de escala:

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.** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, **observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.**

Destarte, inexistente revogação da súmula 247 do Tribunal de Contas da União em que é permissivo a união dos itens licitados, quando verificada a vantagem gerada pela 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

Veja, para sedimentar a possibilidade de junção dos serviços ora licitados, o Tribunal de Conta da União, em decisão marcante, através do

Acórdão 1692/2004, ao receber denúncia contra a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero - sobre irregularidades que teriam sido verificadas nos editais de licitação para a reforma e ampliação dos aeroportos Santa Genoveva, em Goiânia, de Vitória, no Espírito Santo e Santos Dumont, no Rio de Janeiro, em que não haviam sido feitos os parcelamentos das obras, **foi acatada a justificativa da Administração em que a união das obras geraria significativa economia ao objeto.** Confira as razões da denunciada:

Com relação ao não-parcelamento do objeto das licitações, **a Infraero informou que a decisão por licitar as obras de cada aeroporto como um todo teria por finalidade:**

- a) **a otimização do canteiro de obras**, gerando economia e um melhor controle do fluxo de pessoal, equipamentos e materiais;
- b) **o melhor gerenciamento do empreendimento** com a garantia de apoio logístico único para a execução das obras e da aplicação de ferramentas gerenciais comuns para o controle do empreendimento;
- c) **a diminuição de interferências**, resultante de um único planejamento de obras, reduzindo-se a possibilidade de atrasos em etapas sob a responsabilidade de uma contratada em função da atuação da outra.

Tal decisão estaria fundada em **pareceres elaborados pelo engenheiro Theodósio Pereira da Silva e pelo jurista Antônio Carlos Cintra do Amaral, contratados pela Infraero com o objetivo específico de emitir opinião sobre a execução de obras aeroportuárias.**

Em sua fundamentação, o e. Conselheiro fez questão de fundamentar o que se segue:

No que se refere a obras, porém, **nem sempre esse parcelamento é tecnicamente viável. As obras a serem executadas podem constituir um conjunto, indissociável.** Ou seja: **podem ser elementos de um sistema e a complexidade de um sistema não corresponde ao mero somatório de seus elementos. Os sistemas têm características próprias, distintas das características de seus elementos, considerados isoladamente.**

Nesse sentido, escrevi em meu 'Comentando as Licitações Públicas' (Rio de Janeiro, Temas & Idéias, 2002, pp. 65/66):

'De acordo com o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/93, **a Administração deve efetuar a partição de obras, serviços e compras, desde que seja ela técnica e economicamente viável. Essa viabilidade técnica e econômica deve resultar de um juízo sobre a vantagem ou desvantagem de contratar parte, em vez de contratar o todo.** Em regra, a partição de compras é mais vantajosa. **Mas no que se refere a obras e serviços, deve ser analisado cada caso, com o maior cuidado.** A decisão de efetuar a partição deve **visar ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, mas sem que isso importe em perda da economia de escala (ou, em certos casos, sem que fique prejudicado o enfoque sistêmico do objeto a contratar)**'

Não se trata, portanto, em certos casos, de construir obras isoladas, mas de realizar um empreendimento, visto como um sistema, **em que as obras a serem construídas são elementos sistêmicos. A contratação do conjunto das obras, mediante realização de uma única licitação, preserva, ainda, a economia de escala. Atende ao princípio da economicidade, sem ferir o da isonomia. É razoável. Reveste-se, portando, da necessária legalidade.**" (grifos no original)

Por tais razões, a referida denúncia foi considerada improcedente.

**Destarte, é indispensável que a economia de escala seja provada inaplicável no caso concreto para poder afastar o aglutinamento**

**dos serviços licitados, antes de dividi-los, o que não aconteceu neste processo licitatório.**

Portanto, é inconcebível que o certame licitatório possua contradições explícitas em seu instrumento convocatório e as determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União, sob pena de ilegalidade do instrumento.

Ora, exigência do certame descompassada com a norma nacional ou jurisprudência da Corte de Contas Federal não encontra justificativa proporcional ou razoável, esbarrando, conseqüentemente, em imotivada decisão do órgão licitante.

Trago à baila o Acórdão nº 08805/2019 proferida pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, onde o próprio *parquet* de contas assim se manifestou:

Analisando-se o caso concreto à luz da norma e da jurisprudência depreende-se **que a regra do parcelamento de objetos divisíveis pode ser relativizada. Isso de acordo com Dotti12 (2012, p. 2), segundo o qual a economia de escala constitui conditio sine qua non para que haja parcelamento válido, ou seja, nas circunstâncias em que o parcelamento do objeto promover a perda na economia de escala, é permitido a unificação de vários objetos para um único procedimento licitatório.**

**O termo economia de escala é empregado à organização dos fatores de produção de modo que maximize vantagens e minimize custos. Este conceito, usualmente associado às empresas privadas, também é aplicado à Administração Pública, notadamente, quando se observa o princípio da economicidade, contido no art. 70 da Constituição Federal que, em suma, pressupõe resultados esperados com o menor custo possível.**

Com esses fundamentos, a junção de objetos na Concorrência nº 03/2018 pode ser considerada regular, visto que, nos termos da análise da SLC, o não parcelamento do objeto resultou em uma economia no percentual de 21,01% do valor estimado. Isso porque, no orçamento de referência estava previsto o gasto na ordem de R\$5.454.377,76, enquanto o valor da proposta vencedora foi na importância de R\$4.308.607,68. Assim, o Município deixou de gastar um montante de R\$1.145.776,08.

Logo, pelas razões apresentadas pela Unidade Técnica e com a fundamentação acrescida neste Parecer, opino pela improcedência da Denúncia, neste ponto.

De acordo com o **princípio da motivação, a Administração tem o dever de justificar seus atos**, apontando—lhes os fundamentos de direito e de fato, **assim como a correlação lógica entre os eventos e situação que deu por existente e a providência tomada**, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei motivadora, devendo **a motivação ser prévia ou contemporânea à expedição do ato**<sup>4</sup>.

Destarte, o dever de motivar o instrumento convocatório é exigência de uma Administração democrática, pois o cidadão deve saber os motivos que fundamentam a decisão, sendo que a ausência de uma justa motivação é desvio de legalidade.

É entendimento do c. Superior Tribunal de Justiça que a ausência de motivação em certame licitatório é motivo mais do que justo para suspensão do ato:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO À FISCALIZAÇÃO E ENGENHARIA CONSULTIVA DE PROJETOS, OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NO ESTADO. DECISÃO QUE SUSPENDEU O CERTAME LICITATÓRIO. GRAVE LESÃO À ORDEM, À SEGURANÇA E À ECONOMIA PÚBLICAS NÃO CONFIGURADAS. ALEGAÇÕES GENÉRICAS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. INDÍCIOS DE VÍCIO NO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO. JUÍZO MÍNIMO SOBRE O MÉRITO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

**1. Segundo entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, é imprescindível a cabal demonstração de que manter o decisum atacado obstaculiza o exercício da atividade pública ou mesmo causa prejuízos financeiros que impossibilitem a prestação dos serviços públicos, situação essa não identificada na análise dos autos.**

**2. Eventual descontinuidade do serviço a ser prestado pode ser superada pela contratação emergencial, até**

---

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

**que a controvérsia seja solucionada pelo Poder Judiciário. Precedentes do STJ.**

3. A decisão que examina o pedido de suspensão de liminar não pode afastar-se integralmente do mérito da ação originária. Permite-se um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo da demanda, para verificar a plausibilidade do direito, evitando-se tornar a via processual do pedido suspensivo campo para manutenção de situações ilegítimas. Precedentes do STF e do STJ.

**4. No caso, havendo discussão sobre a ausência de motivação na decisão administrativa que desclassificou a Interessada do certame, o interesse público fica mais bem resguardado com a suspensão do procedimento, preservando a isonomia entre os concorrentes, princípio basilar da licitação.**

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SS n. 2.941/BA, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 20/6/2018, DJe de 7/8/2018.)

Portanto, o que se requer com a presente impugnação é demonstrar que a ausência de documentação ou estudo pertinente para motivar a divisão dos itens licitados, prejudicando, com certeza, a economia de escala, esbarra nas previsões de legalidade dos Tribunais de Contas, tanto municipal quanto da União.

Desta feita, impugna-se a divisão dos itens sem a competente comprovação de que a separação dos itens traria benefícios à Administração.

É a impugnação.

**III. DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, a requerente roga à V. Sa. que conheça da presente impugnação ao edital para determinar que seja procedido justificativas pela não consideração da aglutinação dos itens licitados, requerendo a comprovação de que a economia de escala não estaria prejudicada se aglutinados os serviços; havendo prejuízo à economia de escala, que seja alterado o certame licitatório, com fins de adequação à parte final do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, aglutinando-se os serviços a serem licitados.

Conhecendo a competência e seriedade desta gestão municipal, é certa que será retificado o instrumento convocatório, com nova publicação do Edital ante as alterações a serem feitas que refletem na apresentação das propostas, e reabertura do prazo.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Catalão/GO, 19 de outubro de 2022.

**GOLDEN AMBIENTAL E CONSTRUCOES EIRELI**