

Parecer: 960/2025
Autos: 1.171.601
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Município de Extrema
Entrada no MPC: 17/03/2025

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia formulada por J de O Souza Eventos em razão de supostas irregularidades do Pregão Eletrônico n. 120/2024, Processo Licitatório 286/2024, deflagrado pelo Município de Extrema, cujo objeto é o registro de preços de locação, montagem, manutenção, desmontagem de elementos decorativos natalinos, para o evento “Natal Encantado 2024”, contendo iluminação, objetos decorativos e esculturas, no valor estimado de R\$3.056.836,10 (peças 01/05).
2. Aduz a denunciante, em síntese, que o edital é irregular em razão da ausência de parcelamento dos itens licitados, restringindo, indevidamente, a ampla competitividade.
3. Recebida a denúncia em 22 de outubro de 2024 (peça 07), o conselheiro relator determinou a intimação de Carlos Alexandre Morbidelli, agente de contratação, e de Tailon Alexand de Camargo, ordenador de despesa, para que encaminhassem cópia integral do certame, bem como esclarecimentos sobre os fatos denunciados (peça 10).
4. Regularmente intimados (peças 11/13), manifestaram-se às peças 14/34.
5. A 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios concluiu, no exame inicial à peça 39, pela improcedência da denúncia.
6. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.
7. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

8. A denunciante afirma que o edital é irregular “em razão da **ausência de subdivisão dos itens do certame**” e que o item “árvore natalina” (item 01), “cujas especificações abrangem não apenas uma estrutura robusta e elementos decorativos de grande porte, mas também um sistema de iluminação avançado e design especial”, foi indevidamente agrupado com itens de menor complexidade, restringindo indevidamente a competitividade do certame.
9. A unidade técnica conclui pela improcedência da denúncia sob o seguinte fundamento (peça 39):

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 pode 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. f

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

10. Compulsando os autos do processo licitatório, verifica-se que consta no Termo de Referência a seguinte justificativa para o não parcelamento:

Neste sentido, esclarecemos que nossa análise aponta para o NÃO PARCELAMENTO do objeto. Cabe ressaltar que a CONTRATADA deverá entregar os elementos natalinos e a mesma realizar a instalação, manutenção e desmontagem dos mesmos, não podendo ser executada de forma independente. Por exemplo, não é viável uma empresa vir entregar os elementos e fazer as instalações e os preparos e outra fazer o mesmo sendo que os pontos de instalação, principalmente de energia são os mesmos pontos, isso deve estar sob a mesma responsabilidade de execução como etapas interligadas e não isoladas, evitando atrasos, prejuízos e divergência na qualidade dos elementos natalinos e materiais, buscando padronização e qualidade da decoração natalina.

11. Em consonância com o estudo técnico à peça 39, este órgão ministerial entende que, do ponto de vista técnico, a administração apresentou a devida motivação para o não parcelamento dos itens dos lotes 01 e 02. Contudo, tece as seguintes considerações sobre o modelo adotado.

12. A Lei 14.133/2021 estabelece que a licitação para a **contratação de serviços** observará o **princípio do parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, cuja aplicação deverá considerar, concomitantemente (art. 47, §1º): (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.

13. A análise do parcelamento ou não depende do objeto a ser contratado e deve levar em consideração seu atendimento pelo mercado. Conforme a lei de licitações, tal análise deve ser feita na fase de planejamento da contratação, mais especificamente no estudo técnico preliminar, oportunidade em que devem ser apresentadas as “*justificativas para o parcelamento ou não da contratação*” (art. 18, §1º, inciso VIII).

14. Vale dizer: o parcelamento das compras públicas é a regra, por aumentar a competitividade do certame ao permitir que empresas menores participem das licitações, o que, do contrário, não seria possível. A aglutinação de itens, isto é, o não parcelamento, deve ser devidamente justificado no estudo técnico preliminar, observadas as balizas estabelecidas na própria lei (art. 47, §1º, inciso I a III).



15. Em artigo dedicado ao tema, Rafael Sérgio Lima de Oliveira¹ leciona que é necessário distinguir a divisão em lotes e a adjudicação por preço global de grupo de itens:

A divisão em lotes se verifica, por exemplo, quando uma unidade da Administração Pública precisa comprar uma quantidade considerável de cadeiras e divide o número total dessas cadeiras em diferentes lotes a serem adjudicados àqueles licitantes que apresentarem o menor preço para os respectivos grupos. Repare-se que se trata de um mesmo bem, cuja quantidade total requerida pelo Poder Público é dividida em montantes menores que formam os lotes.

Já a adjudicação por preço global de grupo de itens não é divisão, mas sim união de diferentes bens e/ou serviços em um único grupo para ser adjudicado ao licitante que apresentar o menor preço para o valor do grupo.

Dessa forma, vence a licitação aquele que apresenta o menor preço para a soma dos valores de cada um dos bens e/ou serviços licitados multiplicados pelas respectivas quantidades. No caso de um órgão necessitar contratar material de escritório, por exemplo, ele adjudicará pelo preço global de grupo de itens se unir todos os bens (caneta, lápis, borracha, régua, papel, apontador e outros) em um ou mais lotes e determinar que a vencedora será aquela empresa que apresentar o menor preço para a soma dos valores de todos os produtos componentes do grupo multiplicados pelas suas quantidades.

16. Referido autor afirma, ainda, que a reunião de itens diversos em um mesmo lote se trata de uma “*agregação artificial*” e que “tal conduta não é incentivada pela legislação brasileira por, em tese, prejudicar a concorrência”. Ademais, há o risco de que a proposta vencedora da licitação, pelo menor preço global, acabe não sendo a mais vantajosa na execução contratual. Itens mais vantajosos podem não ser contratados, enquanto os menos vantajosos sim, resultando em desequilíbrio em desfavor da Administração na vantagem inicialmente concedida pela licitante vencedora.

17. Por essa razão, o legislador cuidou de estabelecer que, quando adotado o registro de preços combinado com o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens, deve ser observado também o seguinte:

Art. 82: [...]

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

18. Da mesma maneira, o Decreto n. 11.462/2023, ao regulamentar o sistema de registro de preços no âmbito federal, estabeleceu as seguintes medidas para mitigar o risco de ocorrência de contratações antieconômicas, na esteira do já citado art. 82, §1º da Lei n. 14.133/2021:

¹ OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. *A Adjudicação por Preço Global de Grupo de Itens na Visão do TCU*. Disponível em: www.licitacaoecontrato.com.br. Acesso em: 27/02/2023.



Art. 12. Poderá ser adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto por grupo de itens quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica.

Art. 13. Na hipótese prevista no art. 12:

I - o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos será indicado no edital; e

II - a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou a entidade.

19. Ainda que consolidada sob a vigência da Lei n. 8.666/1993, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre aquisição por preço global de grupo de itens aponta no sentido de que o uso da referida modelagem somente é admitido desde que observadas determinadas circunstâncias. Veja-se:

→ 9.2. dar ciência à Superintendência Regional do Sudeste I do Instituto Nacional do Seguro Social, conforme orientação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 1872/2018-TCU-Plenário, nos termos da jurisprudência lá apontada, que no âmbito de licitações realizadas sob a modelagem de **aquisição por preço global de grupo de itens, somente é admitida a aquisição da totalidade dos itens de grupo**, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame, **ou de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances**, constituindo, portanto, irregularidade a aquisição de subconjunto de itens de grupo adjudicado por preço global para os quais o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativa ao item; ([Acórdão 1650/2020 – Plenário](#), Rel. Ministro Augusto Sherman, Sessão 24/06/2020) (sem grifos no original)

→ 9.1.1. expeça orientação às unidades administrativas sob sua jurisdição, sem prejuízo da adoção de outras ações que considerar necessárias, esclarecendo sobre o entendimento firmado nos [Acórdão 2977/2012-TCU-Plenário](#), 2.695/2013-TCU-Plenário, 343/2014-TCU-Plenário, 4.205/2014-TCU-1ª Câmara, 757/2015-TCU-Plenário, 588/2016-TCU-Plenário, 2.901/2016-TCU-Plenário, 3.081/2016-TCU-Plenário e 1.347/2018-TCU-Plenário, bem como na presente decisão, no sentido de que, no âmbito de licitações realizadas sob a **modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente é admitida a aquisição da totalidade dos itens de grupo**, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame, ou de **item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances**, constituindo, portanto, irregularidade a aquisição (emissão de empenho) de subconjunto de itens de grupo adjudicado por preço global para os quais o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativa ao item; ([Acórdão 1872/2018 – Plenário](#), Rel. Ministro Vital do Rêgo, Sessão 15/08/2018)

20. Constata-se que o edital do PE Pregão Eletrônico n. 120/2024, cujos lotes são grupos de itens, é omissivo quanto ao critério de aceitabilidade de preços unitários máximos dos itens que compunham o Lote 01 e o Lote 02, conforme impõem a legislação e a jurisprudência citadas.

21. Assim, deve ser advertido o Município de Extrema para que, quando adotado o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens, o critério de aceitabilidade de **preços unitários máximos deverá** ser expressamente indicado no edital, nos termos do art. 82, §1º, da Lei 14.133/2021).

CONCLUSÃO

22. Em face de todo o exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas:**
- a) pela improcedência da denúncia em razão da ausência de justificativas para o não parcelamento do objeto;
 - b) pela advertência ao Município de Extrema para que faça constar expressamente no edital o critério de aceitabilidade de **preços unitários máximos**, nos termos do art. 82, §1º, da Lei 14.133/2021, a fim de aprimorar os futuros certames no quais a administração adotar o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens.

23. É o parecer.

Belo Horizonte, 14 de maio de 2025.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas