



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo: 1.127.824
Natureza: Denúncia
Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro
Órgão/ Entidade: Município de Nova Lima
Juízo de admissibilidade: 21/10/2022
Autuação: 21/10/2022

Análise Inicial

I – Relatório

Trata-se de denúncia formulada pela empresa AGE – Vigilância e Segurança Patrimonial Ltda. – ME, peça n. 1, em face do Pregão Eletrônico n. 91/2022, Processo Licitatório n. 414/2022, tipo menor preço, critério de julgamento global, modo de disputa aberto, 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”, peça n. 7.

A denúncia foi protocolizada como documento nesta Corte de Contas sob o n. 9001031500/2022, em 19/10/2022, conforme relatório de triagem n. 758/2022 (peça n. 8).

Recebida a documentação no gabinete da Presidência, o Conselheiro Presidente determinou a sua autuação e distribuição como Denúncia, nos termos previstos no caput do art. 305 do RITCEMG, conforme expediente de peça n. 9, de 21/10/2022.

Na mesma data, os autos foram distribuídos à relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro (termo de distribuição à pena n. 10), o qual determinou, conforme despacho de peça n. 11, a intimação da Sra. Bruna Panicali Alves Pereira, pregoeira e subscritora do edital, do Sr. Leonardo A. Costa Ribeiro, secretário municipal de cultura e subscritor do termo de referência e da resposta à impugnação, do Sr. João Paulo Faria Cruz, diretor de departamento de eventos e ações culturais e subscritor do termo de referência, e do Sr. Henrique Aparecido Pimenta, secretário municipal de administração e subscritor da resposta à impugnação, para que encaminhassem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, informassem o estágio do procedimento licitatório, bem como apresentassem as justificativas e documentos que entenderem cabíveis acerca das alegações da denunciante.

Devidamente intimados (peças n. 12 a 16), os denunciados apresentaram manifestação conjunta às peças n. 17 e 18. A empresa denunciante, por sua vez, apresentou petição acostada à peça n. 19.

Em seguida, nos termos da decisão monocrática de peça n. 21, o Conselheiro Relator indeferiu o pleito liminar, determinando a intimação da denunciada e dos denunciados para ciência.

Na peça nº 30, consta o minuta do Contrato nº 213/2022, Processo Administrativo nº 414/2022, Pregão Eletrônico nº 91/2022.

Após cumprida a intimação, o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL para exame inicial, a qual remeteu os autos a esta 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM, unidade competente para análise técnica, considerando a existência de contrato administrativo decorrente do Edital de Pregão Eletrônico n. 91/2022.

II – Fatos e Fundamentos

II.1 – Da aglutinação indevida de objetos em lote único

a) Alegações da denunciante (peça n. 1 do SGAP)

Em síntese, a denunciante alega que o critério de julgamento global não atende às finalidades do procedimento licitatório, uma vez que abarca objetos significativamente distintos, como locação de estrutura tridimensional, decoração em árvores naturais e serviço de segurança. Nesse sentido, sustenta 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.

Justifica que o vício alegado cria evidente óbice à participação da empresa denunciante na disputa, a qual teria interesse apenas no item “sistema de segurança” e não na integralidade do lote único

De mais a mais, aduz que “dificilmente haverá uma única empresa que forneça todos os equipamentos englobados neste lote, já que são incompatíveis, comportando, portanto, plena divisibilidade sem comprometimento ao objeto, muito pelo contrário, a divisibilidade acarretará em benefício para esta Administração, uma vez que evitaria certames fracassados, ou até mesmo desertos, assim, ampliando a participação de empresas (...)”.

b) Esclarecimentos prestados pelos denunciados (peça n. 18 do SGAP)

Segundo os denunciados, as alegações apresentadas na presente denúncia foram objeto de impugnação, devidamente respondida apresentando toda a fundamentação para a adoção do critério de julgamento “menor preço global”.

Em relação aos apontamentos da denúncia, os denunciados justificaram o seguinte:

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.

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 vista 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 resultará 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.

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.

(...)

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. (Destaque do texto)

c) Análise técnica

Prefacialmente, impende elucidar que quando da realização de procedimentos licitatórios, sempre que possível, deve ser observado o parcelamento do objeto da contratação ou a cotação por item, visando a ampla competitividade e a consequente obtenção do menor preço almejado pela Administração, uma vez que possibilita a participação de um maior leque de empresas na licitação, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

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. (g. n.)

Sobre o tema, este Tribunal de Contas editou a Súmula nº 114 e o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 247, que preceituam:

Súmula 114 – TCEMG

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. (g. n.)

Súmula nº 247 - 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. (g. n.)

Esse também é o entendimento doutrinário, consoante lição de Marçal Justen Filho¹:

O **art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório.** A regra retrata a vontade legislativa de **ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados.** O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. **A competição produz redução de preços e supõe que a Administração desembolsará menos,** em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

(...)

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**

¹ Filho, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, pág. 276-277.

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. (g. n.)

Em resumo, o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 evidencia que, nos procedimentos licitatórios, a Administração deve verificar a possibilidade e a viabilidade técnica e econômica de dividir o objeto em itens ou lotes, de modo a permitir que o maior número de interessados participe da disputa, o que, por conseguinte, tende a aumentar a competitividade do certame e a viabilizar a obtenção de melhores propostas

Na hipótese dos autos, verifica-se que, de acordo com o Termo de Referência – Anexo I do edital (fls. 23 a 50 da peça n. 7), o objeto do certame é integrado por itens de naturezas distintas, compreendendo, de fato, a locação de estruturas bidimensionais e tridimensionais, decoração e serviço de segurança.

Não obstante a possibilidade de execução dos itens licitados por empresas distintas, observa-se que, na fase interna da licitação, na justificativa inaugural para a contratação (pasta compactada à peça n. 18, arquivo “Processo1” – fls. 4 a 5v do processo licitatório), foi motivada a escolha para o não parcelamento do objeto e para a adoção do critério de julgamento “menor preço global”, diante da “harmonia, coerência estética, sintonia de cronológica nas montagens e logística de manutenção”. Nesse contexto, foi apontado, ainda, que a opção da Administração evita dificuldades da fiscalização do contrato de modo de execução dos itens.

Submetido o processo licitatório à apreciação da Procuradoria Geral do Município, a procuradora apontou a necessidade de justificativa para o não parcelamento do objeto (pasta compactada à peça n. 18, arquivo “Processo3” – fl. 135v do processo licitatório). Em resposta, o Secretário Municipal de Cultura replicou a justificativa inicial (pasta compactada à peça n. 18, arquivo “Processo3” – fls. 138v a 139v do processo licitatório).

Em novo parecer jurídico (pasta compactada à peça n. 18, arquivo “Processo5” – fls. 182v a 183 do processo licitatório), a procuradora reconheceu que o demandante justificou

tecnicamente a opção pelo não parcelamento do objeto, não cabendo interferência da Procuradoria.

Ademais, nota-se que, em resposta à impugnação ao edital apresentada pela ora denunciante (pasta compactada à peça n. 18, arquivo “Processo5” – fls. 214 a 215v do processo licitatório), o Secretário Municipal de Cultura motivou a escolha pelo não parcelamento do objeto e pela utilização do critério “menor preço global” utilizando os mesmos argumentos dos esclarecimentos prestados nos presentes autos.

Diante das justificativas apresentadas pelo Representado, tanto na fase interna do certame quanto nos esclarecimentos prestados nos autos, esta Unidade Técnica entende que o parcelamento do objeto poderia comprometer a fiscalização da execução do contrato, bem como inviabilizaria a transferência integral dos riscos inerentes à prestação do serviço de decoração ornamental e iluminação de Natal 2022 à contratada, razão pela qual se mostrou razoável a aglutinação do objeto da licitação no caso vertente e, conseqüentemente, a utilização do critério de julgamento “menor preço global”.

Outrossim, a contratação parcelada de serviços relativos a um período específico de festividades com empresas diferentes poderia implicar em prejuízos à dinâmica da prestação do serviço como um todo, tendo em vista a possível incompatibilidade dos cronogramas dos diversos prestadores de serviço envolvidos. Nesse sentido, já decidiu este Tribunal, *in verbis*:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE DECORAÇÃO E ILUMINAÇÃO NATALINA PARA EVENTO NO MUNICÍPIO, INCLUINDO OS SERVIÇOS DE MONTAGEM, MANUTENÇÃO E DESMONTAGEM DA ILUMINAÇÃO DECORATIVA E CENOGRÁFICA DE NATAL, EM ATENDIMENTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE PATRIMÔNIO CULTURAL E TURISMO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MENOR PREÇO POR LOTE. AGRUPAMENTO DE ITENS DISTINTOS EM UM MESMO LOTE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Não obstante a regra geral seja a divisão do objeto em itens, por proporcionar o aumento da competitividade na disputa, admite-se que essa divisão seja feita por lotes, desde que haja justificativa robusta para tal providência, apta a demonstrar a vantajosidade da opção feita, além de ser imprescindível que o agrupamento dos itens de cada lote seja feito com cautela e em plena consonância com a prática de mercado, de forma a assegurar ampla competitividade ao certame.

(TCEMG. Denúncia n. 1.127.801 Rel. Conselheiro Agostinho Patrus. Primeira Câmara. Sessão em 7/3/2023. Disponibilizado no DOC do dia 20/3/2023) (g. n.)

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS PARA FESTIVIDADES DO ANIVERSÁRIO DA CIDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PARECERISTA JURÍDICO. NÃO CONFIGURAÇÃO. IRREGULARIDADES. CRITÉRIO DE

JULGAMENTO DE MENOR PREÇO GLOBAL. ROL DE ARTISTAS A SEREM CONTRATADOS. OBRIGATORIEDADE DE REABERTURA DE PRAZO CONDICIONADA À POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO NA FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS. REQUISITOS DE HABILITAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO.

(...)

2. A Lei nº 8.666, de 1993, estabelece, como regra geral, o critério de menor preço por item e a divisibilidade das obras, serviços e do fornecimento dos bens em parcelas, ressalvadas as adjudicações manifestamente mais vantajosas para a contratação de único fornecedor para todo o objeto de determinada licitação. Nesses casos, o julgamento das propostas poderá ser feito pelo menor preço global, conforme condições predefinidas no edital, cabendo à Administração escolher a opção, no caso concreto, que melhor atenda ao interesse público.

(...)

Relativamente às licitações em que o objeto consiste na prestação de serviços, fornecimento de materiais e de equipamentos necessários à infraestrutura de festividades, entendo, a princípio, que o parcelamento do objeto em itens pode afetar a dinâmica que se pretende alcançar no momento de sua execução, na medida em que pode comprometer cronogramas diferenciados de diversos prestadores e, em última análise, prejudicar a própria realização do evento.

(TCEMG. Denúncia n. 1.013.199. Rel. Conselheiro Gilberto Diniz. Segunda Câmara. Sessão em 25/6/2020. Disponibilizado no DOC do dia 21/7/2020) (g. n.)

Dentro desse contexto, no caso em exame, o Representado demonstrou, com critérios de ordem técnica e econômica, devidamente motivados, que a aglutinação do objeto era mais vantajosa, o que afasta, por consequência, a ilegalidade apontada pela empresa denunciante, razão pela qual esta Unidade Técnica se manifesta pela improcedência do apontamento.

II.2 – Da autorização para terceirização

a) Alegações da denunciante (peça n. 1 do SGAP)

Em resumo, a denunciante alega que o edital, por meio do item 15.3.2.3, exige a autorização do município para terceirizações, o que coloca a critério da Administração, após a identificação do vencedor, a possibilidade ou não de autorizar a contratação de uma empresa, caso a vencedora não seja capaz de atender a todo o objeto.

b) Esclarecimentos prestados pelos denunciados (peça n. 18 do SGAP)

Os denunciados sustentam a inexistência de vedação à subcontratação, de forma que esta apenas deverá ser autorizada pelo Município de Nova Lima, não havendo que se falar em ilegalidade ou cerceamento de direito.

c) Análise técnica

Sobre a possibilidade de subcontratação, esta Coordenadoria adere ao posicionamento do Relator manifestado em casos similares, conforme destacado na decisão monocrática de peça n. 21, a exemplo do acórdão proferido nos autos da Denúncia n. 1.107.718, de sua relatoria, nos seguintes termos:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE PNEUS, PROTETORES E CÂMARA DE AR, INCLUSO SERVIÇOS DE MONTAGEM DOS PNEUS PARA ATENDER A FROTA DE VEÍCULOS E MÁQUINAS. ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE MENOR PREÇO POR LOTE. RAZOABILIDADE. OTIMIZAÇÃO DO CUSTO-BENEFÍCIO. PERTINÊNCIA AO OBJETO DO CERTAME. VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA. JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS. IMPROCEDÊNCIA. PEDIDO DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL. SUBCONTRATAÇÃO. JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPROCEDÊNCIA. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO PREGÃO ELETRÔNICO NO ÂMBITO MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO EM LOCAIS DE FÁCIL ACESSO AOS CIDADÃOS E AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE, BEM COMO NA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES. AUSÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. UTILIZAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO. COMPETITIVIDADE. ISONOMIA. ECONOMICIDADE. EXPEDIÇÃO DE JUSTIFICATIVA QUANDO A FORMA ELETRÔNICA FOR INVIÁVEL TÉCNICAMENTE OU DESVANTAJOSA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

(...)

2. Compete à Administração Pública, em juízo de conveniência e oportunidade, considerando as particularidades do caso concreto, avaliar a possibilidade de subcontratação, devendo admiti-la, caso a entenda pertinente, de forma expressa no edital da licitação e no contrato, em consonância com o disposto no art. 72 da Lei n. 8.666/1993 e no art. 122 da Lei n. 14.133/2021.

(TCEMG. Denúncia n. 1.107.718. Rel. Cons. Substituto Adonias Monteiro. Segunda Câmara. Sessão em 25/11/2021. Disponibilizada no DOC do dia 9/12/2021).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Ante o exposto, não se vislumbra irregularidade no item 15.3.2.3 do instrumento convocatório, o qual se restringe a condicionar a subcontratação à prévia autorização do município, razão pela qual esta Unidade Técnica se manifesta pela improcedência do apontamento em referência.

III – Conclusão

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica conclui pela improcedência da denúncia quanto aos seguintes apontamentos:

- Da aglutinação indevida de objetos em lote único;
- Da autorização para terceirização.

Submete-se o presente relatório à consideração superior.

Belo Horizonte, 30 de outubro de 2023.

Maria Clara Duarte Teixeira
Analista de Controle Externo
TC 1820-9

Manifestando concordância com o presente relatório técnico, remeto o processo em epígrafe ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em cumprimento à determinação constante do despacho de peça n. 21.

Belo Horizonte, 30 de outubro de 2023.

Marina Pimenta Fraga Maselli
TC 3196-5
Coordenadora