



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP

2ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios

2ª CAPLCM

Análise Inicial

Processo n.: 1184893

Natureza: Denúncia

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de São José do Alegre

Relator: Conselheiro em exercício Hamilton Coelho

Data de Autuação: 14/2/2025

Ano Ref.: 2025

1. Introdução

Trata-se de denúncia, com pedido liminar, formulada pela sociedade empresária Pietro E-Commerce Ltda., em face do edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025 – Processo Licitatório n. 6/2025, promovido pela Prefeitura Municipal de São José do Alegre, objetivando a prestação de serviços de alinhamento de direção, balanceamento dinâmico e estático das rodas, com fornecimento de pneus novos (primeiro uso), devidamente certificados pelo INMETRO, para eventual e futura aquisição, para manutenção dos veículos da frota da mencionada Prefeitura Municipal, com inscrição em ata de registro de preços.

A denunciante aponta, em síntese, a existência das seguintes irregularidades:

- 1 - Exigências indevidas de regionalidade;
- 2 - Agrupamento irregular em lotes.

O Relator, Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, em juízo perfunctório, indeferiu o pedido liminar de suspensão do procedimento licitatório, e determinou a remessa dos autos a esta Unidade Técnica para análise inicial (peça n. 10, SGAP).

2. Análise dos Fatos Denunciados

2.1 Apontamento:

Exigências indevidas de regionalidade

2.1.1 Alegações da denunciante:

Segundo a denunciante, o edital contém exigências indevidas de regionalidade, estabelecendo que somente microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e MEIs sediadas em até

44km do Município, em linha reta, ou 60 quilômetros, por estrada, da sede do município, poderiam participar do certame, sem justificativa técnica adequada.

Alega que a restrição imposta no edital, ao priorizar fornecedores locais, sem estudo técnico prévio que demonstre a real necessidade dessa limitação, constitui uma barreira discriminatória e injustificada à ampla concorrência.

2.1.2 Documentos e informações apresentados:

Edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025 – Processo Licitatório n. 6/2025 (peça n. 4, SGAP)

Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025 (peça n. 5, SGAP)

Resposta à impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025 (peça n. 6, SGAP)

2.1.3 Análise do apontamento:

A denunciante se insurge contra a seguinte regra disposta no Anexo I – Termo de Referência do edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025:

2.2.3 – EXIGÊNCIA DE RAIOS COM DISTÂNCIA MÁXIMA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

2.2.3.1 – A empresa para fazer sua oferta e participar deste certame e que prestará os serviços com o fornecimento de pneus novos para primeiro uso deverá estar localizada em RAIOS DE DISTÂNCIA não superior a 44 km (quarenta e quatro quilômetros) por LINHA RETA e 60 km (sessenta quilômetros) POR ESTRADA, a contar da sede da Prefeitura Municipal de São José do Alegre, localidades onde existem várias empresas em condições de participar do certame e executar a prestação dos serviços licitados.

Nesse particular, vejamos como a Lei n. 14.133/2021 trata a matéria:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

[...]

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

[...]

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A Constituição da República de 1988, por sua vez, elenca os princípios da isonomia (art. 6º da CR/88) e impessoalidade (art. 37, *caput* da CR/88). No âmbito da licitação, os mencionados princípios têm o propósito de assegurar a igualdade entre os licitantes, impedindo a imposição de condições desproporcionais que atentam contra o caráter competitivo do certame, bem como afastar condutas que possuam o claro propósito de satisfazer interesses particulares, afrontando, portanto, a finalidade de que os atos públicos sejam praticados para satisfação do interesse público.

Nesse cenário, essas exigências geralmente visam atender ao princípio da eficiência (relação custo-benefício), pois nem sempre a proposta de menor preço será a de melhor custo-benefício para a Administração. No entanto, imperioso ressaltar que a proposta mais vantajosa para a Administração não pode ser definida preliminarmente pelo próprio Poder Público por meio do estabelecimento de restrições geográficas sem fundamento. Ou seja, a competição do mercado é que definirá a proposta mais vantajosa, consoante critérios definidos no edital.

Assim sendo, em relação à cláusula de limitação geográfica, a sua admissibilidade fica condicionada a apresentação de justificativa relevante e, ainda, deve pautar-se pelo princípio da proporcionalidade. Dito de outra forma, é necessário que o gestor público evidencie de forma concreta que a limitação é indispensável para a melhor satisfação do interesse público, sob pena de invalidade.

São nesse sentido os ensinamentos da doutrina:

O ato convocatório deve estabelecer, portanto, regras para o certame, respeitando as exigências necessárias para assegurar a proposta mais vantajosa, sendo inválidas todas que maculem o caráter competitivo da licitação, uma vez que, nos casos de competição inviável, há a autorização legal de contratação direta. (BITTENCOURT, Sidney. Licitação passo a passo. 4ª ed. atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Temas & idéias Editora, 2002).

O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo de prestação que o particular deverá assumir. Respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter “competitivo” da licitação (FILHO, Marçal Justen, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11 Ed, São Paulo: Dialética, 2005, p. 63).

Nesse contexto, embora a legislação não impeça a inclusão de cláusula restritiva nesse sentido, a Administração Pública deverá justificá-la, sob pena de nulidade. Conforme a jurisprudência, limitar ou frustrar o caráter competitivo implica a violação ao preceito que determina ao gestor assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa.

Assim, embora admitida quando justificável, a restrição geográfica será válida meramente em caráter excepcional, desde que devidamente comprovada no processo administrativo correspondente. Se injustificada, será nula e poderá ser impugnada.

Sobre o tema, cumpre indicar o Acórdão TCU n. 520/2015 - Segunda Câmara, para demonstrar que a limitação geográfica dependerá da explicação técnica elaborada pela Administração para justificar a cláusula restritiva.

No que tangencia à limitação geográfica imposta pela Administração, na esteira dos argumentos apostos pela Unidade Técnica, o emprego de critérios de distância máxima de fato pode restringir a participação de empresas. Todavia, trata-se de medida por vezes necessária, porquanto a remessa de veículos a oficinas mecânicas demanda gastos com combustível e mão de obra de motoristas. Assim, ao delinear a contratação, deve o gestor público sopesar tais fatores, de modo a atingir solução que garanta a economicidade almejada sem impelir restrições desnecessárias ao caráter competitivo do certame.

No mesmo sentido, imperioso transcrever o Acórdão TCE/MG n. 1102284 - Primeira Câmara:

(...) pois bem. Na disposição contida no subitem 3.6 do Termo de Referência – Anexo I do edital, foi expressamente estipulada, como condição de participação na licitação, a demonstração de

que a sede da licitante estivesse localizada em um raio de até 40km (quarenta quilômetros) do Município de Congonhal. É manifesto que os processos licitatórios devem primar pela estrita observância dos princípios que lhe são correlatos, notadamente os da universalidade e da isonomia. Assim, devem ser rechaçados quaisquer requisitos e exigências que venham a restringir a ampla competitividade. A exigência editalícia impugnada, em análise abstrata, poderia se revelar desarrazoada, podendo resultar, em princípio, em restrição ao caráter competitivo, em virtude de localização geográfica. Isso porque potenciais licitantes que não apresentassem tais instalações sediadas nas proximidades da Administração contratante ficariam fora da competição. Tal conduta, se confirmada, diante do exame do caso concreto, afrontaria os princípios insculpidos na Lei de Licitações, em seu art. 3º, bem como na Constituição da República, em seu inciso XXI do art. 37. Todavia, o direito de participar de licitação não constitui garantia absoluta e inquestionável de qualquer pessoa. Como se depreende do disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, é vedado aos agentes públicos incluir, nos editais de licitação, exigência “impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”. Assim, as exigências feitas pela Administração, devidamente justificadas, devem se mostrar essenciais e indispensáveis para a execução satisfatória do objeto licitado (...).

No caso em tela, analisando o Termo de Anexo I – Termo de Referência do edital, tem-se que:

2.2.3 – EXIGÊNCIA DE RAIOS COM DISTÂNCIA MÁXIMA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

[...]

2.2.3.2 – É de relevância salientar que na distância máxima referida existem várias empresas com potencial e que podem fazer as suas ofertas, tendo em vista que possuem condições para bem executar o objeto desta licitação, localizadas nas seguintes cidades e com as respectivas distâncias:

2.2.3.2.1 – Itajubá com distância em linha reta com 13,17 km e por estrada com 22,5 km.

2.2.3.2.2 – Santa Rita do Sapucaí com distância em linha reta com 21,67 km e por estrada com 31,0 km.

2.2.3.2.3 – Pouso Alegre com distância em linha reta com 43,03 km e por estrada com 56 km.

[...]

2.2.3.4 – Caso não fosse definida a distância referida, RAIOS MÁXIMO DE DISTÂNCIA ou DISTÂNCIA MÁXIMA POR ESTRADA entre a localização da sede da empresa licitante até a sede da Administração licitadora, com certeza poderia se gastar mais por uma aquisição e a prestação dos serviços, considerando que um preço que inicialmente fosse ofertado a menor, porém com custo real maior depois de executado. Desta forma estaria configurada que a vantagem do menor preço ficaria totalmente prejudicada e a vantajosidade da contratação não existiria, pelo contrário, o preço final seria maior.

2.2.3.4.1 – Outro fator de importância verificar, além do tempo oneroso dos motoristas nos deslocamentos para cidades com maior distância a indicada, trata-se dos custos com diárias e com o combustível em cada oportunidade, o que indicará com toda certeza que um preço ofertado com custo menor poderá se transformar em preço final maior daquele que seria ofertado.

2.2.3.4.2 – Ainda, possíveis deslocamentos para outras cidades de maior distância para receberem a prestação dos serviços com fornecimento de pneus, além de onerar ainda mais a Prefeitura Municipal, um tempo maior de tais deslocamentos prejudicará substancialmente os serviços prestados pelos veículos.

[...]

8 - DA JUSTIFICATIVA

[...]

8.1.8 - Neste quadrante há que se verificar que o tempo e a distância também influem no gasto final, tendo em vista a viagem dos veículos, o tempo de espera pelo motorista, as despesas de estadia e alimentação, conforme o caso. Portanto, estipular uma DISTÂNCIA MÁXIMA entre a sede da Prefeitura Municipal e a sede da licitante (oficina) – RÁDIO DE DISTÂNCIA ou quilometragem por estrada, como também para aglutinar serviço com fornecimento, buscou-se exclusivamente a diminuição dos custos financeiros e tempos ociosos de transporte para distâncias maiores, e principalmente as despesas de diárias com os condutores de tais veículos, além do interesse público da Administração Municipal.

8.1.9 - Pretende-se, assim, agilizar os serviços a serem executados, bem como facilitar a fiscalização in loco e o acompanhamento dos serviços prestados, visando, portanto, o cumprimento dos princípios da economicidade, eficiência e razoabilidade.

8.1.10 - A estipulação de RÁDIO MÁXIMO DE DISTÂNCIA entre a Prefeitura até a sede da empresa, conforme dispõe esta licitação, guarda similaridade com Pregão Presencial nº 01/2011, da Procuradoria Regional do Trabalho da 23ª Região; o Pregão Eletrônico nº 041/2013, do Tribunal de Contas da União, o Pregão Eletrônico nº 54/2014 do DNIT e o Pregão Eletrônico nº 18/2016 do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Assim, constata-se que o edital em questão justificou a exigência de regionalidade com base nos princípios da economicidade e vantajosidade, demonstrando que existem empresas locais aptas de executar o contrato de forma eficiente e econômica. Certo é que a Administração buscou evitar custos desnecessários, como deslocamento excessivo ou dificuldades logísticas, garantindo melhor atendimento às necessidades.

Mister salientar que, embora o edital estabeleça o critério de distância máxima para a prestação dos serviços, sua análise detalhada revela que a Administração ainda permite a participação de

empresas que não cumprem o mencionado critério, nos termos do item 2.2.3.3 do Termo de Referência:

2.2.3.3 – Caso haja oferta de empresas sediadas em cidade com distância superior 44 km de raio ou 60 km por estrada, as despesas com a locomoção dos veículos a contar da sede da Prefeitura Municipal de São José do Alegre até sede da licitante e dos respectivos condutores motoristas e operadores serão de responsabilidade da empresa executora do Termo de Compromisso da Ata de Registro de Preços.

Portanto, o ato convocatório não impõe qualquer restrição indevida à participação de licitantes que não atendam ao requisito de regionalidade, garantindo, assim, a ampla concorrência e a legalidade do certame.

Ressalte-se, ainda, conforme observado pelo Relator, que a restrição ora debatida não se estende a todos os lotes¹, mas somente àqueles em que se previu a prestação dos serviços de balanceamento e alinhamento.

Neste sentido, destaca-se que o tema já foi objeto de decisões por esta Corte de Contas, nas quais restou assentada a aceitabilidade da justificativa para a limitação geográfica imposta no edital:

DENÚNCIAS. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE PNEUS. REQUISITO DE LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA. EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO JUNTO AO IBAMA. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Mostra-se razoável a imposição de limite de localização geográfica às licitantes, tendo em vista a natureza do serviço contratado e a justificativa apresentada pela Administração, devidamente fundamentada nos princípios da economicidade e da eficiência. (Denúncia n. 1092229. Rel. Conselheiro Cláudio Terrão, Segunda Câmara, 10/12/2020).

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE PNEUS DE PRIMEIRA VIDA. RESTRIÇÃO À LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DOS LICITANTES.

¹ 2.2.3.6 – O raio de distância SOMENTE SERÁ EXIGIDO para as empresas que apresentarem propostas para os LOTES do nº 01 ao nº 23, tendo em vista QUE NESTES ESTÃO INCLUÍDOS OS SERVIÇOS da substituição com alinhamento e/ou cambagem, conforme dispuser a OS – ordem de serviço. 2.2.3.7 – NÃO SERÁ EXIGIDO, para efeito de classificação da licitante, O RAO COM DISTÂNCIA MÁXIMA acima referido para o fornecimento de PNEUS PARA USO DAS MÁQUINAS, TRATORES, CÂMARAS de AR e PROTETORES, constantes dos lotes de nº 24 ao nº 31, tendo em vista que estes fornecimentos não estão incluídos os serviços e serão entregues diretamente no almoxarifado e garagem da Prefeitura Municipal, nos dias úteis das 7h às 17h, na Praça Nestor Daniel de Carvalho, nº 129 – Centro de São José do Alegre – MG.

[...]. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

[...]

3. É possível a definição, em edital licitatório, de distância máxima entre o ente contratante e o local de entrega dos bens ou de prestação dos serviços, desde que devidamente justificada no sentido de otimizar o custo-benefício da contratação pública. (Denúncia n. 952108. Rel. Conselheiro Sebastião Helvecio, Primeira Câmara, 4/8/2020).

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE PNEUS, CÂMARAS E PROTETORES. MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA. RAZOABILIDADE VERIFICADA NO CASO CONCRETO. FOMENTO DO COMÉRCIO LOCAL. CERTIFICADO IBAMA. REGULARIDADE. PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA.

1. Considera-se plausível a limitação imposta à localização geográfica das empresas participantes do certame, devidamente justificada no instrumento convocatório e correlacionada ao objeto licitado, deflagrando-se o procedimento licitatório com o intuito de fomentar o comércio local e regional, nos termos da lei. (Denúncia n. 1082592, Rel. Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, Primeira Câmara, 16/6/2020).

Diante do exposto, conclui-se que, no caso ora analisado, a Administração Pública justificou devidamente as razões para a limitação geográfica no Edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025, razão pela qual entende-se pela improcedência da denúncia nesse ponto.

2.1.4 Critérios utilizados na análise:

- Lei n. 14.133/2021, Artigos 5º, 9º e 11;
- BITTENCOURT, Sidney. Licitação passo a passo. 4ª Edição, Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2002;
- FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 63;
- Acórdão n. 520, do Tribunal de Contas da União, Segunda Câmara, 24/2/2015;
- Denúncia n. 1102284, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Primeira Câmara, 31/5/2022;
- Denúncia n. 1092229, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Segunda Câmara, 10/12/2020;

- Denúncia n. 952108, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Primeira Câmara, 4/8/2020;
- Denúncia n. 1082592, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Segunda Câmara, 16/6/2020.

2.1.5 Conclusão: Pela improcedência do apontamento.

2.2 Apontamento:

Agrupamento irregular em lotes

2.2.1 Alegações da denunciante:

Argumenta a denunciante que o edital estruturou os lotes de maneira irregular, prejudicando a competitividade e potencialmente favorecendo determinados fornecedores.

De acordo com a denunciante, o agrupamento do objeto em lotes deve ser precedido de um estudo técnico que demonstre, indubitavelmente, dois elementos essenciais: a vantajosidade econômica de tal critério de disputa e a inviabilidade técnica de subdivisão do objeto por item.

Contudo, prossegue, no edital, não foi comprovada qualquer vantajosidade econômica à Administração ou justificada tecnicamente a necessidade da realização do agrupamento dos produtos em lotes; tampouco foi demonstrada qualquer inviabilidade técnica ou desvantagem financeira na realização de uma disputa com critério de menor preço por item.

2.2.2 Documentos e informações apresentados:

Edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025 – Processo Licitatório n. 6/2025 (peça n. 4, SGAP)

Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025 (peça n. 5, SGAP)

Resposta à impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025 (peça n. 6, SGAP)

2.2.3 Análise do apontamento:

Nos termos do Anexo I - Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025, tem-se que:

4 - DO JULGAMENTO DA LICITAÇÃO

4.1 - DA FORMA DO JULGAMENTO, MODO DE DISPUTA E INTERVALO DE LANCES

4.1.1 – O julgamento desta licitação será pelo MENOR PREÇO POR LOTE e o modo de disputa será ABERTO e o intervalo de lances é de R\$10,00.

Na licitação por item, há a concentração de diferentes objetos num único procedimento licitatório, que poderiam representar, cada qual, um certame distinto. A licitação em lotes ou grupos, por sua vez, pressupõe a aglutinação de vários itens num mesmo lote ou grupo, com o objetivo de otimizar a licitação. No entanto, essa junção precisa ser devidamente justificada por critérios técnicos e econômicos.

Sobre a matéria, dispõe a Lei n. 14.133/2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

[...]

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

[...]

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

V - atendimento aos princípios:

- a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
- c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

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

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Da detida leitura da supramencionada norma legal, percebe-se que a regra é que haja o parcelamento do objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União e a presente Corte de Contas criaram as Súmulas n. 247 e 114, respectivamente, *in verbis*:

Súmula n. 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.

Súmula n. 114 TCE/MG: 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.

Não obstante, é possível que ocorra a aglutinação dos objetos da licitação em lotes, desde que estes guardem relação direta de continuidade, isto é, correlação, bem como haja ganho de eficiência.

Nesse diapasão, leciona de Marçal Justen Filho:

A obrigatoriedade do 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 diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. [...]. Em suma, o impedimento de ordem

técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

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 aumentos de custos. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 366).

Conforme item 8.1.2 do Anexo I - Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico n. 4/2025:

8.1.2 - O julgamento desta licitação se dará por se dará POR LOTE, e NÃO por ITEM, dadas as condições de execução do objeto, pois caso fosse julgado por item dificultaria a própria execução, a fiscalização da execução e, com certeza, o preço seria majorado, tendo o dispêndio da empresa executante com as entregas diárias e em dois horários distintos.

No caso em tela, a adoção do critério de julgamento de menor preço por lote se deve à necessidade de adequar às condições de execução do contrato, além de otimizar a fiscalização da contratação.

Ademais, os itens, com características técnicas e funcionais semelhantes, foram divididos em 31 lotes, não suscitando, em princípio, restrição à competitividade do certame. Verifica-se, na descrição dos lotes contida no item 9 do Termo de Referência, que o parcelamento seguiu a seguinte correlação:

- Nos lotes 1 a 23, foram reunidas, em cada lote, as licitações para aquisição do pneumático com os serviços de alinhamento e balanceamento para aquele item

específico, como se pode observar, no exemplo abaixo:

Lote: 001

Item	Especificação	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Tota.
1	CONSERVAÇÃO DE VEICULOS - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ALINHAMENTO PNEU 195/55 R 16 - Serviço	SERVIÇO	6,00	53,00	318,00
2	CONSERVAÇÃO DE VEICULOS - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE BALANCEAMENTO PNEU 195/55 R 16 - Serviço	SERVIÇO	12,00	120,00	1440,00
3	PNEUMÁTICO 195/55 16 pneus novos para veículos automotivos, material banda rodagem, borracha alta resistência, tipo estrutura carcaça radial sem câmara, 4 lonas, dimensões 195/55 R 16, código velocidade ARO 16, capacidade de carga IC 106/104 atenda a norma ABNT NBR 15296/2005, peça para reposição original .Padrão de qualidade Pirelli ,Goodyear, Firestone, Michelin ou de qualidade similar, devendo possuir selo de aprovação do INMETRO.Com no máximo 12 meses de fabricação da data do fornecimento.	UNIDADE	12,00	802,00	9624,00

- No lote 24, foram reunidas as aquisições de câmara de ar e protetores;
- Nos lotes 25 a 31, cada lote possui apenas um item, tratando-se de pneumáticos para retroescavadeiras, pá carregadeira, tratores agrícolas ou máquina motoniveladora.

Registre-se, ainda, que a Administração Pública possui poder discricionário para estabelecer os critérios que melhor atendam às suas necessidades administrativas e operacionais. Ademais, a perspectiva de administrar inúmeros contratos pode ser prejudicial para o objeto que se pretende contratar.

Isso posto, entende-se assistir razão à Administração, pois a adoção do critério de julgamento menor preço por lote, *in casu*, tende a otimizar os trabalhos e propiciar melhor gestão no decorrer da execução dos contratos.

Acerca da reunião de itens em lotes, esta Corte já se manifestou:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS. FORNECIMENTO DE BATERIAS, LUBRIFICANTES, PNEUS, CÂMARAS, ÓLEOS E PEÇAS. ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE MENOR PREÇO POR LOTE. RAZOABILIDADE. OTIMIZAÇÃO DO CUSTO-BENEFÍCIO. PERTINÊNCIA AO OBJETO DO CERTAME. VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA. IMPROCEDÊNCIA DO APONTAMENTO DE IRREGULARIDADE. ARQUIVAMENTO.

A reunião de itens em lotes não contraria o comando do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993, notadamente se o agrupamento de produtos a serem adquiridos e dos serviços a serem contratados possibilita atrair mais licitantes e tem o intuito de preservar a economia de escala,

desde que tal agrupamento esteja devidamente justificado pela Administração, o que pode proporcionar contratação mais vantajosa para a Administração. (Denúncia n. 1092560, Rel. Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, Segunda Câmara, 29/4/2021).

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. MENOR PREÇO POR LOTE. LEI COMPLEMENTAR N. 123/2006. IMPROCEDÊNCIA DOS FATOS DENUNCIADOS. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. A reunião de itens em lotes por espécies não desatende ao comando do § 1º do art. 23 da Lei de Licitações, quando o agrupamento dos itens proporcione uma contratação mais vantajosa.

2. Estando os itens agrupados por lotes, deixa-se de considerar o valor do preço unitário, para fins de licitação exclusiva para microempresa e empresa de pequeno porte, disposto no art. 48 da Lei Complementar n. 123/2006. (Denúncia n. 1058691, Rel. José Alves Viana, Primeira Câmara, 9/7/2019).

Vale ressaltar que os julgados fazem menção à Lei n. 8.666/93, que anteriormente regia as contratações públicas. No entanto, a matéria é tratada no mesmo sentido na Lei n. 14.133/2021. O entendimento consolidado sobre a possibilidade de se justificar tecnicamente a escolha entre o parcelamento ou a contratação única permanece aplicável, reforçando a importância de fundamentação técnica e econômica para garantir eficiência, funcionalidade e melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Assim, em consonância com o entendimento desta Corte de Contas, bem como com as justificativas apresentadas no edital, relativas à obtenção de maior competitividade e do melhor preço e, ainda, considerando que o agrupamento do objeto em lotes, em determinadas situações, pode trazer à Administração a eficiência no gerenciamento dos contratos, facilitando seu acompanhamento, além de promover a agilidade na prestação do objeto, esta Unidade Técnica entende que o apontamento em epígrafe é improcedente, uma vez que se mostrou regular, no presente caso, a adoção do critério de julgamento do tipo “MENOR PREÇO POR LOTE”.

2.2.4 Critérios utilizados na análise:

- Lei n. 14.133/2021, Artigos 18 e 40;
- Súmula n. 247, do Tribunal de Contas da União, 10/11/2004;
- Súmula n. 114, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 12/5/2010;

- FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª Edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 366;
- Denúncia n. 1092560, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Segunda Câmara, 29/4/2021;
- Denúncia n. 1058691, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Primeira Câmara, 9/7/2019.

2.2.5 Conclusão: Pela improcedência do apontamento.

3. Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta pela improcedência da Denúncia no que se refere aos seguintes apontamentos:

- Exigências indevidas de regionalidade;
- Agrupamento irregular em lotes.

5. 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, 19 de maio de 2025.

Alexandra Recarey Eiras Noviello

Analista de Controle Externo

TC 2711-9

De acordo. Em 19/5/2025, encaminho os autos ao Ministério Público de Contas, conforme determinação de peça n. 10, SGAP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP

2ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios

2ª CAPLCM

Bruna Sarah Salomão

Coordenadora

TC 3211-2