

Processo: 1107718
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Capela Nova

À Secretaria da Segunda Câmara,

Trata-se de denúncia, com pedido de liminar, formulada por Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira (documento eletrônico, código do arquivo n. 2550321, disponível no SGAP como peça n. 1) em face do Pregão Presencial n. 37/2021, Processo Licitatório n. 81/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Capela Nova, cujo objeto consiste na “contratação de empresa especializada no fornecimento de pneus, protetores e câmara de ar, incluso os serviços de montagem dos pneus para atender a frota de veículos e máquinas deste Município, conforme descrição, características, e demais obrigações e informações constantes no Termo de Referência, ANEXO I, e neste edital”, com valor estimado em R\$ 1.406.634,6821.

Em síntese, o denunciante relatou que o edital seria restritivo por subdividir o objeto em lotes, e não por itens, nos termos do título do certame “TIPO DE LICITAÇÃO: MENOR PREÇO POR LOTE”, assim como constante no Item 3 “ESPECIFICAÇÃO MÍNIMA DO OBJETO”. Argumentou que o ato convocatório afrontaria o disposto no art. 15, IV, da Lei n. 8.666/1993, bem como a jurisprudência do TCU¹, consubstanciada na Súmula n. 247. Salientou, ainda, que a “[...] adoção do critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de promover a adjudicação por item e evidenciadas fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas [...]”. Por fim, requereu a concessão de medida liminar de suspensão do certame.

A denúncia foi a mim distribuída em 24/9/2021, conforme termo de distribuição disponível no SGAP (peça n. 8, código do arquivo n. 2550853), sendo recebida virtualmente em meu gabinete no mesmo dia. Registro que a abertura do certame estava prevista para o dia 27/9/2021, às 9h00, e que, em consulta ao *site*² do jurisdicionado, o procedimento licitatório se encontra em andamento.

Em juízo inicial (documento eletrônico, código do arquivo n. 2551097, disponível no SGAP como peça n. 9), entendi que se revelava prudente e conveniente a requisição de documentos e

¹ Acórdão TCU n. 529/2013-Plenário, TC 007.251/2012-2, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 13/3/2013; Acórdão TCU n. 2977/2012-Plenário, TC022.320/2012-1, rel. Min-Substituto Weder de Oliveira, 31/10/2012.

² Disponível em: <<https://www.capelanova.mg.gov.br/transparencia/licitacoes>>. Acesso em: 1º/10/2021.

informações junto à Administração para aprofundamento sobre a questão apresentada, especialmente em relação às justificativas dos gestores quanto à divisão do objeto em lotes, e não por itens, questionada pelo denunciante, razão pela qual determinei a intimação do Sr. Adelmo de Rezende Moreira, prefeito e subscritor do edital, e do pregoeiro responsável, para que enviassem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, informassem o estágio em que se encontrava o procedimento licitatório objeto da denúncia e, ainda, apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações da denúncia.

Intimados, os gestores carregaram aos autos a documentação requerida e apresentaram esclarecimentos, dos quais transcrevo o seguinte excerto (documento eletrônico, código do arquivo n. 2554603, disponível no SGAP como peça n. 13):

Primeiramente, *data maxima venia*, cumpre ressaltar que a reunião de itens em lotes não contraria o comando do § 1º do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, notadamente se o agrupamento de produtos a serem adquiridos e dos serviços a serem contratados possibilita atrair mais licitantes e tem o intuito de preservar a economia de escala, mui especialmente no caso em tela, onde o agrupamento encontra-se devidamente justificado, com fins de proporcionar contratação mais vantajosa para a Administração

Observa-se do Edital do Pregão Presencial nº 037/2021, Processo Licitatório nº 081/2021, que os lotes foram compostos por diversos itens, tais como pneus, produtos e serviços afins, de acordo com os veículos que compõem o patrimônio da municipalidade.

Desta forma, a adoção do critério de julgamento de menor preço por lote é perfeitamente cabível, haja vista que, a divisão do objeto está de acordo com cada tipo de veículos (leves, pesados, máquinas, etc.), com estrita observância à economia de escala.

Tem-se por vezes já decidido nesta egrégia Corte de Contas que “o agrupamento de produtos e serviços afins aumenta o valor do lote e atrai, em tese, mais fornecedores, sendo que diversos estabelecimentos que fornecem pneus ou produtos para veículos leves ou pesados não teriam condições de fornecer pneus e produtos para motocicletas ou retroescavadeiras, por serem de categorias distintas” (TCEMG – Denúncia 932257).

Tem-se, portanto, no caso em tela, a inexistência de qualquer prejuízo de competitividade, e ainda, mui especialmente, a experiência de prejuízos (*sic*) para a Administração Pública, sendo certo que eventual admissão da licitação por “itens” somente viria a dificultar todas as negociações, podendo culminar, inclusive, na não obtenção da melhor proposta, tendo em vista que, na licitação por “lotes”, quanto maior o número de bens licitados, maior será a possibilidade de redução de seu custo.

Inicialmente, saliento que, observados os limites legais, a escolha da melhor forma de contratação cabe ao administrador, utilizando-se de critérios de conveniência e oportunidade, resguardando-se a isonomia entre os licitantes, a vantajosidade para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Acerca da reunião de itens em lotes, cabe mencionar a ementa da decisão desta Corte na Denúncia n. 1084288, de relatoria do conselheiro substituto Hamilton Coelho, aprovado por unanimidade pela Primeira Câmara, na sessão do dia 11/5/2021:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. FUTURA AQUISIÇÃO DE ÓLEOS LUBRIFICANTES, BATERIAS, PNEUS, CÂMARAS DE AR E PROTETORES. PARCELAMENTO DO OBJETO EM LOTES. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE MENOR PREÇO POR LOTE. IRREGULARIDADE NÃO CONFIGURADA. JUSTIFICATIVAS DE ORDEM TÉCNICA E ECONÔMICA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. REJEITADA. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÃO.1. A homologação é um ato de fiscalização e controle praticado pela autoridade competente sobre tudo o quanto foi realizado no processo licitatório, e equivale a aprovar os procedimentos até então adotados, o que enseja responsabilidade por eventuais irregularidades detectadas no certame.2. A Administração deverá justificar a opção de aglutinação de objeto, na fase interna do procedimento licitatório, demonstrando os benefícios a serem obtidos, visto que o fracionamento, nos termos da Lei n.º 8.666/93, só é possível quando for demonstrada a viabilidade técnica e econômica de tal ato para a Administração.

No mesmo sentido, destaco a ementa do acórdão proferido no julgamento da Denúncia n. 1058691, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, aprovado por unanimidade pela Primeira Câmara, na sessão do dia 9/7/2019, assim emendada:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. MENOR PREÇO POR LOTE. LEI COMPLEMENTAR N. 123/2006. IMPROCEDÊNCIA DOS FATOS DENUNCIADOS. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. 1. A reunião de itens em lotes por espécies não desatende ao comando do § 1º do art. 23 da Lei de Licitações, quando o agrupamento dos itens proporcione uma contratação mais vantajosa. 2. Estando os itens agrupados por lotes, deixa-se de considerar o valor do preço unitário, para fins de licitação exclusiva para microempresa e empresa de pequeno porte, disposto no art. 48 da Lei Complementar n. 123/2006.

Do exame dos autos, observei que a licitação foi dividida em 23 (vinte e três) lotes, conforme previsto no termo de referência, anexo I do edital do Pregão Presencial n. 37/2021 (documento eletrônico, código do arquivo n. 2550322, disponível no SGAP como peça n. 2), quais sejam: lote 1 – **pneus 900x20** traseiros, dianteiros, câmaras de ar, seus protetores e serviços de montagem; lote 2 - **pneus 750x16** traseiros, dianteiros, câmaras de ar, seus protetores e serviços de montagem; lote 3 - **pneus 1400x24** traseiros, câmaras de ar, seus protetores e serviços de montagem; lote 4 - **pneus 19.5I-24**, câmaras de ar, seus protetores e serviços de montagem; lote 5 – **pneus 900x20**, serviços de montagem e câmaras de ar; lote 6 - **pneus 14.9-28**, serviços de montagem e câmaras de ar; lote 7 - **pneus 9.6.24**, serviços de montagem, câmaras de ar e protetores; lote 8 - **pneus 12.4.24**, serviços de montagem, câmaras de ar e protetores; lote 9 - **pneus 12.16-5** e serviços de montagem; lote 10 - **pneus 175.70-14 radial** e serviços de montagem; lote 11 – **pneus 175.70-13 radial** e serviços de montagem; - lote 12 – **pneus 205.70 – 15** e serviços de montagem; lote 13 – **pneu 225.70 – 15** e serviços de montagem; lote 14 – **pneu 275X80X22.5**, câmaras de ar, protetores e serviços de montagem; lote 15 – **pneu 185-14**, câmaras de ar e serviços de montagem; lote 16 – **pneu 900x16** dianteiros, câmaras de ar e

serviços de montagem; lote 17 – **pneu 18.4.30**, câmaras de ar e serviços de montagem; lote 20 – **pneu 18.4.34**, câmaras de ar e serviços de montagem; lote 22 – **pneu caminhão pac ii 100x20 borrachudo** traseiros, câmaras de ar, protetores e serviços de montagem; lote 23 – **pneu caminhão pac ii 1000x20 simples** dianteiros, câmaras de ar, protetores e serviços de montagem; lote 24 – **pneu radial 215x75 r17.5** e serviços de montagem; lote 25 – **pneu 195/65 r15 91 h** e serviços de montagem; lote 26 – **pneu 185-60/15** e serviços de montagem; lote 27 – **pneu 205/60** e serviços de montagem.

É de se observar, pois, que os lotes foram compostos por diversos itens, diferentes entre si, com relação aos tipos de pneus a serem adquiridos, seus serviços de montagem e câmaras de ar/protetores, de acordo com cada classe de veículos.

A propósito, verifico que a Administração fez constar no termo de referência, anexo I do edital do Pregão Presencial n. 37/2021 (documento eletrônico, código do arquivo n. 2550322, disponível no SGAP como peça n. 2) a seguinte justificativa para a contratação em tela e, ainda, para a aglutinação do objeto em lotes:

A contratação do objeto deve-se à necessidade de promover a substituição dos pneus, protetores e câmara de ar inservíveis aos veículos devedio (*sic*) ao desgaste, visando manter os veículos em condições ideais de funcionamento, garantindo a segurança dos usuários.

A Adoção do sistema de agrupamento do fornecimento de pneus e a respectiva prestação dos serviços de montagem, se fundamenta na maior celeridade e eficiência, desde a solicitação até o recebimento dos pneus já montado no respectivo veículo, evitando assim a morosidade entre o recebimento do produto e a montagem do mesmo. Caso contrário, A Administração receberia o produto e levaria o mesmo juntamente com o veículo para um estabelecimento de troca, devendo respeitar o prazo de entrega do produto mais o tempo de substituição. Ao oposto disso, a Administração exige a entrega e a substituição do produto na Sede do Município. Assim sendo, visando a economicidade e a eficiência, a Administração Pública Municipal adota este procedimento licitatório.

Nesse contexto, **em juízo de cognição sumária**, entendo que a adoção do critério de julgamento de menor preço por lote, neste caso, se mostrou razoável, uma vez que a divisão do objeto está de acordo com cada tipo de pneu a ser comprado (para cada tipo de veículo/situação fática), em preservação à economia de escala. Ademais, conforme enfatizado pelos gestores nos esclarecimentos prestados (documento eletrônico, código do arquivo n. 2554603, disponível no SGAP como peça n. 13), o agrupamento de produtos e serviços afins aumenta o valor do lote e atrai, em tese, mais fornecedores, sendo que diversos estabelecimentos que fornecem algum tipo específico de pneu, com seus produtos derivados, possivelmente não teriam condições de fornecer os demais tipos, por serem de categorias distintas. Assim, à míngua de efetiva demonstração, no caso concreto, de prejuízo à competitividade, entendo, à primeira vista, que, em se admitindo a licitação por itens, separando os bens a serem adquiridos dos serviços a

serem prestados, tal fato dificultaria a negociação e, por conseguinte, dificultaria a obtenção da melhor proposta.

Observo ainda que a Administração justificou o agrupamento do fornecimento de pneus e a respectiva prestação dos serviços de montagem, com base “na maior celeridade e eficiência, desde a solicitação até o recebimento dos pneus já montados no respectivo veículo”.

Ademais, deve-se levar em conta o risco concreto de prejuízo ao erário com a paralisação do certame e a eventual deflagração de outros procedimentos para atendimento à necessidade administrativa. Nessa linha, diante da ausência de indícios de que o apontamento da denúncia possa comprometer de forma concreta os resultados da licitação e a execução do objeto contratual, de relevância ao atendimento dos interesses públicos, entendo que a paralisação do certame e a consequente repetição de atos ou deflagração de outros procedimentos pode acarretar custos superiores a hipotéticos benefícios. Essa vem sendo a linha adotada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, a exemplo do que foi decidido nos Acórdãos 1.908/2008-TCU-Plenário, relator ministro Aroldo Cedraz, e 1.457/2014-TCU-Plenário, relator ministro substituto Augusto Sherman.

Portanto, com a devida vênia às argumentações do denunciante, afastada a plausibilidade jurídica do apontamento, à míngua de demonstração de efetivo prejuízo à competitividade, diante do risco de dano inverso com a suspensão do certame pela essencialidade e natureza dos produtos e serviços pretendidos e, por fim, vislumbrando a possibilidade de prejuízos concretos com a deflagração de outros atos ou procedimentos pela Administração, nesse juízo superficial e urgente, **indefiro** o pleito liminar, sem prejuízo da propositura de outras medidas ao longo ou ao fim da instrução.

Comunique-se o denunciante pelo DOC e intimem-se os gestores responsáveis sobre o teor desta decisão, por meio eletrônico.

Cumprida essa determinação, os autos devem ser encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – Cfel para exame inicial. Em seguida, remetam-se os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, nos termos do art. 61, § 3º, do Regimento Interno.

Belo Horizonte, 1º de outubro de 2021.

Adonias Monteiro
Relator

(assinado digitalmente)