



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS DE  
LICITAÇÃO



ANÁLISE INICIAL DE DENÚNCIA

**Processo nº:** 1127801

**Natureza:** DENÚNCIA

**Relator:** CONSELHEIRO EM EXERC. ADONIAS MONTEIRO

**Data da Autuação:** 19/10/2022

1. INFORMAÇÕES GERAIS

**Data do Juízo de Admissibilidade:** 19/10/2022

**Objeto da Denúncia :**

Processo Licitatório nº 328/2022 – Edital de Pregão Eletrônico nº 168/2022.

**Origem dos Recursos:**

Municipal

**Tipo de Ente Jurisdicionado:** Município

**Entidade ou Órgão Jurisdicionado:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABIRITO

**CNPJ:** 18.307.835/0001-54

DADOS DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO

**Processo Licitatório nº:** 328/2022

**Objeto:**

Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de elaboração, planejamento e execução de decoração e iluminação natalina para o evento “Natal Iluminado 2022”, em diversos pontos da cidade de Itabirito, incluindo os serviços de montagem, manutenção e desmontagem da iluminação decorativa e cenográfica de natal.

**Modalidade:** Pregão

**Tipo:** Menor preço

**Edital nº:** 168/2022

**Data da Publicação do Edital:** 04/10/2022

2. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS

**Introdução:**

Tratam os autos de denúncia apresentada por Santa Cruz Entretenimento Ltda., em face do Processo Licitatório nº 328/2022 – Pregão Eletrônico nº 168/2022, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Itabirito, cujo objeto diz respeito à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de elaboração, planejamento e execução de decoração e iluminação natalina



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE  
LICITAÇÃO



para o evento “Natal Iluminado 2022”, em diversos pontos da cidade de Itabirito, incluindo os serviços de montagem, manutenção e desmontagem da iluminação decorativa e cenográfica de natal.

A Denunciante, em síntese, apontou a existência da seguinte irregularidade:

- a) Da indevida ausência de parcelamento do objeto.

Após a autuação e distribuição da denúncia, o relator, Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, proferiu despacho (peça nº 13, código de arquivo nº 2935544, no SGAP), determinando a intimação da Sra. Marina Pedrosa Niquini, Diretora do Departamento de Licitações e Contratos e signatária do Edital do Pregão Eletrônico nº. 168/2022, a fim de que: a) encaminhasse a esta Corte de Contas toda a documentação que compõe as fases interna e externa do Processo Licitatório nº. 328/2022 – Pregão Eletrônico nº. 168/2022; e, b) apresentasse as justificativas e documentos que entendesse cabíveis acerca das alegações da denunciante.

A Sra. Marina Pedrosa Niquini se manifestou nos autos (peça nº 16, código de arquivo nº 2939099, no SGAP) e apresentou a documentação solicitada.

Após a manifestação da agente pública municipal, o conselheiro relator, considerando os esclarecimentos apresentados, bem como os documentos constantes nos autos, proferiu decisão interlocutória negando o pleito cautelar de suspensão do certame (peça nº 18, código de arquivo nº 2946307, no SGAP).

A denunciante, por sua vez, manifestou-se nos autos refutando os argumentos apresentados pela Sra. Marina Pedrosa Niquini e ratificando os pedidos realizados na petição inicial (peça nº 20, código de arquivo nº 2947877, no SGAP).

Diante disso, o conselheiro relator exarou despacho ressaltando que, considerando que a manifestação da denunciante teria apenas ratificado os termos iniciais da denúncia, encaminhava os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL a fim de que fosse realizada a análise técnica inicial (peça nº 22, código de arquivo nº 2949477, no SGAP).

## 2.1 Apontamento:

Da indevida ausência de parcelamento do objeto.

### 2.1.1 Alegações do denunciante:

A denunciante alegou que, ao analisar o Edital do Pregão Eletrônico nº. 168/2022, verificou que o subitem 15.1 dispôs que o critério de julgamento do certame seria o de menor preço por lote, sendo que os itens que compõem cada um dos três lotes do certame seriam bastante diversos.

Destarte, segundo a denunciante, o agrupamento dos itens em lotes, tal como realizado, acabou por comprometer a competitividade do certame, haja vista que as empresas interessadas teriam que ser capazes de fornecer todos os itens elencados em cada um dos lotes, o que seria sobremaneira difícil dada a amplitude e a acentuada diversidade entre eles.

Ademais, a denunciante arguiu que não foi apresentada justificativa para o aglutinamento dos itens em lotes tal como realizado.

Por oportuno, confirmam-se trechos da manifestação da denunciante (peça nº 01, código de arquivo nº 2931421, no SGAP):

Assim, o presente pregão que rege o seu julgamento pelo critério de Menor Preço por lote, declara vencedor apenas e tão somente um licitante para cada lote. Assim sendo, faz-se necessário esclarecer que, o critério de julgamento adotado nesta licitação, qual seja, Menor Preço Global por lote, dificulta a ampla participação das empresas interessadas, vez que para concorrer, estas são obrigadas a apresentar proposta para TODOS os itens licitados no lote.

[...]

Como é de conhecimento do Colendo Tribunal, a regra geral é a divisão de objetos por item, cabendo, portanto, à administração demonstrar os fundamentos e justificativas para que seja realizado o certame por lotes (exceção à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE  
LICITAÇÃO



regra), indicando sobretudo, qual a vantagem dessa escolha, haja vista a drástica diminuição da competitividade ocasionada pelo aglutinamento de itens tão distintos entre si.

[...]

Na medida em que o Lote 001 do Edital integra MAIS DE 200 ÍTENS, dos quais muitos desses itens são de segmentos diferente, e com isso autônomos, não resta dúvida que o ato convocatório consigna cláusula manifestamente comprometedora ou restritiva do caráter competitivo, caráter esse, que deve presidir TODA e QUALQUER licitação.

[...]

Dessa forma, diante de todo o exposto, fica evidenciado que o julgamento pelo critério "menor preço por lote" somente poderia ser aceita se houvesse justificativa plausível no processo licitatório, cujo objeto fosse indivisível, conforme orientação dos tribunais de contas. Sendo assim, requer-se a análise e apuração quanto a unificação dos itens constantes nos lotes 001, 002 e 003 do edital de licitação em apreço, tendo em vista se tratar de restrição indevida, vedada por lei e contrária ao objetivo de uma licitação. (grifos no original)

### 2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

- Edital de Pregão Eletrônico nº 168/2022 e seus anexos (peça nº 07, código de arquivo nº2931447, no SGAP).
- Impugnação apresentada pela Santa Cruz Entretenimento Ltda. no âmbito do Processo Licitatório nº 328/2022 (peça nº 08, código de arquivo nº2931448, no SGAP).
- Resposta à impugnação apresentada pela Santa Cruz Entretenimento Ltda. no âmbito do Processo Licitatório nº 328/2022 (peça nº 09, código de arquivo nº2931449, no SGAP).

### 2.1.3 Período da ocorrência: 04/10/2022 em diante

### 2.1.4 Análise do apontamento:

Acerca da exigência do parcelamento do objeto nos procedimentos licitatórios cabe ressaltar que não se trata de regra absoluta, ou seja, ainda que na maioria dos procedimentos licitatórios verifique-se que a divisão do objeto é benéfica e propicia um acirramento do caráter competitivo do certame, em hipóteses específicas, o parcelamento pode se mostrar deletério aos interesses da Administração Pública e, em última medida, ao interesse público geral.

Não é por outro motivo que o legislador, ao dispor acerca do desejável parcelamento do objeto a ser licitado, estabeleceu como premissa a necessidade de que se avalie previamente a sua viabilidade técnica e econômica. Confira-se:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 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 nossos)

Este Tribunal de Contas possui diversos precedentes nesse mesmo sentido. Confira-se:

DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA ELABORAÇÃO DE PEÇAS TÉCNICAS E GRÁFICAS PARA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. IRREGULARIDADES. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESAS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. IMPROCEDÊNCIA.

1. A decisão administrativa referente à participação ou à vedação de consórcio de empresas nos procedimentos licitatórios deve ser motivada, mediante demonstração de que a Administração observou as condições do mercado com o propósito de assegurar o caráter competitivo do certame.

**2. Admite-se a aglutinação do objeto licitado nos casos em que for demonstrada sua viabilidade técnica e**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE  
LICITAÇÃO



econômica.

[...]

Nos termos previstos no instrumento convocatório, somados aos esclarecimentos apresentados nos autos, é possível perceber que a decisão administrativa pela realização da contratação de único fornecedor para a prestação dos serviços licitados foi embasada em necessidade técnica e operacional, de maneira a viabilizar maior padronização entre os projetos que irão compor as futuras obras.

Além de a escolha pela contratação integral do objeto encontrar arrimo na legislação de regência, não houve, no caso em apreço, a comprovação de que o parcelamento do objeto em itens poderia ampliar a dinâmica da execução contratual, sem comprometer a uniformidade almejada com a contratação. Ademais, não foi demonstrado que o fracionamento do objeto poderia ter ensejado possível vantagem econômica para o contratante.

Nessa perspectiva, na linha do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, entendo que foi apresentada justificativa pertinente à necessidade de padronização dos itens e do projeto, para melhor execução do objeto, e, por isso, não acolho os fundamentos denunciados pertinentes à irregularidade na ausência de parcelamento do objeto. (grifos nossos)

(DENÚNCIA nº 1095409. Rel. Conselheiro Gilberto Diniz. Primeira Câmara. 07/12/2021)

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. FUTURA AQUISIÇÃO DE PNEUS, INCLUINDO A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS CORRELATOS DE MONTAGEM, BALANCEAMENTO DAS RODAS, ALINHAMENTO E CAMBAGEM. PARCELAMENTO DO OBJETO EM LOTES. ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE MENOR PREÇO POR LOTE EM DETRIMENTO DA DIVISÃO DO OBJETO EM ITENS. IRREGULARIDADE NÃO CONFIGURADA. JUSTIFICATIVAS DE ORDEM TÉCNICA E ECONÔMICA. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. ARQUIVAMENTO.

O fracionamento do objeto da licitação em lotes é lícito quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso para a Administração. Havendo justificativa plausível e adequada nos autos para o modelo de contratação adotado, consistente no agrupamento lógico de produtos e serviços correlatos, e inexistindo indícios de restrição à competitividade, não há que se falar em vício capaz de macular o certame. (grifos nossos)

(DENÚNCIA nº 1101778. Rel. Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Primeira Câmara. 29/03/2022)

O posicionamento do Tribunal de Contas da União também se coaduna com os precedentes desta Corte de Contas, haja vista que o órgão registrou em súmula o entendimento prevaletente do Tribunal no sentido de que o parcelamento deve ocorrer nos casos em que for técnica e economicamente viável e quando não houver prejuízo para o conjunto do objeto a ser contratado. Confira-se o enunciado:

**SÚMULA TCU 247:** 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. (grifos nossos)

Dito isso, cumpre ressaltar que, ao contrário do que foi alegado pela denunciante, ao se analisar o Termo de Referência do certame em apreço, o qual se afigura como Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 168/2022, verifica-se que no subitem 9.1.4 foram apresentadas as justificativas para a opção pelo aglutinamento dos itens em três lotes distintos. Por oportuno, confira-se alguns trechos da justificativa apresentada (peça nº 07, código de arquivo nº2931447, no SGAP):

Após a análise detida sobre os projetos e demais elementos que integram a caracterização do objeto em questão é que se poderá concluir sobre a viabilidade da adoção do parcelamento de que trata a Lei. Ocasão em que se preservará a sua coerência e o contexto geral da decoração natalina, objeto desta contratação. Nessa esteira, a divisão que julgamos possível, visto que o objeto foi dividido em 03 (três) lotes, é: (i) Iluminação Natalina; (ii) Decoração Natalina; e (iii) Árvore de Natal.

No caso concreto, o fracionamento integral do objeto não é pertinente nem do ponto de vista técnico nem tampouco do ponto de vista econômico. Contratar diversas empresas cada uma para fazer um tipo de serviço diferente torna impensável e descabível o integral parcelamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS DE  
LICITAÇÃO



[...]

No caso em tela, o objeto foi parcelado em homenagem aos normativos citados e, por isso, será contemplado por três lotes que representam as seguintes atividades: (i) Iluminação Natalina; (ii) Decoração Natalina; e (iii) Árvore de Natal.

Todavia, o parcelamento das atividades integrantes dos respectivos lotes (denominemos de “itens”) já não se apresenta viável, tendo em vista que os serviços elencados nestes lotes guardam uma relação de interdependência técnica entre si.

Igualmente, não se pode perder de vista também a dispersão da responsabilidade civil na hipótese de o objeto ser partilhado entre distintas empresas, o que pode, por conseguinte, dificultar a apuração dessa responsabilidade, ou seja, a quem cabe ressarcimento do dano ao erário na hipótese de incidir imperícia, negligência ou imprudência na execução contratual.

A medida é acertada porque, de fato, um objeto pouco tem a ver com o outro e bem podem ser alvo de certames diversos. Não há como fracionar atividades dentro dos três lotes por absoluta inviabilidade técnica, econômica e operacional. Neste sentido, importante frisar que a Administração Pública ganhará em economia de escala com a adoção da modulação realizada, sem trazer qualquer prejuízo à ampla participação no certame licitatório. (grifos nossos)

Verifica-se, portanto, que, ao contrário do alegado pela denunciante, consta no Termo de Referência uma justificativa técnica analítica acerca dos motivos que levaram a Administração Pública a optar pela junção de diversos itens em três lotes distintos.

Ademais, ao ser intimada, a Sra. Marina Pedrosa Niquini, Diretora de Licitações e Contratos e signatária do instrumento convocatório, também apresentou esclarecimentos acerca da matéria. Confira-se (peça nº 16, código de arquivo nº 2939099, no SGAP):

Ocorre que, conforme fartamente abordado na resposta à impugnação, a licitação, deu-se em lote, face a composição dos serviços a serem executados para instalação de luzes natalinas, árvores de natal e demais ornamentações.

Ao que tudo indica o licitante não considerou que a municipalidade estava contratando uma execução de serviços, e não os itens apartados para instalação. Ora, para a execução dos serviços, conforme avaliação técnica, alguns equipamentos deveriam ser utilizados, inclusive por questão de segurança, boa execução e economicidade, estando estes agregados e unificados em um lote.

Constata-se que, no entendimento da Administração Pública municipal, considerando que o objeto do certame envolve a prestação de serviços relacionada à elaboração da decoração de natal da cidade, seria pouco produtivo que o objeto fosse submetido a extenso parcelamento, haja vista que cada empresa ficaria responsável por uma diminuta parte do serviço a ser executado ou mesmo pelo fornecimento de um produto específico que viria compor a decoração, o que exacerbaria sobremaneira o custo relacionado a gestão dos diversos contratos, poderia acarretar divergências de padrões que comprometeriam a estética do produto final, bem como poderia resultar em mitigação da economia de escala.

Suponha-se, por exemplo, que, para a construção da árvore de natal que ficará exposta em uma das praças da cidade, prevista no lote 02, a Administração Pública se visse obrigada a licitar, separadamente, a locação dos diversos itens que a compõe e, ao final, ainda tivesse que contratar sociedade empresária que ficaria responsável pela montagem da árvore. Essa opção acarretaria a abertura de diversos procedimentos licitatórios, bem como a formalização de vários contratos administrativos: um para a locação da árvore, outro para a locação das bolas vermelhas, outro para a locação do cordão de micro LED, outro para a montagem, entre outros. O custo operacional de tal opção para a Administração Pública é sobremaneira elevado e, portanto, ainda que se possa cogitar de um aumento da competitividade decorrente da extensa divisibilidade, a exacerbção do caráter competitivo não aparenta compensar o aumento do custo operacional para a Administração Pública. Ademais, possivelmente, o preço total decorrente da soma de cada uma das contratações seria superior ao preço obtido por meio da aglutinação de itens, dada a economia de escala que habitualmente decorre da junção de itens.

Por oportuno, confira-se a lição do professor Joel de Menezes Niebuhr acerca da matéria:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE  
LICITAÇÃO



É importante ponderar que o parcelamento do objeto da licitação traz prejuízos à economia de escala, o que pode implicar contratações desvantajosas para a Administração Pública. Sob essa luz, é preciso avaliar, em cada caso, os interesses da Administração Pública, o que lhe será mais vantajoso, ampliar a competição, parcelando-se o objeto da licitação, ou aumentar os quantitativos licitados, de modo a aproveitar-se da economia de escala. A solução não é dada de antemão, depende de juízo discricionário da Administração Pública, a ser realizado diante das especificidades de cada caso. Deve-se também considerar que, em princípio, o juízo da Administração Pública é o adequado, em homenagem à presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos. (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 247)

Feitas as considerações pertinentes, esta Unidade Técnica se posiciona pela improcedência do presente apontamento, haja vista que, no caso em apreço, a Administração Pública Municipal demonstrou as razões que a levaram a optar pela aglutinação dos itens em três lotes distintos, sendo que as justificativas apresentadas se mostram razoáveis e permitem constatar que a solução encontrada se mostrou consentânea com o previsto no artigo 23, §1º da Lei n. 8.666/1993.

#### 2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Processo Licitatório nº 328/2022 – Edital de Pregão Eletrônico nº 168/2022.

#### 2.1.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 23, Parágrafo 1º;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 1095409, Item., Colegiado Primeira Câmara, de 2021;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 1101778, Item., Colegiado Primeira Câmara, de 2022;
- Súmula Tribunal de Contas da União nº 247, de 2004;
- Doutrina Autor: Joel de Menezes Niebuhr, Título: Licitação pública e contrato administrativo, Editora: Fórum, Edição: 4ª, de 2015, Folha Início: 247 - 247.

#### 2.1.7 Conclusão: pela improcedência

2.1.8 Dano ao erário: Com base nas informações disponíveis para análise, não foi apurado dano ao erário.

### 3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

✓ Pela improcedência da denúncia, no que se refere aos seguintes fatos:

- Da indevida ausência de parcelamento do objeto.

### 4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- o arquivamento da denúncia por não ter sido apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (inciso I do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG)

Belo Horizonte, 10 de novembro de 2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE  
LICITAÇÃO



André Santos Viana  
Analista de Controle Externo  
Matrícula 31957