

## DENÚNCIA N. 1054175

**Denunciante:** Avante Pneus S/A  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Bandeira do Sul  
**Partes:** José dos Santos, Priscilla Dias Muniz Mendes  
**MPTC:** Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

### EMENTA

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE PNEUS, SERVIÇOS DE MONTAGEM, BALANCEAMENTO, ALINHAMENTO E CAMBAGEM. DIVISÃO DO OBJETO EM LOTES INCLUINDO FORNECIMENTO DOS PRODUTOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. IMPROCEDÊNCIA. REGULARIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. O objeto do certame, quando divisível, deve ser parcelado, atendendo-se ao disposto no § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.
2. A Administração deve guiar-se em suas aquisições pelo binômio necessidade/benefício, e a contratação conjunta de fornecimento de produtos e serviços, quando possuírem estreita relação, insere-se na discricionariedade do gestor público, em observância ao art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, traduzindo as necessidades da Administração, tendo por finalidade o atendimento do interesse público e não o individual e particular dos interessados em licitar.

### Segunda Câmara 29ª Sessão Ordinária – 26/9/2019

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada por Avante Pneus Ltda., em face do edital do Processo Licitatório 060/2018 – Pregão Presencial n. 042/2018, do tipo menor preço por lote, promovido pela Prefeitura Municipal de Bandeira do Sul, objetivando “*o registro de preços para futuras e parceladas aquisições de pneus novos, serviços de montagem dos pneus, balanceamento das rodas, alinhamento e cambagem dos veículos da frota municipal e/ou sob responsabilidade do município (...)*”, conforme cópia do edital à fl. 27.

Protocolizada nesta Casa em 05/11/2018, a denúncia de fls. 01/06 veio instruída com a documentação de fls. 07/62, entre elas o instrumento convocatório, fls. 26/62.

Autuada em cumprimento ao despacho do Conselheiro Presidente à fl. 65, foi a denúncia distribuída à minha relatoria em 07/11/2018 (fl. 66).

Aduziu o denunciante, em síntese, que item 1.3, do Anexo I do edital, Termo de Referência, ao juntar o fornecimento de pneus com a prestação de serviços, no mesmo lote, incorre em flagrante afronta aos princípios da isonomia, da proporcionalidade, da competitividade e principalmente da razoabilidade, eis que impossibilita a participação de “empresas que não trabalham com prestação de serviços de alinhamento, balanceamento e outros serviços”.

À fl. 67, encaminhei os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação para a competente análise, juntando relatório técnico pela improcedência da denúncia (fls. 68/70).

Em manifestação de fl. 73, o *Parquet*, ratificou o exame técnico e opinou pela improcedência da denúncia, bem como pela extinção do processo e consequente arquivamento do feito nos termos do art. 176, inciso IV, do RITCMG.

É o relatório, em síntese.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo à análise da irregularidade apontada na denúncia, considerando a documentação acostada, a manifestação da Unidade Técnica e o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

### II.1 - Fornecimento de produtos e prestação de serviços incluídos no mesmo lote:

O denunciante apontou, às fls. 01/06, que é irregular a junção de prestação de serviços e fornecimento de produtos, no objeto do certame, no mesmo lote, violando o disposto no inciso I, do § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/93.

Alegou que a divisão do objeto dessa forma viola a isonomia, favorecendo determinadas empresas que se localizam próximas do município, em detrimento de outras, prejudicando a administração e engessando a atividade financeira, infringindo normas constitucionais e infraconstitucionais.

O edital dispôs quanto ao julgamento das propostas e lances no subitem 9.2 (fl. 31), que:

(...)

9.2 – Para o julgamento das propostas escritas, será considerado o critério menor preço por lote.

(...) (g.n.)

O Termo de Referência, Anexo I do edital, registrou nos itens 1.3, 5.2 e 5.3 (fls. 39 e 45):

1 – DO OBJETO

(...)

1.3 – A licitação será subdivida em LOTES conforme tabela constante do Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos LOTES forem de interesse.

5 – DAS JUSTIFICATIVAS

(...)

5.2 – A contratação dos serviços de montagem/rodízio, alinhamento, balanceamento e cambagem, juntamente, com a aquisição de pneus se justificam pelo fato do Município de Bandeira do Sul não possuir em seu quadro de funcionários, profissional contratado para execução destes serviços.

5.3 – Justifica-se ainda, a contratação dos serviços juntamente com a aquisição dos pneus objetivando garantir o aumento da vida útil dos pneus, diminuir gastos com revisões e assegurar conforto/segurança dos empregados que utilizam a frota em questão.

Entendeu o Órgão Técnico (fl. 68/71) que da análise do edital os argumentos apresentados pelo denunciante não procedem, e transcreveu parte da decisão nos autos da denúncia n. 880.588, da relatoria da Conselheira Adriene Andrade:

EMENTA

DENÚNCIA. PREGÃO. PREVISÃO CONJUNTA DE FORNECIMENTO DE PNEUS E SERVIÇOS. JUSTIFICATIVA DA ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS CONSTITUÍDAS EM CONSÓRCIO. PREJUÍZO À DISPUTA INDIVIDUAL. OBJETO SEM COMPLEXIDADE. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR. REGULARIDADE.

1. Se a necessidade da Administração não se esgota no fornecimento de pneus, sendo necessários serviços para a utilização do produto, a contratação conjunta de fornecimento de pneus e serviços está motivada e se insere na esfera da discricionariedade permitida ao administrador.

[...]

3. As exigências impostas no edital de licitação traduzem as necessidades da Administração e têm por finalidade o atendimento do interesse público e não o individual e particular dos interessados em licitar.

[...]

a) Previsão conjunta de fornecimento de pneus e prestação de serviços:

Ainda que exista a possibilidade de realização separada de contratação para aquisição de pneus e prestação de serviços relacionados à sua utilização, entendo, a par da discricionariedade do gestor, que a opção pela licitação da forma mais conveniente para a Administração é justificável, uma vez que cabe ao administrador avaliar não só a realização da melhor compra quanto ao preço, mas também quanto à prestação do objeto envolvido. Se a necessidade da Administração não se esgota no fornecimento do produto, sendo necessária a prestação de serviços para a sua utilização, que pode ser realizada pelo mesmo fornecedor, considero que o gestor optou pela melhor prestação do objeto pretendido e, por essa razão, não identifique restrição à competitividade e, consequentemente, irregularidade no item apontado.

[...]

Em sua manifestação, o Pregoeiro informou que o Município teria uma economia nos serviços, já que os pneus seriam entregues e instalados em local próprio ou indicado pela empresa fornecedora do produto, evitando que os veículos ficassem parados. Conforme declarou, “os serviços corretivos, tais como alinhamento, balanceamento, cambagem, desempenos de rodas, etc. são prestados pela contratada, proporcionando assim maior segurança, agilidade e economicidade”.

O Pregoeiro ressaltou, ainda, quanto à alegada restrição à participação de empresas sediadas fora do Município que a contratação de pneus e serviços conjuntamente poderia acarretar, que “em nenhum momento este Município exigiu que a empresa fornecedora tivesse estabelecimento próprio instalado na sede do Município”, acrescentando que “é possível e viável que a empresa vendedora terceirize os serviços no mesmo local da entrega dos pneus.”

Analisada as necessidades e as justificativas apresentadas, posiciono-me no sentido de que a Administração deve guiar-se em suas aquisições pelo binômio necessidade/benefício. Assim, havendo a necessidade de aquisição de pneus, que, para serem utilizados, devem ser montados, alinhados e balanceados, e não tendo a Entidade contratante oficina própria para a prestação desses serviços, ou seja, caracterizada a necessidade de contratação desse serviço para que os pneus sejam postos em utilização, e existindo no mercado a oferta do objeto nos moldes desejados – a aquisição dos pneus com sua adequada montagem nos veículos da Prefeitura –, não há impedimento para a contratação da aquisição de pneus junto com a prestação dos serviços para possibilitar e agilizar a utilização do produto.

Ademais, a empresa interessada em fornecer os pneus poderia terceirizar a prestação de serviços no interesse de sua contratação.

O que se vislumbra no interesse da empresa denunciante é sua insatisfação com o edital, por não ver satisfeito o seu interesse pessoal em participar da licitação nos moldes almejados pela Administração.

Os membros desta Corte já se manifestaram em diversos julgados sobre a contratação de aquisição de pneus junto com a prestação de algum serviço relacionado à sua utilização, sem considerar restritivo seu objeto, como nos autos de n. 875344 (“edital de licitação relativo ao Pregão Presencial n. 025/2012 – Processo Licitatório n. 033/2012, promovido pelo Município de Felisburgo, tendo por objeto o registro de preços para aquisição e reforma de pneus para manutenção da frota municipal”); n. 838976 (“Denúncia apresentada por Rafael Dias da Silva - ME, em face de suposta ilegalidade no Pregão Presencial n. 03/2011, Procedimento Licitatório n. 05/2011, realizado com vistas à aquisição de pneus automotivos novos, protetores e câmaras de ar, bem como a serviços de recapagem”...); n. 862790 (“Trata-se de edital de licitação relativo ao Pregão Presencial n. 025/2012 – Processo Licitatório n. 033/2012, promovido pelo Município de Felisburgo, tendo por objeto o registro de preços para aquisição e reforma de pneus para manutenção da frota municipal.”)

Desse modo, não considero restritivo o objeto do Edital, por entender que ele demonstra a necessidade da Administração para atender sua demanda de pneus e serviços e, por conseguinte, não acolho o apontamento de irregularidade.  
[...]

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (fl. 73), entendeu “que assiste razão ao exame da Unidade Técnica (estudo à fl. 68 a 70), motivo pelo qual opinamos pela improcedência da denúncia”, consequentemente pela extinção dos presentes autos e arquivamento do feito, nos termos do art. 176, inciso IV, do Regimento Interno, visto que cumpriu o objetivo para qual foi constituído o processo.

Pois bem, o § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93 prevê o parcelamento do objeto como regra geral, quando comprovado técnica e economicamente viável, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampla competitividade, sem perda da economia de escala.

Marçal Justen Filho leciona a respeito do assunto<sup>1</sup>, *verbis*:

O art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. (...). 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 (...). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se 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.

Verifica-se do Anexo I do edital, Termo de Referência (fls. 39 e 45), que a Administração observou o comando do § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93, dividindo o objeto em 34 (trinta e quatro) lotes, e, em cada lote, juntou o fornecimento dos pneus com serviços de troca e montagem, e, em outros lotes, além do fornecimento, os serviços de alinhamento, balanceamento e cambagem.

A junção do fornecimento dos pneus com os serviços relacionados a esses não caracteriza irregularidade, *in casu*, e, nesse sentido transcrevo os dizeres do Prof. Marçal Justen Filho<sup>2</sup>:

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. Se a Administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassis, motor etc.). Mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos. Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

Este Tribunal de Contas já se posicionou pela regularidade da discutida vinculação do fornecimento com os serviços, por ocasião do julgamento da Denúncia nº 932.606 de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, em sessão da Segunda Câmara do dia 16/04/2015, acompanhado à unanimidade, no seguinte sentido:

(...)

---

<sup>1</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, Dialética, 2000.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16ª ed. São Paulo: Dialética, 366. 2014, p. 366.

Quanto à atrelação do fornecimento de peças e manutenção dos veículos no mesmo objeto, é correto o entendimento do defendente, além de propiciar agilidade na realização dos serviços.

Tal modalidade de objeto, fornecimento e manutenção, é comum nas licitações realizadas em vários órgãos da administração pública brasileira, como TCU, CNJ e o próprio TCEMG.

Destarte, as exigências editalícias, objeto da denúncia, corroboram para preservar o princípio da supremacia do interesse público, já bastante esclarecido pela doutrina, como se segue:

(...)

Ademais, entendo que a reunião de fornecimento de pneus, com os serviços de montagem ou alinhamento, balanceamento e cambagem, não prejudica a competitividade, colaborando para o aumento do interesse na licitação, bem como para o alcance da melhor proposta, tendo em vista que, com o maior volume do objeto atribuído a um mesmo fornecedor, são reduzidos alguns custos operacionais, como frete, e atingida a economia de escala, favorecendo o alcance do melhor preço.

E, ainda, para a atividade da Administração o gerenciamento dos contratos torna-se mais eficiente e eficaz, facilitando o acompanhamento, uma vez que a mesma empresa que fornecerá os pneus será responsável pela sua montagem, e, para alguns lotes, deverá executar demais serviços, sendo importante para eventual responsabilização, favorecendo a logística, otimizando o prazo de execução, evitando-se deslocamentos para, após o fornecimento e montagem, executar demais serviços em outros locais. Além disso, os serviços tem estrita relação entre eles, tornando possível a sua junção com o fornecimento.

Verifico no site da Prefeitura de Bandeira do Sul que 3 (três) empresas participaram do certame<sup>3</sup>, tendo atingido a necessária competitividade, favorecida com a estipulação de distância de 70 km para a localização das instalações físicas para a realização dos serviços (subitens 17.2.1 e 17.2.2, fl. 35).

Concluo, portanto, que a denúncia é improcedente.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluo que o Processo Licitatório n. 060/2018, Pregão Presencial n. 42/2018, instaurado pela Prefeitura Municipal de Bandeira do Sul, não apresentou irregularidade ao reunir no mesmo lote, o fornecimento de produtos e prestação de serviços, nos termos da fundamentação deste voto, restando atendido o disposto no art. 23, §1º, da Lei n. 8.666/93, razão pela qual **julgo improcedente a presente denúncia**.

Decido pela extinção do processo, com resolução de mérito, consoante o disposto no art. 487, inciso I, do CPC, aqui aplicado supletivamente nos termos do art. 379 do RITCEMG.

Intimem-se as partes da presente decisão nos termos do art. 166, §1º, incisos I e II, do Regimento Interno desta Corte.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

É como voto.

---

<sup>3</sup> [https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-024/con\\_licitacoes.faces](https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-024/con_licitacoes.faces)

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar improcedente a presente denúncia uma vez que o Processo Licitatório n. 060/2018, Pregão Presencial n. 42/2018, instaurado pela Prefeitura Municipal de Bandeira do Sul, não apresentou irregularidade ao reunir no mesmo lote, o fornecimento de produtos e prestação de serviços, nos termos da fundamentação desta decisão, restando atendido o disposto no art. 23, §1º, da Lei n. 8.666/93; **II)** declarar a extinção do processo, com resolução de mérito, consoante o disposto no art. 487, inciso I, do CPC, aqui aplicado supletivamente nos termos do art. 379 do RITCEMG; **III)** determinar a intimação das partes da presente decisão nos termos do art. 166, §1º, incisos I e II, do Regimento Interno desta Corte; **IV)** determinar, ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 26 de setembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

jc/jb

### CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Sistematização de  
Deliberações e Jurisprudência**