



PROCESSO Nº: 1.107.592  
NATUREZA: DENÚNCIA  
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS  
DENUNCIANTE: FERNANDO SYMCHA DE ARAÚJO MARÇAL VIEIRA  
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO  
ANO REF.: 2021

### EXAME INICIAL

#### I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre Denúncia oferecida pelo Sr. **Fernando Symcha de Araújo Marçal Vieira**, diante de suposta irregularidade no **Processo Licitatório nº 220/2021, Pregão Eletrônico nº 066/2021**, instaurado pela **Prefeitura Municipal de Esmeraldas**, tendo por objeto a “contratação de empresa especializada em fornecimento de pneus para atender os veículos e máquinas da frota municipal, de acordo com especificações e condições comerciais constantes dos Anexos deste Edital”, com pedido de suspensão liminar do pregão, com data da sessão designada para o dia 09/09/2021, conforme petição e edital anexados, respectivamente, **nas peças nº 01 e 02 do SGAP**.

Em síntese, **o denunciante** alega que o edital do certame é restritivo por subdividir o objeto licitado em lotes, e não por itens, contrariando o disposto no art. 15, IV, da Lei nº 8.666/1993, bem como a jurisprudência do TCU, consubstanciada no enunciado da Súmula nº 247 e, ainda, ressalta 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 [...]”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



Em juízo inicial, antes da apreciação do pedido cautelar de suspensão do certame, **o Relator** entendeu como prudente e conveniente a requisição de documentos e informações junto à Administração para aprofundamento sobre a questão apresentada, especialmente em relação às **justificativas** dos gestores públicos quanto à divisão do objeto em lotes, e não por itens, questionada pelo denunciante, razão pela qual determinou **a intimação do Sr. Edson Vieira da Cruz, Secretário Municipal de Planejamento e Gestão e subscritor do edital, e do Sr. Guilherme Henrique Correa Fernandes, pregoeiro responsável pela licitação**, para que enviassem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do Pregão Eletrônico nº 066/2021 e, ainda, apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações do denunciante, **conforme despacho anexado na peça nº 09 do SGAP.**

Devidamente intimados, os referidos agentes públicos apresentaram manifestação sobre os fatos denunciados, bem como a cópia do Processo Licitatório nº 220/2021, Pregão Eletrônico nº 066/2021, **documentação anexada na peça nº 14 do SGAP.**

Em juízo superficial e urgente, após a análise da manifestação apresentada pelos gestores municipais e dos autos do citado procedimento licitatório (**peça nº 14 do SGAP**), **o Relator** considerou afastada a plausibilidade jurídica dos apontamentos da denúncia, diante da ausência de demonstração de efetivo prejuízo à competitividade ou ao erário, uma vez que o certame se desenvolveu com boa competitividade e relevante economicidade e, considerando, ainda, que a Administração já contraiu obrigações com terceiros, **indeferiu** o pedido liminar de suspensão do certame, sem prejuízo da propositura de outras medidas ao longo ou ao fim da instrução, **conforme decisão anexada na peça nº 16 do SGAP.**

**A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL)** verificou a conclusão do Processo Licitatório nº 220/2021, ora analisado, **com a formalização dos Contratos nº 079/2021 e nº 080/2021, anexados na peça nº 14 do SGAP**, razão pela qual encaminhou os autos a esta Coordenadoria para a análise técnica inicial, considerando que a sua competência no que se refere às denúncias/representações, restringe-se ao exame prévio de ato convocatório de licitação, o que exclui os processos com contratos firmados, independentemente da fase processual, nos termos do art. 50 da



Resolução Delegada nº 03/2021, **nos termos do despacho, anexado na peça nº 21 do SGAP.**

Nesses termos, os autos vieram a esta Unidade Técnica para análise inicial, em cumprimento ao referido despacho.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 Da irregularidade apontada pelo denunciante**

#### **II.1.1 Da vedação à subdivisão do objeto licitado em lotes**

Em síntese, o denunciante alega que o edital do certame é restritivo por subdividir o objeto licitado em lotes, e não por itens, contrariando o disposto no art. 15, IV, c/c, o art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993, segundo os quais “as compras, sempre que possível, deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando a economicidade”.

Nesses termos, o denunciante entende “como conveniente e oportuna a mudança do critério de julgamento de menor preço por lote para menor preço por item”, de modo a permitir a obtenção do melhor preço para a Administração Pública, um dos fundamentos da licitação.

Cita ainda jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), segundo o qual “o 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”, em consonância com os mencionados dispositivos legais.

Nesse sentido, o denunciante ressalta ainda que “a Súmula nº 247 do TCU é clara ao dispor que deverá haver o parcelamento da disputa por itens específicos e não por lotes”.

Pelo exposto, o denunciante requer a concessão da medida liminar de suspensão do procedimento licitatório.



**Da manifestação do Sr. Edson Vieira da Cruz, Secretário Municipal de Planejamento e Gestão e subscritor do edital, e do Sr. Guilherme Henrique Correa Fernandes, pregoeiro (peça nº 14 do SGAP):**

Instados a se manifestarem sobre os fatos denunciados, os Srs. Edson Vieira da Cruz, Secretário Municipal de Planejamento e Gestão, e Guilherme Henrique Correa Fernandes, pregoeiro, alegam que “a justificativa para a contratação em lotes levou em consideração o enfoque administrativo e jurídico, cuja opção do parcelamento em itens foi julgada equivocada por demandar várias contratações, instrumentalização, gestão e fiscalização dos contratos, resultando em maior gasto financeiro, de tempo e pessoal envolvido”, conforme termo de justificativa, anexado às **fls. 227/227v** dos autos do procedimento licitatório (**peça nº 14 do SGAP**).

Aduzem que “não houve impugnação do instrumento convocatório ou pedido de esclarecimento na fase de acolhimento de propostas” e, ainda, ressaltam que “houve uma economia de aproximadamente 10,35% no pregão, mesmo com o mercado de insumos do petróleo sofrendo com as constantes oscilações de preços”, conforme relatório da Controladoria e Auditoria Municipal (**fl. 427**).

Por fim, os agentes públicos municipais concluem que “as denúncias têm apenas o propósito de tumultuar o procedimento licitatório, uma vez que sequer foram requeridos, na fase de publicação, esclarecimentos da fase inicial, na qual a Administração teria apresentado as devidas justificativas da fase interna”, ressaltando que “o denunciante, e outros interessados, não impugnaram os termos do Edital, todo ele realizado sob os princípios que regem as licitações públicas, sem julgamento subjetivo, com transparência e total imparcialidade”.

**Análise:**

Como se sabe, a regra geral é o parcelamento do objeto licitado com vistas à ampliação da competição e, dessa forma, favorecendo a obtenção de menores preços, sem perda da economia de escala, conforme a disciplina do art. 15, IV, c/c o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade”

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. (Grifo nosso)

No mesmo sentido, cabe consignar o enunciado da Súmula 114 desta Corte:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações. (Publicada no “MG” de 12/05/10 - pág. 53) (Grifo nosso)

Registre-se também a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a matéria:

(...) Se o parcelamento é, então, obrigatório, não poderá dele se afastar o gestor, a não ser demonstrando a existência de condições para tanto (...)

(...) o § 1º do artigo 23 da Lei nº 8.666/93 deixa evidente que o parcelamento do objeto de uma licitação não constitui uma medida obrigatória inafastável, mas dependente de prévias avaliações técnica e econômica de sua adoção. Dessa forma, se essas avaliações levarem a administração a concluir que o parcelamento do objeto de uma licitação implicará a perda de economia de escala, deverá a administração descartar essa hipótese, ainda que com isso fique prejudicada a ampliação da competitividade.

1. Na mesma linha, pontifica o professor Jessé Torres Pereira Júnior, em seus Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública (ed. Renovar – 5ª Ed., p.250): (...)

(...) O antigo § 1º do art. 8º e o atual § 1º do art. 23, de teor quase idêntico, fazem claro, ao contrário, que o parcelamento da execução é desejável sempre que assim o recomendem dois fatores cumulativos: o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado” e a “ampliação da competitividade”. Ocorrentes ambos, haverá conveniência para o interesse público em que se parcele a execução do objeto, que resultará em vantagem para a Administração.

Por conseguinte, parcelar a execução, nessas circunstâncias, é dever a que não se furtará a Administração sob pena de descumprir princípios específicos da licitação, tal como o da competitividade. Daí a redação trazida pela Lei nº 8.883/94 haver suprimido do texto anterior a ressalva “a critério e conveniência da Administração”, fortemente indicando que não pode haver discricão (parcelar ou não) quando o interesse público decorrer superiormente atendido do parcelamento. Este é de rigor,

com evidente apoio no princípio da legalidade.” (TCU, Plenário, Acórdão nº 86/2004, Processo nº 004.440/2001-4)

Nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, o fracionamento do objeto a ser licitado exige a demonstração da ampliação das vantagens econômicas para a Administração por meio da redução das despesas administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados. (TCU, 1ª Câmara, Acórdão nº 3.008/2006, Rel. Min. Benjamin Zymler)

Na forma do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala. Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a licitação é procedimento administrativo que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate da forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha ocasionar perda de economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública. (TCU, Plenário, Decisão nº 348/1999, Rel. Min. Benjamin Zymler). (Grifo nosso)

Por fim, anote-se a doutrina de Marçal Justen Filho:

A obrigatoriedade de fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. (...)

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.<sup>1</sup> (Grifo nosso)

Assim sendo, conclui-se que a obrigatoriedade do parcelamento depende da coexistência de dois requisitos: viabilidade técnica da divisão e benefícios econômicos que dela decorram. O fundamento da divisão do objeto em itens ou lotes é a ampliação da competitividade e, conseqüentemente, a obtenção da proposta mais vantajosa.

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 259.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



Ressalte-se que a divisão do objeto deve ser razoável e proporcional, e que deve efetivamente ampliar a competitividade, viabilizando a contratação pelo melhor preço, à vista da realidade de mercado e das peculiaridades de ordem técnica.

Portanto, antes de iniciar o procedimento, deve-se questionar até que ponto se mostra viável e eficiente a divisão do objeto em itens e, para que isso ocorra, deve-se atentar para os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

É importante avaliar se, com a divisão do objeto em itens, a competitividade é ampliada, tornando-a mais eficiente. Portanto, o procedimento de divisão em itens, embora obrigatório, exige cautela.

A decisão da divisão em itens/lotos deve-se levar em conta a razoabilidade, a proporcionalidade, a finalidade e o interesse público.

No caso em tela, embora a divisão não desnature qualitativamente o objeto, verifica-se que, aparentemente, o julgamento por itens não traz qualquer benefício à Administração, muito pelo contrário, a sua admissão teria como consequência oportunizar, por exemplo, a contratação de diversos fornecedores, dificultando, dessa forma, a gestão contratual ou a perda da economia de escala, conforme ressaltado pelos gestores municipais.

É importante frisar, ainda, que eventual contratação de muitos fornecedores demandaria não só um custo temporal dobrado na gestão, mas também o dispêndio majorado de todos os aspectos que envolvem a atividade administrativa necessária para o acompanhamento contratual, onerando indevida e imotivadamente os cofres públicos, o que por si já é capaz de afastar a possibilidade da divisão pleiteada pelo denunciante.

Nesses termos, no caso concreto, observa-se que a Administração municipal apresentou a **devida justificativa (motivação)** na fase interna da licitação para o não parcelamento do objeto licitado em itens, **às fls. 227/227v dos autos do procedimento licitatório (peça nº 14 do SGAP):**

**Sob o enfoque administrativo e jurídico, a opção do parcelamento seria equivocada por demandar várias contratações, instrumentalização, gestão e fiscalização dos contratos, resultando em maior gasto financeiro, de tempo e pessoal envolvido. Sob o aspecto econômico, a**

contratação de uma única pessoa jurídica para cada lote proporcionará vantagens econômicas à Administração Pública, com a redução de custos e despesas e com o ganho de economia de escala, de modo a obter uma contratação mais vantajosa para a Administração.

(...)

A mesma Lei que impõe a regra da licitação ser realizada preferencialmente por menor preço por itens, é a mesma Lei que exige uma fiscalização e controle assíduo dos contratos administrativos. De nada adiantaria atender um quesito e deixar a desejar outro de tamanha importância, qual seja a fiscalização e controle do objeto contratado. A função do fiscal do contrato é exigir que os contratos administrativos sejam fielmente executados pelas partes, buscando a finalidade pública e a boa aplicação do dinheiro público.

Dessa forma, nesse caso específico e na realidade vivida pela prefeitura de Esmeraldas, um menor número de empresas contratadas se torna mais viável para a administração, o controle e o gerenciamento de forma harmônica para acompanhar o cumprimento de obrigações, especificações, cronogramas, ou outros termos ajustados no contrato.

(...)

Dessa forma, o parcelamento do objeto em itens não se mostra vantajoso, razão pela qual a Administração optou por licitar o conjunto da licitação em lotes (grupos de produtos), compostos por pneus e câmaras para veículos leves, pneus e câmaras de ar para máquinas, pneus e câmaras de ar para caminhões, vans e ônibus escolares, remendos e acessórios e um lote composto por rodas. (Grifo nosso)

Nesse sentido, registre-se que na decisão que negou o pedido de suspensão liminar do Pregão Eletrônico nº 066/2021 (**peça nº 16 do SGAP**), o Relator assinalou que a adoção do critério de julgamento de menor preço por lote pela Administração de Esmeraldas se mostrou razoável a partir da **justificativa** apresentada pelos gestores, considerando que a divisão do objeto está de acordo com cada categoria de veículo e suas particularidades, com preservação da competitividade e da economicidade, citando jurisprudência desta Corte sobre a matéria:

Não obstante, sobre o apontamento da denúncia, 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 [...] 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 nº 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:**

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.

Feitos os devidos temperamentos, do exame dos autos, observei que a licitação foi dividida em 3 (três) lotes, conforme previsto no anexo II do edital do Pregão Eletrônico n. 66/2021 (documento eletrônico, código do arquivo n. 2527139, disponível no SGAP como peça n. 2), quais sejam: lote 1 – pneus e câmaras – veículos; lote 2 - pneus e câmaras – máquinas; lote 3 – pneus – caminhões, vans e escolares.

**Nesse sentido, entendo que a adoção do critério de julgamento de menor preço por lote se mostrou razoável, uma vez que a divisão do objeto está de acordo com cada categoria de veículo e suas particularidades, em preservação à economia de escala. Além disso, à primeira vista, mostram-se pertinentes os argumentos da Administração no sentido de que a opção do parcelamento em itens foi julgada equivocada por demandar várias contratações, instrumentalização, gestão e fiscalização dos contratos, o que resultaria em maior gasto financeiro, de tempo e de pessoal envolvido.**

Aliado a isso, é de se observar que o certame obteve razoável **competitividade**, uma vez que quatro empresas do ramo participaram da licitação, **e considerável economicidade**, tendo em vista que o valor total adjudicado foi de R\$ 286.868,00, o que representou uma economia de 10,35% em comparação ao valor estimado para a contratação, conforme delineado pela própria controladoria interna do município (disponível no arquivo denominado “PE066-21 PG 398A432”, constante à peça n. 14 do SGAP). (Grifo nosso)

Assim sendo, esta Unidade Técnica entende que a divisão do objeto licitado em lotes se mostrou vantajoso para a administração municipal, atendendo à legislação de regência, a partir das justificativas apresentadas nos autos do Processo Licitatório nº 220/2021.



### **III. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, concluímos pela improcedência da denúncia e, consequentemente, pelo arquivamento dos presentes autos.

À consideração superior.

3ª CFM, 30 de novembro de 2021.

**Leonardo Barreto Machado**  
**Analista de Controle Externo**  
**TC 2466-7**