



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

PARECER JURÍDICO

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N.º 011/2025. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE LIMPEZA URBANA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO GLOBAL. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MENOR PREÇO GLOBAL E DEFESA DO PARCELAMENTO DO OBJETO EM LOTES. INVIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA DO PARCELAMENTO DEMONSTRADA NOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES. LEGALIDADE DO CRITÉRIO DE MENOR PREÇO GLOBAL, NOS TERMOS DO ART. 47, DA LEI N.º 14.133/2021.

I. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa H D Silva Empreendimentos Ltda. em face do Edital da Concorrência Eletrônica nº 011/2025, promovida pelo Município de Santo Antônio de Pádua, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a execução de serviços contínuos de limpeza urbana nesta municipalidade.

A impugnante alega, em síntese, que o critério de julgamento definido no certame – menor preço global – afrontaria os princípios da isonomia, da competitividade e da vantajosidade da contratação, uma vez que a reunião de todos os serviços de limpeza urbana em um único lote, com julgamento pelo menor preço global, restringiria a participação de licitantes e poderia resultar em preço final antieconômico, já que licitantes eventualmente habilitados a executar apenas partes do objeto ficariam impossibilitados de participar.

Em razão disso, requer a divisão do objeto em lotes, com adjudicação pelo critério de menor preço por lote (itens), de modo a ampliar a competitividade e supostamente obter propostas mais vantajosas.

Esse é o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.I. Do Critério de Julgamento e o Princípio do Parcelamento do Objeto

A Lei nº 14.133/2021 prevê, em seu art. 33, inciso I, o menor preço como um dos critérios de julgamento possíveis, que pode ser aplicado à contratação integral do objeto (menor preço global) ou de partes do objeto (menor preço por item/lote), conforme a forma como o objeto é subdividido no edital.

Em observância aos princípios da isonomia e da competitividade, a legislação e a jurisprudência pátrias consagram o princípio do parcelamento do objeto, que determina que, sempre que viável técnica e economicamente, o objeto da licitação deve ser dividido em partes (itens ou lotes), de modo a possibilitar a ampla participação de fornecedores especializados em parcelas do objeto, evitando-se exigências excessivas que limitem a concorrência.

A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU) sintetiza tal orientação, dispondo que:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais de licitação para obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para executar a totalidade do objeto, possam fazê-lo em itens ou unidades autônomas”.

Em outras palavras, a regra geral é o fracionamento do objeto licitado, desde que essa divisão não comprometa o resultado ou a economicidade da contratação.

A licitação por menor preço global, reunindo diversos serviços em um único lote, só se justifica em situações excepcionais, quando houver fundamento técnico e econômico que demonstre ser o parcelamento desaconselhável ou inviável.

A Lei Federal nº 14.133/2021 impõe que a Administração analise e justifique o parcelamento ou não do objeto durante a fase de planejamento, conforme se depreende do disposto no seu art. 18, §1º, inc. VIII, que determina que o Estudo Técnico Preliminar contenha as “*justificativas para o parcelamento ou não da contratação*”.

Além disso, no tocante a serviços em geral, o art. 47, caput, inc. II, da referida lei prevê que o planejamento da contratação deva atender ao princípio do parcelamento sempre que viável e economicamente vantajoso. Na aplicação do princípio do parcelamento o § 1º do referido artigo orienta que devem ser considerados a *responsabilidade técnica, o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens e o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado*.

No presente certame, os serviços de limpeza urbana englobados no objeto (varrição de vias públicas, coleta de resíduos domiciliares e comerciais, entre outros) apresentam um caráter notoriamente integrado e interdependente.

Ademais, restou devidamente demonstrado no **Estudo Técnico Preliminar** a inviabilidade do parcelamento da solução, conforme justificativas a seguir:

- a) **Interdependência e conjunto da solução:** Os diversos serviços listados (coleta de lixo, varrição, capina, poda, entulho etc.) formam um conjunto integrado indispensável para o resultado final pretendido – a limpeza urbana plena da cidade. A separação em contratos distintos poderia comprometer a visão holística da solução e gerar lacunas operacionais. Por exemplo, se a coleta de resíduos for contratada separadamente da remoção de entulho, pode haver conflito de responsabilidade. Essa fragmentação aumentaria o risco de solução incompleta, em que um serviço falha por dependência de outro.
- b) **Economia de escala:** A análise de viabilidade econômica indica que a contratação em lote único traz maior economia de escala. Um pacote abrangente de serviços, com valor anual elevado, tende a atrair empresas de médio e grande porte dispostas a ofertar descontos competitivos dado o volume consolidado. Se dividíssemos em vários lotes pequenos, cada contrato isolado poderia ter valor tão baixo que mal cobriria os custos fixos de uma empresa, desestimulando a participação e elevando os preços unitários proporcionalmente. A experiência administrativa sugere que a divisão do objeto não traria ganhos de escala – ao contrário, poderia haver perda, pois cada fornecedor teria menor volume para diluir custos fixos (equipamentos ociosos, equipes subutilizadas). Assim, a manutenção em lote único tende a resultar em melhor aproveitamento do mercado e propostas de preços menores, gerando economicidade.
- c) **Competitividade ampla mesmo sem parcelar:** O mercado de limpeza urbana conta com diversas empresas capazes de assumir o escopo completo – inclusive a atual



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

prestadora e concorrentes estaduais com porte para tal. Não há indicação de que parcelar aumentaria o número de competidores; pelo contrário, empresas maiores preferem contratos de maior porte, enquanto empresas muito pequenas dificilmente teriam condições técnicas ou financeiras de executar nem mesmo um lote fracionado (por exemplo, uma microempresa local dificilmente dispõe de caminhões compactadores para operar sequer a coleta isolada). Portanto, não se vislumbra que o parcelamento traria benefício concorrencial; ao contrário, poderia afastar empresas importantes diante de contratos demasiadamente pulverizados e de baixa atratividade individual.

d) **Simplicidade na gestão contratual:** A contratação unificada facilita a fiscalização e gestão por parte do Município. Com um contrato único, a administração pode concentrar sua equipe de fiscalização e seus controles em um só instrumento e fornecedor, ao invés de diluir esforços em múltiplos contratos paralelos. Isso reduz a carga administrativa, os custos burocráticos (publicação de vários editais, acompanhamentos múltiplos, etc.) e a chance de inconsistências ou tratamento desigual. A experiência mostra que contratos fragmentados tendem a aumentar a complexidade e o risco de algum fornecedor falhar, comprometendo parte do serviço e exigindo acionamento de planos de contingência. Com um único contratado, por outro lado, a responsabilidade é centralizada e a resolução de problemas torna-se mais direta.

Além do aspecto técnico-operacional, os Estudos Preliminares abordaram o componente econômico, consignando que a contratação unificada propicia economia de escala, evitando a duplicação de estruturas administrativas e aproveitando ganhos volumétricos na contratação de um prestador único para todo o serviço.

Em linguagem objetiva, evidenciou-se que o menor preço global obtido pelo lote único é mais vantajoso para a Administração do que a soma de menores preços isolados por serviço, o que reforça a vantagem da opção adotada.

A solução adotada pelo Município encontra amparo também em contratações similares realizadas por outros municípios do Estado do Rio de Janeiro:

Prestação de serviços objetivando a Coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, coleta e transporte de lixo público (galhos e entulhos) e Limpeza urbana do município contemplando os serviços de varrição, capina, raspagem, pintura de guias, capina mecanizada, poda de árvores, limpeza de praças e jardins e operação de ecopontos para reciclagem de materiais, para atendimento das ações da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Limpeza Urbana do **Município de Conceição de Macabu**, conforme critérios identificados no Termo de Referência, documento anexo e integrante deste Edital. **Id contratação PNCP:** 29115466000114-1-000039/2025

Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de coleta, remoção e transporte de resíduos sólidos domiciliares; em área insular e de difícil acesso; de serviços de saúde; serviços de coleta seletiva; coleta, remoção e transporte de entulhos, volumosos e inservíveis; limpeza manual e mecanizada de praias; varrição manual de vias e logradouros públicos; raspagem; capina e roçada; pintura de meio fio; limpeza do mobiliário urbano. **Município de Macaé. Id contratação PNCP:** 29115474000160-1-000028/2025

Contratação de Empresa Especializada na prestação de serviços de varrição manual e



Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua

mecanizada das vias públicas e logradouros; varrição manual de trilhas e limpeza manual e mecânica das areias das praias, capina manual e roçada mecanizada das vias urbanas pavimentadas, não pavimentadas, rodovias e estradas e limpeza de caixa ralo manual e mecanizada do sistema de drenagem pluvial das vias pavimentadas do Município de Casimiro de Abreu/RJ. **Id contratação PNCP: 29115458000178-1-000020/2024**

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza urbana englobando retirada de entulho, capina, roçada, poda de árvores, raspagem, varrição de vias, praças, parques e logradouros públicos no **Município de Itaocara – RJ. Id contratação PNCP: 28615557000156-1-000026/2024**

Diante do exposto, conclui-se que a adoção do julgamento pelo menor preço global no edital em questão está amparada tanto na legislação vigente quanto no interesse público, não configurando ilegalidade.

Desde que o estabelecimento de lote único tenha sido motivado por razões técnicas e econômicas, como de fato ocorreu, não há ofensa aos princípios licitatórios. Pelo contrário, a medida visa a garantir a execução eficiente e contínua de serviços públicos essenciais, assegurando a melhor relação custo-benefício para o Município.

Ressalta-se que a vantajosidade deve ser aferida sob a perspectiva do interesse público e não apenas pelo número de participantes – e, no caso, a solução integrada mostrou-se mais vantajosa e segura, conforme documentação técnica.

Assim, não se verifica nulidade no edital; este observou as exigências do art. 18, §1º, VIII da Lei 14.133 (justificativa do não parcelamento), não havendo afronta aos princípios da isonomia ou competitividade em sentido juridicamente censurável.

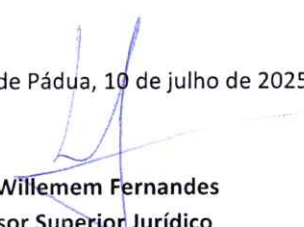
III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, é o presente parecer no sentido da **IMPROCEDÊNCIA** da impugnação apresentada pela empresa H D Silva Empreendimentos Ltda., mantendo-se íntegros os termos do edital da Concorrência Eletrônica nº 011/2025, inclusive o critério de julgamento por menor preço global, considerando que restou evidenciado que o parcelamento do objeto foi analisado nos Estudos Técnicos Preliminares e rejeitado por motivos tecnicamente fundamentados e legalmente permitidos.

Recomenda-se, por conseguinte, a expedição de decisão administrativa pelo Pregoeiro no sentido de indeferir o pedido da empresa impugnante, com as devidas fundamentações de fato e de direito ora delineadas, permitindo-se o regular prosseguimento do certame.

É o parecer, S.M.J.

Santo Antônio de Pádua, 10 de julho de 2025.


Lucas Willemem Fernandes
Assessor Superior Jurídico
Mat. 20.058-1