

Análise Inicial

Processo nº: 1177601 - 2024

Natureza: Denúncia

Relator: Conselheiro em exercício Licurgo Mourão

Data de autuação: 22/10/2024

1. Introdução

Tratam os autos de Denúncia formulada por J DE O SOUZA EVENTOS - ME em face de supostas irregularidades no Processo Licitatório nº. 286/2024 – Pregão Eletrônico nº. 120/2024, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Extrema, cujo objeto consiste em registro de preços para a contratação de empresa especializada para locação, montagem, manutenção, desmontagem de elementos decorativos natalinos, para o evento "Natal Encantado 2024 - Extrema/MG", contendo iluminação, objetos decorativos e esculturas.

Constatou-se que o processo licitatório em referência deu origem à Ata de Registro de Preços – ARP nº. 000572/2024, junto à empresa Luz & Forma Comércio e Decorações Ltda. (peça nº. 32, SGAP). Foi emitida a Nota de Empenho nº. 22053/2024, no valor de R\$ 1.198.410,50 (um milhão, cento e noventa e oito mil, quatrocentos e dez reais e cinquenta centavos), conforme detalhamento anexado à peça nº. 36, SGAP.

Após devidamente autuados como Denúncia, os autos foram distribuídos à relatoria do Conselheiro Substituto em Exercício Licurgo Mourão (peça nº. 9, SGAP), que determinou a intimação, com fundamento no art. 300, § 2º, do Código de Processo Civil e nos arts. 149, I e 220, §§ 1º e 2º, da Resolução n. 24/2023, do Sr. Carlos Alexandre Morbidelli, Agente de Contratação da Prefeitura Municipal de Extrema, e do Sr. Tailon Alexand de Camargo, Ordenador de Despesa, Ofícios nº 20444/2024 e 20447/2024 – Sec. da 2ª Câmara para que, no prazo de 5 (cinco) dias, prestassem esclarecimentos acerca das supostas irregularidades apontadas na Denúncia em epígrafe e encaminhassem cópia integral das fases preparatória e externa do Pregão Eletrônico nº. 120/2024, a ata da sessão pública de 23/10/2024, os contratos administrativos porventura firmados, os aditivos, as ordens de serviço, as notas de empenho e as notas fiscais (peça nº. 10, SGAP).

Devidamente intimados, os agentes públicos se manifestaram nos autos (peças nº. 23, 25 e 34, SGAP), trouxeram à colação cópia do processo (Fase Interna e Externa – peças nº. 15 a 22) e cópia da Nota de Empenho nº 0022053/2024 (peça nº. 36, SGAP).

Em seguida, vieram os autos a esta Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos Municipais – 1ª CAPLCM, para análise inicial.

2. Análise dos fatos denunciados

2.1 Apontamento:

Ausência de subdivisão dos itens do certame e apresentação de exigências exclusivas sem qualquer justificativa plausível, impossibilitando a participação de empresas menores.

2.1.2 Alegações do Denunciante:

Segundo o Denunciante, a ausência de subdivisão dos itens do certame configura evidente afronta aos princípios fundamentais das licitações públicas, previstos na Lei Federal nº 14.133/2021, bem como às reiteradas decisões dos Tribunais de Contas. Argumenta que o edital prevê exigências exclusivas sem qualquer justificativa plausível, fator que, também, limita a competitividade, fere o princípio da isonomia e prejudica a Administração.

Alega que o lote 1 do Edital exige uma “Árvore Natalina” de alta complexidade, cujas especificações abrangem não apenas uma estrutura robusta e elementos decorativos de grande porte, mas, também, um sistema de iluminação avançado e design especial, demandando um elevadíssimo nível de experiência e habilidade técnica, destacando-se, assim, dos demais itens decorativos previstos no lote, os quais, em comparação, possuem menor complexidade. Ressalta que a elaboração, produção e instalação da árvore demandaria 4 (quatro) meses de preparação, concluindo que, no padrão exigido, só uma empresa que já tivesse tal estrutura, previamente confeccionada, poderia realizá-la, resultando em direcionamento.

Aduz, por fim, que para empresas menores concorrerem nos elementos de menor complexidade, é imprescindível a divisão do edital por itens, e não por lotes, principalmente para isolar a "Árvore" dos demais objetos licitados.

2.1.3 Documentos e informações apresentados:

- Edital de Licitação nº. 16/2024 e seus anexos (peça nº. 1, SGAP).

2.1.4 Análise do Apontamento:

Instados a se manifestarem, os gestores públicos afirmaram, às peças nº. 25 e 34, SGAP, que o Denunciante protocolou idêntico manifesto por ocasião da impugnação ao edital, tendo sido devidamente respondido pelo Agente de Contratação.

Asseveraram que a divisão do objeto da licitação em lotes, como previsto no edital, visa garantir a participação de empresas especializadas em cada área específica, proporcionando maior competitividade.

Citaram a Súmula nº. 247 do TCU e o Acórdão nº. 5134/2014, Segunda Câmara, TC 015.249/2014-0, relator Ministro José Jorge, 23.9.2014.

Ato contínuo, alegaram que a Secretaria de Turismo do Município poderá atestar a complexidade e a necessidade de conhecimentos específicos para execução dos serviços, evitando principalmente a fragmentação e garantindo a qualidade final do serviço de instalação dos equipamentos natalinos.

Afirmaram os gestores públicos que o que motivou o não parcelamento da licitação diz respeito ao fato da necessidade de a Administração fiscalizar o contrato de forma mais eficiente, pois, caso o objeto fosse parcelado, restaria dificultado o acompanhamento da montagem de cada um dos itens.

Por fim, asseveraram que, quanto ao impedimento à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, do mesmo modo deve ser refutado, porque as disposições legais impostas pela Lei Complementar nº. 123/06, em especial o artigo 49, ao contrário do que traz a Denúncia, não são aplicáveis se a concessão do privilégio não for vantajosa para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Com o advento da Lei nº. 14.133/2021, o parcelamento do objeto em itens ou lotes foi alçado à condição de princípio licitatório, a ser adotado quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Confira-se:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

O §1º do artigo 40 ainda estabelece os elementos que devem ser ponderados pelo gestor público ao se optar pelo parcelamento do objeto:

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

No caso em tela, ao contrário do que aduz a Denunciante, o objeto do certame foi parcelado em dois lotes distintos, sendo o **Lote 01** composto pelos itens 01 a 73, 76 e 77, referentes a itens decorativos, como pinheiro natalino, carrossel, guirlanda, iluminação, “casinha colorida” para visitação, sagrada família, entre outros, e o **Lote 02** composto por itens 74,75 e 78, referentes à locação de máquinas de bolhas e fumaça.

Em que pese a ausência de justificativas para o agrupamento de diversos itens no Lote 01, esta Unidade Técnica entende que a opção adotada pela Prefeitura Municipal de Extrema se afigura acertada, haja vista a reunião de itens que possuem estreita correlação entre si, os quais podem ser fornecidos pela mesma empresa, sem prejuízo da competitividade. É razoável concluir que a mesma empresa responsável pela locação de pinheiro natalino também poderá locar os demais itens, como árvore luminosa e painéis luminosos, pois, repita-se, são itens do mesmo segmento de decoração natalina.

O mesmo pode ser dito em relação ao Lote 02, que reúne itens semelhantes, como máquinas de bolhas, líquido *bubble* e líquido fumaça.

Ressalta-se, ainda, que a cisão dos lotes em itens específicos pode colocar em risco a operacionalidade do objeto, acarretando a assinatura de diversos contratos com empresas distintas. Essa pluralidade de contratos, além de sobrecarregar a administração pública com atividades de fiscalização e gestão contratuais, pode comprometer a padronização dos itens, prejudicando o aspecto visual e estético dos elementos decorativos, de modo que o agrupamento dos itens em lotes exsurge como opção mais adequada para este tipo de contratação. Nesse sentido, já entendeu esta Corte de Contas:

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.

[...]

In casu, entendo que a adoção do critério de julgamento por menor preço global não apresentou ilegalidade, demonstrando, na verdade, **a opção do gestor que melhor atendeu ao interesse**

público e apresentou vantagem para a Administração Pública, sem ofensas aos princípios da ampla competitividade e da economicidade, uma vez que visou tornar mais eficiente o processo de aquisição do registro de preços, a fim de evitar emissão de empenhos com valores ínfimos, e assim, proporcionar um processo mais eficaz e econômico.

Portanto, em consonância com o posicionamento do Órgão Técnico e do Ministério Público de Contas, considero improcedente a alegação da denunciante, uma vez que as justificativas apresentadas pelos responsáveis evidenciam a regularidade junção de variados itens em três lotes distintos, e, por conseguinte, do julgamento pelo menor preço global, **mormente em razão de que a escolha seria antieconômica, caso o objeto fosse submetido a extenso parcelamento, haja vista que cada empresa ficaria responsável por uma diminuta parte do serviço a ser executado ou fornecido de um produto específico que viria compor a decoração.** (Denúncia nº. 1127801, Rel. Cons. Agostinho Patrus. 1ª Câmara. 07/03/2023) (G.N.)

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO ELÉTRICA PARA ILUMINAÇÃO NATALINA. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA SEM JUSTIFICATIVA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO DE SUBSTITUIÇÃO POR DECLARAÇÃO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. IRREGULARIDADE. APONTAMENTOS COMPLEMENTARES. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. INVIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA. JUSTIFICATIVA APRESENTADA. REGULARIDADE. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS. NÃO APRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. ARQUIVAMENTO. [...]** 2. Nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, é dever da Administração promover o parcelamento do objeto da licitação. Todavia, a divisão só se mostra possível quando restar demonstrada sua viabilidade técnica e econômica.

[...]

Contudo, com a devida vênia aos argumentos lançados pelo Parquet Especial, entendo que o parcelamento, *in casu*, **poderia significar dificuldades técnicas e econômicas, e, conseqüentemente, risco de execução insatisfatória e aumento dos custos dos serviços prestados. Isto porque, uma vez que a instalação e manutenção dos serviços de iluminação natalina deveria ser feita em 23 (vinte e três) endereços diferentes, fls. 155/160, a contratação de diversas empresas para execução em cada local determinado poderia comprometer a uniformização, padronização e a entrega dos serviços na data estipulada.**

Ante o exposto, na esteira do entendimento da 1ª CFM e nos termos da jurisprudência desta Corte, considerando o princípio da eficiência e da economicidade, bem como a inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto licitado em diversos lotes, e, ainda, diante da ausência de prejuízo ao certame em razão da carência de motivação expressa na fase interna do certame em não promover o parcelamento do objeto da licitação, proponho que este apontamento constante do aditamento do Parquet Especial seja afastado, com a devida vênia.

Não obstante, proponho a emissão de recomendação ao Sr. Jarbas Correa Filho, atual Prefeito de Guaxupé, para que, nos próximos procedimentos licitatórios, adote motivação expressa acerca do não parcelamento do objeto da licitação, quando for o caso de formação de lote único, tendo em vista que, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, a regra geral é a divisibilidade do objeto. (Denúncia nº. 997524, Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro. 2ª Câmara. 20/02/2020) (G.N.)

Portanto, a formação dos Lotes 01 e 02, embora não justificada, observou os requisitos da pertinência técnica entre os itens, da necessidade de padronização e da possibilidade de serem do mesmo ramo de fornecimento, critérios que também já foram objeto de deliberação por esta Corte de Contas em outras oportunidades:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE KIT DE MATERIAL ESCOLAR. PRODUTO DE MATERIAL RECICLÁVEL. SUSTENTABILIDADE. ALUNO COM NECESSIDADES ESPECIAIS- PNE. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. IMPROCEDÊNCIA. 1. A indicação no edital de licitação de produto reciclado, adequado para corresponder ao objeto demandado, atende ao objetivo do desenvolvimento nacional sustentável apregoado pela Lei n. 14.133/2021, que representa certa restrição à competitividade prevista na lei em razão do bem maior que representa o meio ambiente. **2. A aglutinação de itens diversos em lote único deve observar a correlação entre eles ou a necessidade de padronização e a possibilidade de serem do mesmo ramo de fornecimento, de forma a não restringir a competitividade da licitação.** (Processo [1164083](#) – Denúncia. Relator Conselheiro Durval Ângelo. Deliberado em 19/11/2024. Publicado no DOC em 3/12/2024) (G.N.)

DENÚNCIA. CONSÓRCIO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE CONJUNTOS ESCOLARES E BEBEDOUROS EM ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DOS ESTUDANTES. ALEGAÇÃO DE INABILITAÇÃO IRREGULAR. EMPRESA INABILITADA DESCUMPRIU CLÁUSULAS DO EDITAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. IMPROCEDÊNCIA – ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. AGLUTINAÇÃO DE ITENS POR LOTES. ITENS CORRELATOS. POSSIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO – OBJETO DA LICITAÇÃO COM ESPECIFICAÇÕES EXCESSIVAS. PROIBIÇÃO. LIMITE DE QUALIDADES MÍNIMAS NECESSÁRIAS PARA IDENTIFICAR O OBJETO DA LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO. 1. A inabilitação da licitante em razão do descumprimento das cláusulas editalícias não pode ser considerada irregular em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. 2. É permitida a aglutinação de itens por lotes na licitação, desde que seja devidamente motivada e **que os itens descritos sejam correlatos e se encontrem dentro de uma mesma categoria.** 3. Na descrição do objeto da licitação é vedada a previsão de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, devendo a Administração Pública se ater aos limites das qualidades mínimas necessárias para identificar o produto objeto da licitação, em atenção à necessidade de se preservar a competitividade do certame. (Denúncia nº. 1160155, Rel. Cons. Durval Ângelo, Primeira Câmara, data de publicação: 10/03/2025) (G.N.)

Diante de todo o exposto, considerando que o objeto do Pregão Eletrônico nº. 120/2024 foi parcelado em dois lotes distintos, cujos itens possuem semelhanças entre si e estão inseridos no mesmo ramo de fornecimento; e considerando, também, que a licitação por itens poderia, ao fim e ao cabo, prejudicar a economicidade, a eficiência e a padronização dos serviços de decoração, esta Unidade Técnica entende que não há irregularidades quanto ao ponto em comento.

Não obstante, sugere-se a expedição de recomendação aos gestores públicos para que, nos próximos certames, o loteamento do objeto seja devidamente fundamentado no processo licitatório, com justificativas técnicas, operacionais ou econômicas que levaram a administração pública a optar pelo agrupamento de itens distintos em lotes, conforme disposto na Lei nº. 14.133/2021, artigo 18, §1º, inciso VIII e artigo 47, §1º.

2.1.5 Critérios utilizados na análise:

- Lei nº. 14.133/2021, artigo 47, §1º;

- Denúncia nº. 1164083, Relator Conselheiro Durval Ângelo. Publicado no DOC em 3/12/2024;
- Denúncia nº. 1160155, Relator Conselheiro Durval Ângelo. Publicado no DOC em: 10/03/2025;
- Denúncia nº. 1127801, Rel. Cons. Agostinho Patrus. 1ª Câmara. 07/03/2023;
- Denúncia nº. 997524, Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro. 2ª Câmara. 20/02/2020.

2.1.6 Conclusão: Pela improcedência do apontamento.

3. Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta pela improcedência da Denúncia no que se refere ao seguinte apontamento:

- Ausência de subdivisão dos itens do certame e por apresentar exigências exclusivas sem qualquer justificativa plausível.

4. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- O arquivamento do processo em apreço, por não ter sido apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, conforme inciso I do artigo 138 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 14 de março de 2025.

Elza Gomes de Paula
Analista de Controle Externo
TC 1561-7

De acordo. Em 14/03/2025 encaminho os autos ao Ministério Público de Contas, conforme determinação de peça nº. 10, SGAP.

Paula Fernanda Serravite Ferreira Martins
Coordenadora
TC 3248-1