

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA COORDENADORIA DE  
JULGAMENTO DE LICITAÇÕES DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE  
SANTA CATARINA**

**PREGÃO ELETRÔNICO N° 063 /2023**

**PAE n° 27.261/2023**

**ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 79.283.065/0001-41, com sede na Rua Dona Leopoldina, 26, Centro, Joinville/SC, CEP 89201-0959, por sua representante legal adiante assinada, vem, respeitosamente, à presença de V. Sa., nos termos do artigo 164 da Lei n. 14.133/21 e item 4.1 do edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao ato convocatório em epígrafe.

**1) ESCLARECIMENTOS PRÉVIOS**

De início, cumpre salientar que, ao formular a presente impugnação, não tem a impugnante a menor intenção de manifestar crítica ou despreço pelo(a) pregoeiro(a) e sua equipe de apoio cuja qualificação técnica e competência profissional são por demais conhecidas.

Entretanto, alguns pontos do edital, se mantidos, podem acarretar sérios prejuízos para a administração pública, correndo-se o risco de anulação de todo o procedimento licitatório.



É sob esse prisma que a impugnante passa a discorrer sobre os pontos que podem acarretar a nulidade do certame, notadamente em relação à: 1) critério de julgamento/adjudicação do objeto; e 2) contratação exclusiva de ME/EPP.

Assim, com todo respeito e acatamento, comparece a impugnante perante o pregoeiro (a) oficial no intuito de ver expurgado resquícios de irregularidades com vistas à manutenção do interesse público.

## **2) DA TEMPESTIVIDADE E DA NECESSÁRIA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

A presente impugnação é tempestiva, uma vez que apresentada até três dias úteis antes da abertura da sessão pública, que ocorrerá no dia 08 de novembro de 2023. Desta feita, o prazo final para protocolo da Impugnação está previsto para o dia 31/10/2023, conforme previsão do item 4.1 do Edital.

No que diz respeito à forma, o edital de licitação estabelece que a impugnação **deve ser apresentada por meio eletrônico, através do e-mail: pregao@tre-sc.jus.br.**

Dessarte, tempestiva a impugnação e apresentada nos termos do que exige o edital, requer-se pelo seu recebimento.

## **3) DOS FATOS**

O Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, por meio da Coordenadoria de Julgamento de Licitações, instaurou PAE nº 27.261/2023, na modalidade de Pregão Eletrônico n. 063/2023, para a contratação dos serviços especializados de recepcionista, para os prédios dos cartórios de Joinville, de Criciúma e de Lages.

A empresa ORBENK, ora impugnante, objetivando participar deste procedimento, obteve o edital da licitação com vistas a preparar uma proposta de acordo com as necessidades da administração.

Ocorre que foi surpreendida com o texto do ato convocatório, especialmente em relação ao 1) julgamento pelo menor preço por item, considerando que se tratam de 3 itens

idênticos que podem ser fornecidos por uma mesma empresa em prol da economicidade em escala do certame e; 2) itens de fornecimento exclusivo por microempresas ou empresa de pequeno porte.

Passamos às razões da impugnação.

## 4) MÉRITO

### 4.1) CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

Analisando o edital, verifica-se a dubiedade quanto à forma de adjudicação do objeto e também do julgamento das propostas durante a fase de lances, vejamos:

A licitação adotará o critério de julgamento por **MENOR PREÇO** e modo de disputa **ABERTO E FECHADO**, consoante as condições estatuídas neste Edital e será regida pela Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, pelas Resoluções n. 7, de 18 de outubro de 2005, 156, de 8 de agosto de 2012, 169, de 31 de janeiro de 2013, e 497, de 20 de abril de 2023, do Conselho Nacional de Justiça, pelos Decretos n. 8.538, de 6 de outubro de 2015, e 11.246, de 27 de outubro de 2022, pelo Termo de Conciliação entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia-Geral da União, homologado na 20ª Vara do Trabalho de Brasília – DF, nos autos do Processo de n. 01082-2002-020-10-00-0, pelas Portarias P n. 18, de 31 de janeiro de 2023, e n. 39, de 10 de abril de 2023, e pelo Acórdão TCU n. 2.568/2021 – Plenário.

**5.2. Deverá constar da proposta encaminhada pelo Sistema Compras.gov.br, no campo “preço”: os seguintes valores:**

| GRUPO | ITEM |   |
|-------|------|---|
| 1     | 1    | Valor <b>UNITÁRIO</b> mensal dos serviços de recepcionista: JOINVILLE.                              |
|       | 2    | Valor <b>UNITÁRIO</b> do pacote de serviço adicional: JOINVILLE (serviço de 1 profissional por 1h). |
| 2     | 3    | Valor <b>UNITÁRIO</b> mensal dos serviços de recepcionista: CRICIÚMA.                               |
|       | 4    | Valor <b>UNITÁRIO</b> do pacote de serviço adicional: CRICIÚMA (serviço de 1 profissional por 1h).  |
| 3     | 5    | Valor <b>UNITÁRIO</b> mensal dos serviços de recepcionista: LAGES.                                  |
|       | 6    | Valor <b>UNITÁRIO</b> do pacote de serviço adicional: LAGES (serviço de 1 profissional por 1h).     |

**5.2.1. Considerando que cada grupo de itens de que trata o subitem 5.2 será adjudicado a ÚNICO fornecedor, é obrigatória a apresentação de proposta para todos os itens que compõem o grupo cotado.**

## VII. DO JULGAMENTO

7.1. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro realizará a verificação da conformidade da proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto estipulado e, observado o disposto nos arts. 33 e 34 da IN SEGES/ME n. 73/2022, à compatibilidade do preço final em relação ao estimado para a contratação, conforme definido neste edital.

7.1.1. O pregoeiro concederá o **prazo máximo de 2 (duas) horas**, prorrogável por igual período, contado da solicitação no sistema, para envio da proposta e dos documentos complementares, devidamente adequada ao último lance ofertado ou ao último valor negociado, sob pena de desclassificação.

7.1.1.1. A prorrogação de que trata o subitem 7.1.1, poderá ocorrer nas seguintes situações:

- a) por solicitação do licitante, mediante justificativa aceita pelo pregoeiro; ou
- b) de ofício, a critério do pregoeiro, quando constatado que o prazo estabelecido não é suficiente para o envio dos documentos exigidos no edital para a verificação de conformidade de que trata o subitem 7.1.

7.1.1.2. A documentação complementar a ser encaminhada juntamente com a proposta ajustada é a seguinte:

- a) Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme modelo constante no **ANEXO II** deste Edital, com relação ao(s) item(ns) referente(s) à prestação mensal dos serviços;
- b) cópia ou arquivo contendo o acordo, convenção coletiva ou sentença normativa e respectiva data base e vigência relativa à atividade econômica preponderante da empresa ou, se inexistente qualquer desses instrumentos, indicação do sindicato que presta assistência a essa categoria;
- c) **GFIP** ou documento apto a comprovar o **Fator Acidentário de Prevenção (FAP)** do licitante;
- d) produtividade adotada, bem como a comprovação de sua exequibilidade, sempre que a produtividade apresentada pelo licitante for diversa da produtividade de referência que integra o Termo de Referência;
- e) quantidade de pessoal que executará os serviços; e
- f) Escrituração Fiscal Digital da Contribuição para o **PIS/PASEP** e **COFINS** (consistente no **Recibo de Entrega de Escrituração Fiscal Digital - EFD-Contribuições**) relativa aos últimos 12 (doze) meses anteriores à

apresentação da proposta, ou outro meio hábil, em que constem, pelo menos, os valores totais das Contribuições Sociais Apuradas e dos Créditos disponíveis no período, a fim de se possa aferir as **aliquotas médias efetivas**, no caso de empresas tributadas pelo regime da incidência não-cumulativa das referidas contribuições.

7.1.1.2.1. A Planilha e as informações de que trata o subitem 7.1.1.2 deverão ser enviadas em **até 2 (duas) horas**, contadas da solicitação de envio de anexo pelo Pregoeiro, devendo os documentos ser compactados em único arquivo (.zip) para envio via sistema.

7.1.1.2.2. O licitante convocado será responsável pela integridade e pelo conteúdo do arquivo encaminhado. Na hipótese de o arquivo apresentar problemas quanto à descompactação, leitura ou compatibilidade, será reaberta pelo Pregoeiro a convocação pelo sistema, dispondo o licitante do prazo remanescente àquele inicialmente concedido para proceder ao reenvio do arquivo, livre das circunstâncias que impediram sua leitura e impressão.

7.1.1.2.3. O não envio dos documentos mencionados no subitem 7.1.1.2, alíneas "a" a "f", ou o envio em desacordo com o Edital ou o decurso do prazo mencionado no subitem 7.1.1.2.1 sem que tenha sido resolvido o problema de descompactação, leitura ou compatibilidade mencionado no subitem 7.1.1.2.2, ensejará a **DECLASSIFICAÇÃO** da proposta, respeitado o disposto no subitem 7.3.2, no que tange à Planilha de Custo e Formação de Preços.

7.1.1.2.4. Em caso de divergência entre o numeral em algarismos e o descrito por extenso, prevalecerá o que estiver por extenso.

7.2. Encaminhada a proposta ajustada pelo licitante que apresentou o menor preço, o Pregoeiro examiná-la-á quanto à adequação do objeto e à compatibilidade dos preços detalhados dos serviços em relação aos estimados para a contratação.

7.2.1. Considerando que cada grupo de itens de que trata o subitem 5.2 deste certame será adjudicado a ÚNICO fornecedor, a desclassificação em um item por preço excessivo implicará a desclassificação no outro item do grupo cotado pelo licitante.

7.3. Na Planilha de Custos e Formação de Preços de que trata a alínea “a” do subitem 7.1.1.2, deverá constar o detalhamento de todos os elementos utilizados para a formação dos preços propostos para a prestação dos serviços, discriminados em:

7.3.2. A Planilha de Custos e Formação de Preços poderá ser ajustada, se possível, pelo licitante uma única vez, no prazo de 2 (duas) horas da solicitação, via convocação de anexos, pelo Pregoeiro, para refletir correta e suficientemente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto.

7.3.3. Se o licitante não providenciar, no prazo fixado no subitem 7.3.2, o saneamento das incorreções apontadas, sua proposta será desclassificada.

7.3.4. O licitante que for optante pelo **Simples Nacional**, ao formular a Planilha de Custos e Formação de Preços, não poderá considerar os benefícios do regime de tributação do Simples em consequência do que dispõem o art. 17, inciso XII, o art. 30, inciso II, e o art. 31, inciso II, da Lei Complementar n. 123/2006, devendo apresentar sua proposta já de acordo com o regime jurídico em que será firmado o contrato, conforme subitens 2.2.3 e 5.4 deste Edital.

7.5. Na hipótese da proposta do primeiro colocado permanecer acima do preço máximo definido para a contratação, o pregoeiro poderá negociar condições mais vantajosas, após definido o resultado do julgamento.

7.5.1. A negociação será realizada por meio do sistema e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes.

7.5.2. Quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido para a contratação, a negociação poderá ser feita com os demais licitantes classificados, exclusivamente por meio do sistema, respeitada a ordem de classificação, ou, em caso de propostas intermediárias empatadas, serão utilizados os critérios de desempate definidos no subitem 6.6.

7.5.3. Concluída a negociação, se houver, o resultado será registrado na ata da sessão pública, que será anexada aos autos do procedimento de contratação.

7.5.4. Observado o prazo de que trata o subitem 7.1.1, o pregoeiro solicitará, no sistema, o envio da proposta e dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação.

Termo de Referência:

## 9.1. Parcelamento e adjudicação

A adjudicação deverá ser realizada por item, da seguinte forma:

| ITEM | DESCRIÇÃO  |
|------|--|
| 1    | Serviços de Recepcionista – Prédio Cartórios Joinville |
| 2    | Serviços de Recepcionista – Prédio Cartórios Criciúma  |
| 3    | Serviços de Recepcionista – Prédio Cartórios Lages     |

Nota-se, douta administração, que o edital não especifica qual será o critério de julgamento das propostas, se, por exemplo, será pelo “menor preço global” ou pelo “menor preço por item”.

Isso porque, o que consta no texto dos subitens 5.2.1 e 7.2.1, no que tange à forma de adjudicação, é apenas referente aos itens integrantes dos Grupos, sem mencionar, entretanto, como será feita a adjudicação dos Grupos (1, 2 e 3).

Salienta-se que o Grupo 1, por exemplo, é composto pelos itens 1 e 2. O texto do edital diz que, no grupo, a adjudicação será feita de forma global, de tal modo que, sendo uma empresa desclassificada em um dos itens integrantes do grupo, será também desclassificada do outro item.

Não obstante, como já dito acima, não há qualquer menção referente a como será feita a adjudicação dos grupos da licitação, fato este corroborado pelo fato de **não haver no Edital e seus Anexos a indicação do valor individual de cada item e de cada grupo**, constando apenas o valor MENSAL GLOBAL da licitação, como se demonstra abaixo, nos itens do Termo de Referência:

## 10. Estimativas do valor da contratação

Com base no atual contrato, 090/2019, o valor estimado para a contratação do objeto deste estudo é aproximadamente R\$ 14.288,80 (quatorze mil, duzentos e oitenta e oito reais e oitenta centavos) mensais.

## 12. Adequação orçamentária

| Item                                     | Programa de Trabalho   | Elemento de Despesa  | Valor                |
|--|--|--|----------------------|
| 14 – Anexo I – serviços de recepcionista | 02.122.0570.20GP.0042 – Julgamento de Causas e Gestão Administrativa no Estado de SC | Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, Subitem 79 – Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional | R\$ 14.288,80        |
| <b>Total</b>                             |  |  | <b>R\$ 14.288,80</b> |

## 7. Vigência da contratação

O contrato terá vigência a partir da data da assinatura até 31/08/2024, prorrogável até o limite decenal, nos termos do art. 107 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

## 8. Estimativa do valor da contratação\*

O valor orçado no Plano de Contratações para o item relativo a outros serviços terceirizados é de R\$ 1.402.371,89 (um milhão, quatrocentos e dois mil, trezentos e setenta e um reais e oitenta e nove centavos) e com base no atual contrato, 090/2019, o valor estimado para a contratação do objeto deste estudo é aproximadamente R\$ 14.288,80 (quatorze mil, duzentos e oitenta e oito reais e oitenta centavos) mensais.

## 9. Justificativas para o parcelamento ou não da contratação\*

A adjudicação deverá ser realizada por item, da seguinte forma:

| ITEM | DESCRIÇÃO  |
|------|--|
| 1    | Serviços de Recepcionista - Prédio Cartórios Joinville |
| 2    | Serviços de Recepcionista - Prédio Cartórios Criciúma  |
| 3    | Serviços de Recepcionista - Prédio Cartórios Lages     |

Nesse diapasão, importa salientar que a Lei n. 8666/93 taxativamente exige que no edital conste o critério de julgamento, conforme se depreende do art. 40, *in verbis*:

#### Da Instrução do Processo Licitatório

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

[grifos nosso]

E, ainda:

#### Seção V

#### Do Sistema de Registro de Preços

**Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:**

(...)

V - **o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço** ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

(...)

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital. [grifos nosso]

A Lei n. 10.520/02 acompanha o mesmo raciocínio:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - **a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, as exigências de habilitação, **os critérios de aceitação das propostas**, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

(...)

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

X - **para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço**, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital; [grifos nosso]

No mesmo sentido está o Decreto n. 10.024/19:

### **Critérios de julgamento das propostas**

Art. 7º **Os critérios de julgamento** empregados na seleção da proposta mais vantajosa para a administração **serão os de menor preço** ou maior desconto, **conforme dispuser o edital**.

Parágrafo único. Serão fixados critérios objetivos para definição do melhor preço, considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade, as diretrizes do plano de gestão de logística sustentável e as demais condições estabelecidas no edital.

(...)

### **Orientações gerais**

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

(...)

III - **elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento** e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os

lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta; [grifos nosso]

Considerando que todos os itens se referem a um mesmo serviço (recepcionistas), **não há razão para que o julgamento/adjudicação** seja feito pelo menor preço por Grupo, ou seja, de forma unitária e individual, como se cada grupo fosse um Pregão Autônomo.

Isso porque, **ao dividir o objeto em Grupos distintos há flagrante perda da economia em escala**, uma vez que, por exemplo, **as taxas administrativas não poderão ser diluídas entre as planilhas, já que cada planilha deverá conter o valor integral do gasto com água e luz de toda sede, aluguel, material de expediente, salário do pessoal administrativo, seguros, despesas com passivo trabalhista, valores relativos à medicina do trabalho, custos referentes aos exames admissional, demissional, periódicos**, entre tantos outros.

Do mesmo modo, no formato em que o edital se encontra, somente haverá o aumento dos custos com insumos (uniformes, equipamento de proteção individual, materiais), tendo em vista que é sabido que o volume de aquisição tende a reduzir o preço.

Além disso, ao se unificar o julgamento e adjudicação por meio do “menor preço global”, as despesas com taxas administrativas e insumos serão suportadas por uma única empresa e poderão ser dissolvidas entre as planilhas de todos os postos de trabalho.

A lei de licitações - Lei 8.666/93, a qual serve como referência quando se trata de licitações -, taxativamente estabelece que os serviços sejam divididos em tantas parcelas quantas se COMPROVEM técnica e economicamente viáveis e **desde que haja economia em escala**, *in verbis*:

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. [grifos nosso]

Todavia, conforme já exposto, não é tecnicamente e economicamente viável contratar 03 (três) empresas de prestação de serviços distintas, tampouco há economia em escala nessa manobra, pois os custos não poderão ser diluídos dentre os 03 postos de trabalho contratados, caso seja mantida a forma de julgamento e adjudicação que consta do Edital.

Além do mais, a gestão de 03 (três) contratos firmados pela administração pública com 03 (três) empresas distintas despenderá um trabalho e um tempo desnecessário, tanto na questão burocrática da gestão, como na gestão operacional dos trabalhadores.

De acordo com as orientações do Tribunal de Contas da União (4a Edição - Revista, atualizada e ampliada) “Impõe-se o parcelamento, quando existir parcela de natureza específica que possa ser executada por empresas com especialidades próprias ou diversas e for viável técnica e economicamente. Deve em qualquer caso apresentar-se vantajoso para a Administração”.

No presente caso, não se tratam de 03 itens específicos com peculiaridades distintas, **tratam-se de 03 itens relativos aos mesmos serviços de recepcionistas que poderão ser prestados por uma única empresa.** O TCU já se pronunciou em caso muito semelhante:

**É indevida a realização de licitações distintas para a contratação de serviços de igual natureza, ainda que em locais diversos, quando os potenciais interessados são os mesmos, por contrariar o art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993.** Acórdão 1780/2007 Plenário (Sumário) [grifos nosso]

A Corte Administrativa destaca, ainda, que “Deve o gestor atentar-se para que o parcelamento seja realizado **somente em benefício da Administração. Divisão do objeto que não observe economia de escala poderá produzir efeito contrário, ou seja, aumento de preços**”.

É indispensável, portanto, que a administração inclua objetivamente no edital o critério de julgamento e delimite o julgamento pelo menor preço global para que não

ocorra a perda de economia em escala, notadamente porque os custos dos serviços serão absorvidos pela quantidade fornecida.

O julgamento pelo menor preço global e consequente adjudicação única, resultará na vantajosidade para administração e preservação da supremacia do interesse público.

Neste sentido, seguem julgados do Tribunal de Contas da União:

O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, **se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração** (Acórdão 3041/2008 - Plenário).

**Se o parcelamento das obras, no caso concreto, mostra-se prejudicial ao gerenciamento dos serviços**, é admissível a realização de licitação única para contratação da execução de todas as etapas que compõem o empreendimento (Acórdão 678/2008 - Plenário).

É cediço que a regra é o parcelamento do objeto de que trata o § 1º do art. 23 da Lei Geral de Licitações e Contratos, cujo objetivo é o de melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, **mas é imprescindível que se estabeleça que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável. Do contrário, existindo a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido, não há razão em fragmentar inadequadamente os serviços a serem contratados** (Acórdão 1946/2006 Plenário).

Renato Geraldo Mendes assevera<sup>1</sup>:

(...) a divisão do objeto está diretamente relacionada com os aspectos quantitativo e qualitativo. É preciso perceber que há uma relação estreita entre o aspecto qualitativo do objeto com a questão técnica e, de outra parte, uma relação direta entre a quantidade do objeto e a potencial ampliação da participação de interessados. **No entanto, por vezes, a redução da quantidade do objeto para viabilizar a ampliação da disputa pode representar prejuízos à economicidade. Não se pode dividir o objeto se essa divisão comprometer a qualidade da solução definida, da**

<sup>1</sup> A divisão do objeto da licitação em itens e lotes e os parâmetros legais a serem adotados pelo agente para tomar a decisão. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 255, p. 436-443, mai. 2015.

mesma forma que não é possível reduzir a quantidade do objeto se a redução representar indiscutível prejuízo à economicidade. [grifos nosso]

É evidente, portanto, que não se pode falar em “menor preço por grupo” pois esse critério de julgamento não favorecerá a administração no pregão em questão, já que não é tecnicamente nem economicamente viável. Da mesma forma, não prestigia a economia em escala.

Assim entendeu, inclusive, o Estado de Santa Catarina no pregão eletrônico n. 0195/2020 para contratação de serviços terceirizados comuns ao conglomerar todos os itens em um único lote com a respectiva justificativa:

3.1 - O objeto da licitação consta em um único lote, com mais de um item para aproveitar as peculiaridades do mercado e ampliar a competitividade, sendo que o não agrupamento causaria prejuízo para o conjunto licitado, visto que os serviços são afins e podem ser prestados por uma única empresa, gerando economia de escala. [grifos nosso]

Não fosse o bastante, o próprio Pregão Eletrônico nº 058/2019, o qual embasou o atual contrato nº 090/2019, e que está se encerrando, não previa a adjudicação por Grupo ou Item, mas sim julgamento e adjudicação pelo menor valor global, como bem se demonstra a seguir:

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

Rua Esteves Júnior, n. 68, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88015-130 – Fone: (48) 3251-3700 – [www.tre-sc.jus.br](http://www.tre-sc.jus.br)

### **PREGÃO N. 058/2019**

(PAE n. 27.722/2019)

O **TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA**, por meio da Coordenadoria de Julgamento de Licitações, conforme art. 45, inciso IV, da Resolução TRESA n. 7.930, de 9 de dezembro de 2015, atendendo à solicitação da Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços, comunica aos interessados que fará realizar **PREGÃO ELETRÔNICO** para a contratação dos serviços especializados de recepcionista para os prédios Sede e Anexo I do TRESA.

A proposta deverá ser registrada no sistema COMPRASNET, por meio do [site www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br) (UASG 070020), até o horário da abertura da Sessão Eletrônica, que se dará no **dia 4 de novembro de 2019, às 14 horas**, no mesmo *site*.

A licitação será do tipo **MENOR PREÇO**, consoante as condições estatuídas neste Edital e será regida pelas Leis n. 10.520, de 17 de julho de 2002, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.078, de 11 de setembro de 1990, 8.429 de 2 de junho de 1992, Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, pelos Decretos n. 5.450, de 31 de maio de 2005, e 8.538, de 6 de outubro de 2015, pela Resolução n. 23.234, de 15 de abril de 2010, do Tribunal Superior Eleitoral, pela Resolução n. 156, de 8 de agosto de 2012, do Conselho Nacional de Justiça, pela Instrução Normativa SLTI/MPDG n. 3, de 26 de abril de 2018, e pelo Termo de Conciliação entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia-Geral da União, homologado na 20ª Vara do Trabalho de Brasília – DF, nos autos do Processo de n. 01082-2002-020-10-00-0.

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

2.8.1 O **PACOTE DE SERVIÇOS ADICIONAIS** refere-se à produtividade de 01 (um) profissional durante 01 (uma) hora.

| TABELA DE PACOTE DE SERVIÇOS ADICIONAIS |  |
|---|--|
| PACOTE DE SERVIÇOS ADICIONAIS           | PRODUTIVIDADE CORRESPONDENTE A 01 (UM) PACOTE DE SERVIÇOS ADICIONAIS |
| Recepção                                | Fornecimento de informações e controle de acesso                     |

### **2.9 Parcelamento e Adjudicação**

A contratação conjunta dos serviços de recepção para os prédios Sede e Anexo I do TRESA revela-se apropriada tendo em vista a melhor gestão e fiscalização dos serviços concentrados num único contrato.

Ainda, considerando a inexpressividade dos valores para os postos do prédio Sede e para os postos do prédio Anexo I, opta-se pela adjudicação global do objeto, em prol da participação de maior número de empresas no certame.

## VI. DA FORMULAÇÃO DE LANCES

6.1. Aberta a etapa competitiva, os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do Sistema Eletrônico, sendo o licitante imediatamente informado do seu recebimento e respectivo horário de registro e valor.

6.1.1. Assim como as propostas, os lances serão ofertados pelo **VALOR TOTAL MENSAL** para o ITEM 1 e pelo **VALOR TOTAL** para o ITEM 2.

## IV. DO ENVIO ELETRÔNICO DA PROPOSTA

4.1. Os licitantes deverão encaminhar proposta exclusivamente por meio do Sistema Eletrônico, até a data e a hora marcadas para abertura da Sessão Eletrônica, informada no preâmbulo deste Edital.

4.1.1. Até a abertura da Sessão Eletrônica, os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta anteriormente apresentada.

4.1.2. A manutenção de proposta até a data de abertura da Sessão Eletrônica implica obrigatoriedade de cumprimento das disposições nela contidas, assumindo o licitante, caso vencedor, o compromisso de executar o objeto conforme especificações e exigências deste Edital.

### 4.2. Deverão constar da proposta:

#### a) no campo "preço": os seguintes valores:

| ITEM | COTAÇÃO  |
|------|--|
| 1    | Valor <b>TOTAL</b> mensal para a prestação dos serviços de recepcionista, com jornada de 6 horas diárias, de 2ª a 6ª feira |
| 2    | Valor <b>TOTAL</b> do pacote de serviço adicional ( <b>serviço de 1 profissional por 1h</b> )                              |

b) no campo "descrição detalhada do objeto ofertado": detalhamento do objeto, quando couber, sem alternativas.

4.2.1. No campo "descrição detalhada do objeto ofertado", não havendo informação adicional, em atendimento à exigência do sistema, basta que a empresa declare no citado campo que a proposta está de acordo com este Edital.

4.2.2. Não será admitida, no campo "descrição detalhada do objeto ofertado", a inclusão de qualquer informação que permita identificar o autor da proposta, sob pena de desclassificação.

**4.3. Durante a sessão eletrônica, o licitante que tiver oferecido o menor lance deverá apresentar os documentos de que trata o subitem 7.2.**

4.4. Considerando que o objeto deste certame será adjudicado a **ÚNICO** fornecedor, é obrigatória a apresentação de proposta para **TODOS** os itens.

Posto isso, a especificação do critério de julgamento e a delimitação pelo "menor preço global" é medida que se impõe, inclusive pois esse foi o critério utilizado no último certame (PE 058/2019), não havendo no Edital, Projeto Básico ou Termo de Referência do PE 063/2023 qualquer justificativa da Administração Pública pela decisão de abrir mão da economia de escala, em prol de suposta adjudicação por Grupo.

## 4.2) ITENS EXCLUSIVOS ME/EPP

Consequência lógica do tópico antecedente é a exclusão da previsão de lotes exclusivos para microempresas e empresas de pequeno porte, tendo em vista que ao se definir o critério de julgamento pelo "menor preço global" não há que se falar em análise do "menor preço por grupo" e em processo licitatório destinado exclusivamente à

participação de microempresas e empresas de pequeno porte (inciso I, art. 48 da LC 123/06).

Ademais, já se demonstrou no tópico antecedente a vantajosidade para administração na contratação por preço global e **o art. 49 da Lei Complementar n. 123/06 taxativamente dispõe que a contratação exclusiva de ME/EPP não ocorrerá quando não for vantajosa para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.**

Não se desconhece o sentir do legislador ao incentivar essa exclusividade e promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional (artigo 47 da LC nº 123/06). Todavia, esta disposição deve ser interpretada à luz da Constituição Federal e da Lei nº 8.666/93, especialmente para garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Além do mais, não se pode olvidar que a LC n. 123/06 prevê outros benefícios para as microempresas e empresas de pequeno porte, como o direito de preferência, contido no art. 44 da citada lei.

Nestes termos, dentro dos limites da legalidade e da razoabilidade, a alteração do edital também é necessária em relação a este tópico.

## 5) DO PEDIDO

Ante o exposto, REQUER-SE o total acolhimento da presente impugnação pelas razões acima arguidas e conseqüente respeito ao art. 21 da Lei n. 8.666/93.

Nesses termos, pede-se e se espera deferimento.

Joinville/SC, 31 de outubro de 2023.

Harriett C. de Mello  
OAB/RS 86.052



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

**PREGÃO N. 063/2023**

**PAE N. 27.261/2023**

A empresa ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA apresentou impugnação ao edital do Pregão n. 063/2023, cujo objeto consiste na contratação de serviços de recepcionista para os prédios dos cartórios de Joinville, de Criciúma e de Lages.

Em apertada síntese, aponta que o edital não previu qual seria o critério de julgamentos das propostas, bem como não indicou o valor individual de cada item e cada grupo.

Discorre, com fundamento nos dispositivos da Lei n. 8.666/1993 e Decreto n. 10.24/19, salientando que não deve prevalecer o julgamento/adjudicação pelo menor preço por Grupos, ou seja, de forma unitária e individual, como se cada grupo fosse um pregão autônomo.

Traz como precedente o Pregão n. 058/2019 deste Tribunal, em que não foi previsto o critério de adjudicação por Grupo ou item e sim pelo julgamento/adjudicação pelo menor valor global.

Por fim, salienta que, em consequência de que o julgamento deveria ser, como por ela argumentado, pelo critério “menor preço global”, o certame não poderia ser destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte.

É o breve relatório.

Preliminarmente, considerando a sua tempestividade, o pedido de impugnação, é recebido por esta Pregoeira, passando-se à sua análise.

Submetidos os argumentos apresentados à avaliação da Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos deste Tribunal, esta encaminhou seu posicionamento no seguinte sentido:

“Consulta-se esta Assessoria acerca da impugnação apresentada pela ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. ao edital do Pregão Eletrônico n. 63/2023, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para contratação de serviços de recepcionistas para os Cartórios Eleitorais de Joinville, Criciúma e Lages.

Preliminarmente, incumbe sugerir que, por tempestiva e apresentada na forma legalmente prevista, a Impugnação seja recebida, com base no art.



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

164 da Lei 14.133/2021, já que o licitante alega haver ilegalidade no instrumento convocatório.

[...]

Da leitura do edital e de seus anexos depreende-se que o objeto foi parcelado (em três grupos de itens), de acordo com os municípios onde serão prestados os serviços (Joinville, Criciúma e Lages), com o objetivo de ampliar a competitividade no certame e obter propostas mais vantajosas, uma vez que a solução é técnica e economicamente viável, como definida nos Estudos Técnicos Preliminares e Termo de Referência.

Verifica-se, ainda, que, ao contrário do que alega a empresa, os valores estimados para a contratação estão previstos no Anexo I do edital, com a descrição detalhada dos valores por item e grupo. Já a forma de adjudicação do Pregão n. 63/2023 está prevista em diversos itens do instrumento convocatório, conforme abaixo:

5.2.1. Considerando que cada grupo de itens de que trata o subitem 5.2 será adjudicado a ÚNICO fornecedor, é obrigatória a apresentação de proposta para todos os itens que compõem o grupo cotado.

5.2.1.1. O Sistema Compras.gov.br fará, automaticamente, a totalização, por grupo, dos valores das propostas apresentadas para os itens.

7.2.1. Considerando que cada grupo de itens de que trata o subitem 5.2 deste certame será adjudicado a ÚNICO fornecedor, a desclassificação em um item por preço excessivo implicará a desclassificação no outro item do grupo cotado pelo licitante.

10.3. A falta de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer, nos termos do subitem 10.1, importará a decadência desse direito, ficando o Secretário de Administração e Orçamento autorizado a ADJUDICAR o objeto deste certame, POR ITEM (GRUPOS 1, 2 E 3), ao licitante declarado vencedor e HOMOLOGAR o procedimento.

No que se refere à vantajosidade da licitação, cumpre informar que a Administração, na fase interna da licitação, realizou pesquisa de preços para a formação da planilha de custos constante do Anexo I do edital, a qual será utilizada para fins de julgamento do certame, conforme dispõe o subitem 7.1 do edital:

7.1. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro realizará a verificação da conformidade da proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto estipulado e, observado o disposto nos arts. 33 e 34 da IN SEGES/ME n. 73/2022, à compatibilidade do preço final em relação ao estimado para a contratação, conforme definido neste edital.

Na pesquisa, foram obtidos preços contratados por outros órgãos públicos para objeto semelhante, utilizando-se a ferramenta “Banco de Preços”. A planilha de custos formada foi aprovada pelo Secretário de Administração e Orçamento do TRE-SC (Procedimento Administrativo Eletrônico n. 27.261/2023). Assim, a vantajosidade do preço obtido será julgada por meio da verificação da sua compatibilidade com o valor estimado para a contratação.



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

Quanto à alegação de que um só contrato proporciona a redução de gastos administrativos (com água, luz, material de expediente e outros), observa-se que as empresas interessadas no certame podem ter outros contratos de mesma natureza – firmados com outros órgãos públicos ou empresas privadas –, o que também acarreta a diminuição desses gastos administrativos, sem diminuir, no entanto, a competitividade no certame.

Quanto ao citado Pregão n. 58/2019, anteriormente realizado pelo TRE-SC, cumpre esclarecer que foi efetuado para a contratação de serviços de recepcionistas para os prédios Sede e Anexo I do TRE-SC, os quais estão situados lado a lado no Município de Florianópolis.

Sobre a exclusividade da licitação para ME/EPP, importa citar os arts. 47 e 48 da Lei n. 123/2006:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

[...]

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

No Acórdão n. 1.932/2016 - Plenário, o Tribunal de Contas da União decidiu:

9.2. firmar entendimento de que, no caso de serviços de natureza continuada, o valor de R\$ 80.000,00, de que trata o inciso I do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, refere-se a um exercício financeiro, razão pela qual, à luz da Lei 8666/93, considerando que este tipo de contrato pode ser prorrogado por até 60 meses, o valor total da contratação pode alcançar R\$ 400.000,00 ao final desse período, desde que observado o limite por exercício financeiro (R\$ 80.000,00);

Assim, verifica-se que a exclusividade para ME/EPP foi prevista no edital em conformidade com a legislação vigente e o entendimento do Tribunal de Contas da União.

Por fim, observa-se que a empresa fundamenta suas alegações na Lei n. 8.666/1993 e na Lei 10.520/2002, no entanto, cumpre informar que a presente licitação é regida pela Lei n. 14.133/2021, conforme consta do preâmbulo do edital.

Diante do exposto, esta Assessoria sugere o indeferimento da impugnação, uma vez que o edital obedeceu a todas as normas legais que atualmente regulamentam a matéria.”



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

Assim, levando em conta as considerações efetuadas pela Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos deste Tribunal, decide esta Pregoeira negar provimento à impugnação apresentada pela empresa ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, mantendo-se inalteradas as disposições do edital do Pregão n. 063/2023.

Florianópolis, 7 de novembro de 2023.

Heloísa Helena Bastos Silva Lübke  
Pregoeira