



Prefeitura Municipal
de Nova Lima

**EXMO. CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO – PRIMEIRA
CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

DENÚNCIA Nº 1127824

BRUNA PANICALI ALVES PEREIRA, LEONARDO A. COSTA RIBEIRO, JOÃO PAULO FARIA CRUZ e HENRIQUE APARECIDO PIMENTA, vêm respeitosamente perante V. Exa, prestar informações a respeito da denúncia acima epigrafada, apresentada pela empresa AGE – Vigilância e Segurança Patrimonial Ltda – ME, em face do Pregão Eletrônico n. 91/2022, Processo Licitatório n. 414/2022, o que passam a fazer nos termos a seguir.

I – DOS FATOS

Trata-se de denúncia formulada pela empresa AGE – Vigilância e Segurança Patrimonial Ltda – ME, em face do Pregão Eletrônico n. 91/2022, Processo Licitatório n. 414/2022, deflagrado pelo Município de Nova Lima, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada no serviço de elaboração, planejamento e execução (montagem, manutenção e desmontagem) – decoração ornamental e iluminação de Natal 2022, para atender à demanda da Secretaria Municipal de Cultura do Município de Nova Lima.


1




Prefeitura Municipal
de Nova Lima

Argumenta a denunciante que o critério de julgamento global não atende às finalidades do procedimento licitatório, uma vez que abarca objetos significativamente diversos, como locação de estrutura tridimensional, decoração em árvores naturais e serviço de segurança. Nesse sentido, alegou que o agrupamento de itens distintos em um mesmo lote promove limitação ao princípio da igualdade de condições dos licitantes, bem como prejuízo ao princípio da vantajosidade para a Administração Pública.

As alegações apresentadas na presente denuncia foram objeto de Impugnação, devidamente respondida pelos denunciados, apresentando toda a fundamentação da adoção do critério de julgamento "menor preço global".

Sendo assim, veremos a seguir que as alegações do denunciante não merecem prosperar, uma vez que a escolha do agrupamento da contratação em lote único apresenta maior vantajosidade para a administração pública, senão vejamos:

II - DA ATUAL FASE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E ENCAMINHAMENTO DA DOCUMENTACAO SOLICITADA

Primeiramente, cumpre trazer ao conhecimento de V. Exa. a atual fase do processo licitatório, bem como encaminhar a documentação solicitada, para a devida análise por parte desta Corte de Contas.

A sessão de abertura das propostas comerciais ocorreu no dia 20/10/2022, conforme previsto no Edital do Pregão Eletrônico n. 91/2022, estando o certame suspenso para análise das amostras apresentadas pelo licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar. Após a publicação do resultado da análise das amostras, será dado prosseguimento ao certame e, caso aprovadas as amostras, será adjudicado o objeto.

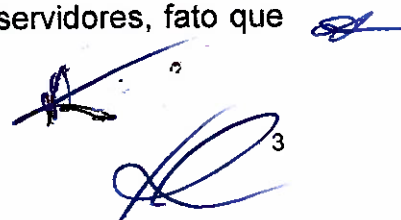
III – DO MÉRITO – JUSTIFICATIVAS PARA A ADOÇÃO DO AGRUPAMENTO EM LOTE ÚNICO.

Quanto ao mérito da denúncia, insta salientar que as questões apontadas já foram esclarecidas ao denunciante através da resposta à impugnação apresentada, comprovando a maior vantajosidade para a administração em adotar realizar a contratação com um único fornecedor, utilizando-se, portanto, do critério de julgamento de "menor preço global".

Insta ressaltar que a escolha motivada pelo julgamento global dos itens licitados insere-se no espectro de conveniência e oportunidade da Administração Pública, haja vista se tratar de ato administrativo discricionário. Significa dizer que acerca de tal matéria a Administração possui certa margem de liberdade para, segundo critérios subjetivos de conveniência e oportunidade, decidir como o ato será praticado, definindo seu conteúdo, seus destinatários, seus motivos e a forma de sua prática.

Nesse mesmo sentido, extrai-se a precisa lição de Hely Lopes Meirelles, nos termos da qual os "*atos discricionário são os que a Administração pode praticar com escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização*". (*in* Direito administrativo brasileiro, 36. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.172).

Feitas essas considerações iniciais, tem-se que a opção pelo agrupamento exposto no objeto do termo de referência se faz pela conveniência e economia na gestão, inter-relação entre serviços, gerenciamento e controle na execução dos serviços. O procedimento efetuado por meio de lote único acarretará uma maior racionalização quanto à adoção de um único contrato, evitando que sua gestão e fiscalização demandem elevado número de servidores, fato que, por si só, representaria anti-economicidade, no momento em que haveria necessidade de grande disponibilização do tempo laboral dos referidos servidores, fato que representa maiores gastos para a Administração.



3

O agrupamento em um único lote visa também buscar a harmonia entre as decorações, uma vez que o fornecimento dos itens por fornecedores distintos poderá gerar um efeito "frankstein" na decoração, em que cada peça pareça solta e sem compatibilidade com as demais. Portanto, é inviável a divisão por itens tendo em visto a necessidade de que todos os itens de decoração sejam fornecidos pela mesma empresa, de forma a possuir o mesmo padrão de acabamento e qualidade, possuindo uma unicidade entre todas as peças.

Ainda, com relação ao agrupamento do serviço de segurança junto à decoração, tal ponto se justifica por uma melhor gestão dos serviços contratados, de forma que a própria empresa que fornecerá a decoração será responsável pela sua guarda e zelo. Sendo assim, caso houvesse a contratação de empresas distintas para cada um dos serviços, e ocorresse algum dano à decoração, poderiam ocorrer discussões entre os prestadores de serviço acerca da responsabilidade do fato, o que resultaria em prejuízos para a Administração, notadamente quanto à solução de reposição das peças danificadas.

Por sua vez, realizando-se a contratação de uma única empresa para a prestação conjunta dos serviços, caso venha dano ou furto à decoração, a contratada não poderá transferir a responsabilidade para a Administração ou terceiros, haja vista ela própria é a responsável pela vigilância dos objetos de decoração, e, conseqüentemente pela reposição do serviço contratado.

Ressalta-se que o serviço de vigilância, razão principal da apresentação da denúncia ora discutida, é parcela ínfima do objeto licitado, de forma que a contratação de forma isolada, como pretende a denunciante, traria prejuízos para administração, seja pela perda necessidade de gerir mais contratos ou menos pela perda de economia de escala.

Serão contratados serviços apenas para o serviço noturno, de 18 às 06 horas e apenas para duas localidades nas quais ocorreram furtos e danificações dos enfeites em 2021. Percebe-se então que se trata de algo praticamente residual no objeto.

Não é vedada a subcontratação, ela pode ocorrer, devendo a Administração Pública autorizar. Tal previsão é consentânea com o direito e encontra guarida no entendimento do Tribunal de Contas da União.

Cita-se Acórdão 2.679/2018 Plenário/TCU, que, *mutatis mutandis*, se amolda ao que a Administração de Nova Lima fez. O acórdão abaixo se refere ao serviço de *facilities*, mas a *ratio essendi* se aplica ao caso em tela.

“SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA PREDIAL, COM INCLUSÃO DE SERVIÇOS VARIADOS. CARACTERIZAÇÃO DA DENOMINADA CONTRATAÇÃO DE FACILITIES. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SÚMULA-TCU 247. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE SUFICIENTE MOTIVAÇÃO PARA A DEFINIÇÃO DO PRAZO DA CONTRATAÇÃO E A VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO. 1. A contratação de serviços de conservação e manutenção de infraestrutura predial, com a inclusão de serviços variados, na modelagem conhecida como contratação de facilities, não configura, por si só, afronta à lei de licitações. 2. Somente é permitida a licitação na modelagem de contratação de facilities quando as condições do certame assegurarem o atendimento aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da motivação, da eficiência e da competitividade. 3. A motivação da contratação de facilities deve ser previamente formalizada e expressar, de forma clara e inequívoca, os benefícios potenciais advindos dessa modelagem, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala. (...) Não se verifica, no caso em tela, qualquer tratamento discriminatório: não há benefício em razão da localização geográfica dos licitantes; a preferência por produtos locais; ou qualquer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou de outra ordem. (...) Não se pode considerar a opção de uma contratação única, em detrimento de diversas contratações menores, como afronta ao princípio da legalidade (isonomia). (...) O princípio da impessoalidade, também conhecido como princípio da finalidade, requer que o ato seja praticado, sempre, com finalidade pública, ou seja, é defeso ao administrador buscar a satisfação de outro objetivo, em interesse

próprio ou de terceiro. Na situação discutida nos autos, não há qualquer indício da existência de desvio de finalidade, hipótese em que o procedimento licitatório teria sido deflagrado visando ao interesse exclusivo de um ou mais licitantes. Por evidente, o atendimento do interesse público pode coincidir, em diversas situações, com o de um grupo específico de particulares, como é o caso dos licitantes habilitados no certame em questão. Isso, no entanto, não traz mácula ao procedimento. (...) Não se cogita, por outro lado, de inobservância ao princípio da motivação. A opção da Caixa foi devidamente fundamentada, como se observa em diversos excertos constantes da manifestação da Consultoria Jurídica da entidade, emitida previamente ao lançamento do edital. (...) O princípio da eficiência, por seu turno, busca harmonizar os demais princípios com o adequado atendimento das necessidades coletivas. (...) O princípio da eficiência nas licitações exige, portanto, resultado, quantitativa e qualitativamente otimizado, e, nos termos de Joel de Menezes Niebuhr, "gira em torno de três aspectos fundamentais: preços, qualidade e celeridade" (in Pregão presencial e eletrônico, 4ª ed., p. 43). (...)"

Assim, o referido agrupamento não traz qualquer prejuízo à competitividade do certame, uma vez que por se tratar de prestação de serviço acessória, poderá ser subcontratada pelos participantes do certame, não impedindo a participação de qualquer empresa especializada no objeto principal a ser contratado. Ressalta-se que o objeto do presente certame é "Decoração ornamental e iluminação de Natal 2022", de forma que a participação de empresa somente com expertise em Segurança Patrimonial não é desejável.

Frise-se que **NÃO** há vedação à subcontratação. Ela apenas deverá ser autorizada pelo Município de Nova Lima, e nisto não há ilegalidade ou cerceamento de direito.

Por fim, haverá um ganho na economia de escala, com relação ao fornecimento dos itens de decoração, seja pela quantidade do material contratado bem como com relação ao frete e mão de obra única. Com isso, poderá ocorrer economia no valor final de cada item, refletindo, tal fato, no valor final da contratação.

Diante da justificativa acima, resta devidamente demonstrado que a presente contratação não encontra óbice na Súmula 247 do TCU, a qual prevê que adoção da licitação por item somente é obrigatória quando o objeto seja divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda da economia de escala, senão vejamos:

SUMULA 247 do TCU

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.

Ainda neste sentido, o TCU editou o Acórdão 5301/2013 - Segunda Câmara, cuja relatoria coube ao Exmo. Ministro André Luis, estabelece:

É legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de processos licitatórios, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Ainda neste sentido, seguem decisões deste Eg. Tribunal de Contas do Estado:

DENÚNCIA. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO MÓVEL ESPECIALIZADO. LOCAÇÃO DE RÁDIOS DE COMUNICAÇÃO TRONCALIZADO DIGITAL. LOCAÇÃO DE ACESSÓRIOS. IMPLANTAÇÃO. MANUTENÇÃO. OPERAÇÃO. IRREGULARIDADES. AGLUTINAÇÃO DO OBJETO. DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 1. **A aglutinação**



Prefeitura Municipal
de Nova Lima

do objeto licitado é possível quando for demonstrada sua viabilidade técnica e econômica, não configurando tal hipótese restrição à participação no certame. 2. O suposto direcionamento do certame não fica configurado nos casos em que se constata a adequação das exigências insertas no ato convocatório com as regras estatuídas na legislação de regência, associada à legítima discricionariedade do gestor na escolha da solução adotada para o atendimento do objeto. [DENÚNCIA n. 1072620. Rel. CONS. GILBERTO DINIZ. Sessão do dia 18/12/2019. Disponibilizada no DOC do dia 21/02/2020.]

DENÚNCIA. DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO. DESENVOLVIMENTO, CONVERSÃO, IMPLANTAÇÃO, INTEGRAÇÃO, TREINAMENTO E MANUTENÇÃO DO SISTEMA INFORMATIZADO DE GERENCIAMENTO DE ÁGUA, ESGOTO E ÁGUAS PLUVIAIS. SUBJETIVIDADE E OBSCURIDADE DO OBJETO DO EDITAL. DESCRIÇÃO SUFICIENTE. IRREGULARIDADE NA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO EM LOTE ÚNICO. REGRA. FRACIONAMENTO. JUSTIFICATIVA ACOLHIDA. RAZÕES DE ORDEM TÉCNICA. VANTAJOSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA-OPERACIONAL E PROFISSIONAL. CUMULAÇÃO. CASO CONCRETO. OBJETO COMPLEXO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. PRESENÇA DE TERMO DE REFERÊNCIA. REGULARIDADE. EXIGÊNCIA DE GARANTIA CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS. NÃO VERIFICADOS. EXIGUIDADE NO PRAZO ESTABELECIDO PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA. PROVAS NÃO APRESENTADAS. JUSTIFICATIVA DA ADMINISTRAÇÃO ACOLHIDA. CESSÃO DO CÓDIGO FONTE. LEI N. 9.609/1998. ESCOLHA ENTRE ADQUIRIR OU LOCAR O SOFTWARE. ATO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. JUSTIFICATIVA ACOLHIDA. IMPROCEDÊNCIA DOS APONTAMENTOS. ARQUIVAMENTO.

(...)

2. A falta de fracionamento do objeto da licitação deve ser justificada, a fim de demonstrar que não seria a opção mais vantajosa para a Administração, uma vez que o fracionamento é a regra. No caso, tendo a justificativa apresentada sido consistente, haja vista que os sistemas informatizados pretendidos guardam interconexão entre si e um único fornecedor poderia gerar melhores condições técnicas de

interconectividade entre os softwares, facilitando sua manutenção, treinamento, atualizações e customizações; além da possibilidade de ganhos de economia de escala. (...)

[DENÚNCIA n. 1031671. Rel. CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO.
Sessão do dia 05/12/2019. Disponibilizada no DOC do dia 18/12/2019.]

Diante do exposto, resta clara a legalidade da adoção do agrupamento em lote único pelo Município de Nova Lima, conforme devidamente justificado no processo licitatório, motivo pelo qual pedem os denunciados a improcedência da presente denúncia.

Nestes termos,

Pedem e esperam deferimento.

Nova Lima, 26 de outubro de 2022.



BRUNA PANICALI ALVES PEREIRA
Pregoeira



João Paulo Faria Cruz
Mat. 116799
Diretor de Departamento de Eventos

JOÃO PAULO FARIA CRUZ
Diretor de Departamento
de Eventos e Ações Culturais



LEONARDO A. COSTA RIBEIRO
Secretário Municipal de Cultura



HENRIQUE APARECIDO PIMENTA
Secretário Municipal de Administração