

Processo: 1127801
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Santa Cruz Entretenimento Ltda.
Denunciada: Prefeitura Municipal de Itabirito
Interessada: Marina Pedrosa Niquini
Procuradores: Samuel Faustino de Oliveira, OAB/MG 205.440, Yurigan Keilor Lopes Magalhães, OAB/MG 220.238
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

PRIMEIRA CÂMARA – 7/3/2023

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar improcedente o apontamento de irregularidade constante da denúncia, em consonância com o posicionamento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, diante da pertinência e regularidade, no ponto denunciado, do edital do Pregão Eletrônico n. 168/2022, Processo Licitatório n. 328/2022, promovido pela Prefeitura Municipal de Itabirito, uma vez que não se constatou impropriedade no critério adotado pela Administração para a formação dos lotes do objeto licitado e no julgamento pelo menor preço global;
- II) determinar a comunicação da empresa denunciante e a intimação da interessada pelo DOC, bem como do Ministério Público do Tribunal de Contas, na forma regimental;

III) determinar, após promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de março de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

AGOSTINHO PATRUS
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 7/3/2023

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de suspensão liminar, apresentada pela empresa Santa Cruz Entretenimento Ltda. em face de possíveis irregularidades contidas no edital do Pregão Eletrônico n. 168/2022, Processo Licitatório n. 328/2022, promovido pelo Município de Itabirito, objetivando a “contratação de empresa especializada para prestação de serviços de elaboração, planejamento e execução de decoração e iluminação natalina para o evento “Natal Iluminado 2022”, em diversos pontos da cidade de Itabirito, 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, peça n. 1.

Em síntese, a denunciante relatou a ocorrência de irregularidade quanto ao critério de julgamento “menor preço por lote”, haja vista o grande agrupamento de itens distintos em um mesmo lote, em afronta à igualdade de concorrência entre os licitantes e ao princípio da vantajosidade para a Administração Pública.

Inicialmente, registro que a documentação foi recebida e autuada neste Tribunal em 19/10/2022, à peça n. 11, e distribuída à relatoria do conselheiro em exercício Adonias Monteiro no mesmo dia, conforme termo de distribuição disponível no SGAP à peça n. 12.

Por meio do despacho à peça n. 13, o então relator determinou a intimação da Sra. Marina Pedrosa Niquini, diretora do Departamento de Licitações e Contratos e signatária do edital, para que encaminhasse cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, e, ainda, apresentasse as justificativas e documentos que entendesse cabíveis acerca das alegações da denunciante.

Em cumprimento à referida determinação, a interessada apresentou manifestação e documentação à peça n. 16.

Conforme despacho à peça n. 22, foi indeferido o pleito cautelar, por entender ausente o requisito do *periculum in mora*, uma vez que o certame se desenvolveu com razoável competitividade e não tendo identificado que a continuidade da execução contratual tenha acarretado ou possa acarretar prejuízo relevante ao erário, em razão de o valor contratado ter sido inferior ao valor inicial estipulado.

A denunciante, por sua vez, manifestou-se nos autos, à peça n. 20, refutando os argumentos apresentados pela interessada, ratificando os pedidos realizados na petição inicial.

Na sequência, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL, em análise inicial de peça n. 23, manifestou pela improcedência da denúncia, por não ter identificado transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Por fim, o Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo à peça n. 25, opinou pela improcedência do apontamento de irregularidade contido da denúncia, uma vez que não apurou, no presente caso, ilegalidade quanto à reunião dos itens em lotes.

À peça n. 26 os autos foram redistribuídos à minha relatoria em 2/2/2023.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Critério de julgamento pelo menor preço global e ausência de parcelamento do objeto – Suposta infringência aos arts. 15, IV e 23, §1º, da Lei n. 8666/1993

Insurge-se a denunciante contra a opção pelo critério de julgamento menor preço por lote adotada pela Administração Pública no item 15.1 do edital, entendendo que limitaria a igualdade entre os concorrentes, em razão do agrupamento de itens distintos em um mesmo lote, sem apresentar justificativa para a referida escolha no instrumento convocatório.

Em manifestação à peça n. 16, a Sra. Marina Pedrosa Niquiri, diretora de Licitações e Contratos e signatária do instrumento convocatório, sustentou que, uma vez que o objeto do certame envolve a prestação de serviços relacionada à elaboração da decoração de natal da cidade, seria pouco produtivo que o objeto fosse submetido a extenso parcelamento, sob argumento que cada empresa ficaria responsável por uma diminuta parte do serviço a ser executado ou mesmo pelo fornecimento de um produto específico que viria compor a decoração, o que exacerbaria sobremaneira o custo relacionado à gestão dos diversos contratos, e poderia acarretar divergências de padrões que comprometeriam a estética do produto final, bem como resultar em mitigação da economia de escala.

Segundo análise inicial realizada pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, à peça n. 23, o presente apontamento é improcedente, por entender que, no caso em apreço, a Administração Pública Municipal demonstrou as razões que a levaram a optar pela aglutinação dos itens em três lotes distintos, evidenciando que a solução encontrada se mostrou consentânea com o previsto no artigo 23, §1º, da Lei n. 8.666/1993.

O *Parquet* Especial, em parecer conclusivo de peça n. 25, opinou pela improcedência do apontamento de irregularidade contido da denúncia, tendo em vista que, no presente caso, o agrupamento dos itens em lotes não consistiu em medida desarrazoada, uma vez que os lotes reuniram categorias de montagem da iluminação de Natal interdependentes, de modo a garantir redução de custos para a Administração e maior eficiência na entrega do objeto licitado, depreendendo-se, assim, que o fracionamento do objeto da licitação em itens poderia levar a um risco de execução insatisfatória do contrato.

Com efeito, a licitação por itens ou lotes está prevista no art. 23, §1º, da Lei n. 8.666/1993, de modo a majorar a competitividade do certame:

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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Consoante a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, o parcelamento do objeto da licitação é a regra, sendo a adjudicação global exceção que deve ser previamente motivada no processo administrativo. Este entendimento foi inserido no Enunciado de Súmula n. 247 nos seguintes termos:

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.

Lado outro, depreende-se da leitura da Súmula 247 que esta medida só se dá quando não se verifica prejuízo para o conjunto ou complexo ou implique em perda de economia de escala, ou seja, deve-se observar que quanto maior a quantidade do bem licitado, menor poderá ser o seu custo, até o limite no qual a quantidade não importe, pois o preço manter-se-á reduzido.

Na mesma direção caminha a jurisprudência do Tribunal de Contas de Minas Gerais, que admite a adoção do menor preço global quando justificada sua pertinência segundo um viés técnico.

Dessa forma, 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 (que serão compostos de vários itens), 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.

Acerca da matéria, colaciono o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

3. O fracionamento das compras, obras e serviços, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93, somente pode ocorrer com demonstração técnica e econômica de que tal opção é viável, bem como que enseja melhor atingir o interesse público, manifestado pela ampliação da concorrência. (STJ. RMS 34.417/ES. Segunda Turma.)

Em que pese a possibilidade de utilização da licitação por item/lote em quaisquer das modalidades existentes, a Administração deve adotar, quando cabível o uso do critério econômico, aquela que comporte, em face dos limites de valores estabelecidos no art. 23 da Lei n. 8666/1993, o custo total da despesa.

Outro aspecto a ser levado em consideração é o fato de que, a depender do objeto, a contratação individual pode representar um custo de fiscalização e acompanhamento dos diversos contratos desproporcionais aos benefícios obtidos na separação dos itens. Referida situação é, inclusive reconhecida pelo TCU:

(...)

9. Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou por lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula 247, de que haveria essa possibilidade para o conjunto dos bens a serem adquiridos.

10. **A administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar reunidos em um só**, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade. (Grifo nosso)

Da análise das informações e documentações acostadas aos autos, verifiquei que, não obstante as alegações da denunciante, a justificativa que norteia a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global integrou a fase interna do procedimento licitatório, conforme se verifica no Anexo I do edital do Pregão Eletrônico n. 168/2022, Processo Licitatório n. 328/2022, no item

“9.1.4. Parcelamento do objeto” do Termo de Referência às págs. 67/70, peça n. 7, tendo a Administração Pública optado pela junção de diversos itens em três lotes distintos, quais sejam: (i) Iluminação Natalina; (ii) Decoração Natalina; e (iii) Árvore de Natal.

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.

Assim sendo, restando demonstrado que foi promovida a economia de escala e a celeridade do procedimento licitatório, concluo pela licitude do critério de julgamento adotado e afastamento.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em consonância com o posicionamento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, **voto** pela improcedência do apontamento de irregularidade constante da denúncia, diante da pertinência e regularidade, no ponto denunciado, do edital do Pregão Eletrônico n. 168/2022, Processo Licitatório n. 328/2022, promovido pela Prefeitura Municipal de Itabirito, uma vez que não se constatou impropriedade no critério adotado pela Administração para a formação dos lotes do objeto licitado e no julgamento pelo menor preço global.

Comunique-se a empresa denunciante e intime-se a interessada pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

* * * * *