

**Processo:** 1184893  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Pietro E-Commerce Ltda.  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de São José do Alegre  
**Procuradores:** Janaína Aparecida Julião, OAB/DF 81.048; Pedro Gustavo Gomes Andrade, OAB/MG 137.050  
**MPTC:** Procuradora Elke Andrade Soares de Moura  
**RELATOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

**SEGUNDA CÂMARA – 1º/7/2025**

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE PNEUS, CÂMARAS DE AR, PROTETOR DE CÂMARA DE AR. LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA DEVIDAMENTE MOTIVADA. EXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. IMPROCEDÊNCIA.

1. Quando compatível com a especificidade do certame e o objeto licitado, é lícito estabelecer limitação geográfica nas contratações públicas, devendo tal opção estar devidamente justificada no instrumento convocatório.
2. É possível a previsão editalícia de adjudicação por lote e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem correlação entre si.

**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 expandidas no voto do Relator, em:

- I) julgar improcedente a presente denúncia, no mérito, considerando que não foram confirmadas as impropriedades apontadas na exordial, e declarar a extinção do processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023);
- II) intimar as partes acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, arquivar os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 1º de julho de 2025.

GILBERTO DINIZ  
Presidente

HAMILTON COELHO  
Relator

(assinado digitalmente)

**SEGUNDA CÂMARA – 1º/7/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia, com pedido liminar, formulada pela sociedade empresária Pietro *E-Commerce* Ltda., em face do edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2025 – Processo Licitatório n.º 06/2025, promovido pela Prefeitura Municipal de São José do Alegre, cujo objeto é 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 Prefeitura Municipal de São José do Alegre, com inscrição em ata de registro de preços.” (peça n.º 04).

A denunciante apontou a existência de irregularidade no edital, supostamente restritiva à competitividade e prejudicial à economicidade do certame, relativa à exclusividade da participação de Microempresas – ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP localizadas até 44 quilômetros, em linha reta, ou 60 quilômetros, por estrada, da sede do município.

Alegou, ademais, ser irregular o agrupamento em lotes proposto no instrumento convocatório, argumentando não ter sido demonstrada a vantajosidade da escolha. Por fim, requereu a concessão de liminar para suspensão do procedimento licitatório.

A denúncia deu entrada neste gabinete, pela primeira vez, em 14/2/2025, ao passo que a sessão de abertura do certame havia sido realizada no dia 7/2/2025.

Na decisão anexada à peça n.º 10, ausentes elementos de convicção que demonstrassem, de forma inequívoca, ofensa a dispositivo legal ou regulamentar que comprometesse a lisura do certame, indeferi o pedido liminar pleiteado.

O órgão técnico (peça n.º 16) e o Ministério Público junto a este Tribunal (peça n.º 17) opinaram pela improcedência das irregularidades arguidas pela denunciante.

Em síntese, é o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**II.1 - Previsão de limitação geográfica no instrumento convocatório**

A denunciante insurgiu-se contra a exigência prevista no item 2.2.3 do termo de referência, no qual se limitou a participação no procedimento às Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte - EPP localizadas até 44 quilômetros, em linha reta, ou 60 quilômetros, por estrada, da sede do município, *in verbis*:

“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.”

Aduziu que tal previsão editalícia configuraria medida restritiva e prejudicial à economicidade do certame, indicando jurisprudência atinente ao tema.

A denunciante pontuou, ademais, que a exigência arguida deveria ter sido justificada no edital, nos termos do parecer emitido na Consulta n.º 887.734, deste Tribunal de Contas.

Instada a se manifestar, a unidade técnica, à peça n.º 16, considerou que as justificativas apresentadas pela Administração no Termo de Referência foram razoáveis, pois adequadas ao objeto licitado. Transcreveu, também, excertos de decisões recentes desta Corte de Contas, nas quais se admitiu a delimitação geográfica nas aquisições de pneus e peças automotivas, amparadas em critérios técnicos e econômicos pertinentes, manifestando-se, assim, pela improcedência da denúncia.

O *Parquet* opinou, nos termos da manifestação técnica, pela regularidade da cláusula editalícia vergastada (peça n.º 17).

Com efeito, a delimitação geográfica do local da sede do estabelecimento pode configurar cláusula discriminatória, capaz de frustrar o caráter competitivo da licitação ao potencialmente impedir que empresas situadas fora da área delimitada pelo órgão licitador participem do certame. Nada obstante, à luz do caso concreto, com a devida motivação, tal cláusula será lícita quando fundada em critérios pertinentes e relevantes para o objeto pretendido, e estiver legitimamente relacionada ao anseio de se assegurar a eficiência e a celeridade da prestação a ser contratada.

Nesse sentido, ao apreciar a susodita Consulta n.º 887.734, esta Corte de Contas fixou prejudgamento de tese, com caráter normativo, considerando que “o alcance da expressão ‘regionalmente’, para fins do art. 49, inciso II, da L.C. n.º 123/06, deve ser delimitado, definido e justificado pela própria Administração, no âmbito de cada procedimento licitatório”, ressaltando-se, ainda, que a delimitação “da região deverá constar no edital e os motivos ensejadores da referida definição deverão estar expressos nos autos”.

Compulsando o ato convocatório, constatei que o órgão licitante apresentou justificativas apropriadas no item 8.1.8 e seguintes do Termo de Referência – Anexo I do edital (peça n.º 4):

“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) – RAIOS 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 RAIOS MÁXIMOS DE DISTÂNCIA entre a Prefeitura até a sede da empresa, conforme dispõe esta licitação, guarda similaridade com Pregão Presencial n.º 01/2011, da Procuradoria Regional do Trabalho da 23ª Região; o Pregão Eletrônico n.º 041/2013, do Tribunal de Contas da União, o Pregão Eletrônico n.º 54/2014 do DNIT e o Pregão Eletrônico n.º 18/2016 do Tribunal de Contas de Minas Gerais.”

Impende destacar, também, que embora o edital estabeleça o critério de distância máxima para a prestação dos serviços, sua análise detalhada revela que a Administração permitiu a participação de empresas que não cumprissem o mencionado critério, consoante se extrai do teor do item 2.2.3.3 do Termo de Referência, *ad litteram*:

“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.”

Denota-se, pois, que no ato convocatório não se impôs qualquer restrição indevida à participação de licitantes que não atendessem ao requisito de regionalidade, garantindo, assim, a ampla concorrência e a legalidade do certame.

Aliás, conforme consignei na decisão de indeferimento liminar, a restrição ora debatida não se estendeu a todos os lotes, mas somente àqueles em que se previu a prestação dos serviços de balanceamento e alinhamento.

Na hipótese vertente, reputo que a limitação geográfica é justificada pela especificidade do certame e do produto licitado, a ser destinado, entre outros, ao transporte de alunos e de usuários dos serviços de saúde.

Não bastasse, observo que a Administração buscou, de fato, viabilizar o efetivo cumprimento do contrato almejado, com olhos postos no interesse público, que poderia ser afetado pela possível morosidade na entrega dos produtos, em decorrência da distância entre os fornecedores e a sede da Prefeitura.

Ora, o que se almeja adquirir são produtos comuns, de pronta entrega, sendo razoável supor que há uma ampla variedade de fornecedores na área aptos a participar da licitação, atendidos os critérios de competitividade e de obtenção da proposta mais vantajosa.

Além disso, verifica-se que a escolha pela regionalização, afeta ao âmbito de discricionariedade do gestor público, teve por propósito satisfazer a demanda da Administração mediante fornecimento contínuo, de modo a se desincumbir do ônus de estocar os produtos, notadamente por não haver condições ideais para tanto, o que, aliás, mostra-se consistente com a própria lógica do sistema de registro de preços.

Dessa forma, depreende-se que o item questionado visou assegurar que a Administração alcançasse a contratação que melhor iria satisfazer o interesse coletivo, cujas principais diretrizes se consubstanciam na eficiência, na economicidade e na moralidade.

Nessa linha de intelecção, observados os limites legais, a escolha da forma de contratação cabe ao administrador, mediante critérios de conveniência e oportunidade ao estabelecer os requisitos editalícios, resguardando-se a isonomia entre os licitantes, a vantajosidade para a Administração e a sustentabilidade para preservação do meio ambiente, consoante plasmado no art. 11 da Lei n.º 14.133/2021.

Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho, poder discricionário “é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 17ª ed., Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2007, p. 42).

A propósito, não se pode olvidar que a vantajosidade envolve equilíbrio entre o ônus financeiro a ser suportado pela Administração e a prestação a ser executada pelo particular, numa relação de custo-benefício. Desse modo, ela deve ser examinada sob diversos aspectos além do econômico. Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho que:

“A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. [...]. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª edição, São Paulo: Dialética, 2012. P. 61).

Assim, acorde com a manifestação da unidade técnica e com o parecer ministerial, julgo improcedente a denúncia neste ponto.

## II.2 - Aglutinação de objetos distintos em lote único

Aduziu a denunciante que a estruturação dos lotes e o critério de julgamento escolhido para o certame – menor preço por lote –, insertos no item 4 do termo de referência, limitariam a ampla concorrência, por restringirem a participação de fornecedores qualificados.

Afirmou que a estruturação dos lotes teria se dado de maneira irregular, em afronta ao posicionamento firmado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, segundo o qual: “A divisão irregular de lotes em certames licitatórios pode acarretar prejuízo à Administração Pública, restringindo indevidamente a competitividade e beneficiando fornecedores específicos.” (TCU, Acórdão n.º 2.134/2023 - Plenário).

Ressaltou que não foi comprovada, no edital, qualquer vantagem econômica à Administração e que não houve justificativa técnica para a realização do agrupamento dos produtos em lotes, tampouco teria sido demonstrada qualquer inviabilidade técnica ou desvantagem financeira na realização de uma disputa com critério de menor preço por item.

À peça n.º 16, o órgão técnico sustentou que, embora as licitações devam se dar, em regra, mediante o parcelamento do objeto, conforme exegese consignada nos enunciados de súmula n.ºs 247 e 114, do Tribunal de Contas da União e desta Corte de Contas, respectivamente, 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.

Argumentou, nesse sentido, que a adoção do critério de julgamento de menor preço por lote, no caso em apreço, se deu ante à necessidade de adequar as condições de execução do contrato, além de otimizar a fiscalização da contratação. Ponderou, ademais, que os itens, com características técnicas e funcionais semelhantes, foram divididos em 31 lotes, não suscitando, em princípio, restrição à competitividade do certame.

Referida manifestação foi ratificada pelo Ministério Público junto ao Tribunal no parecer juntado à peça n.º 17.

Da leitura do item 8.1.2 e seguintes do Termo de Referência anexo ao instrumento convocatório, sobressai a justificativa adotada pela Administração para escolha da aglutinação do objeto em lotes, *in verbis*:

“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.

8.1.5 - Externa-se que a garagem da Prefeitura Municipal não dispõe de equipamentos e ferramental necessário para fazer as substituições de pneus e promover os balanceamentos e alinhamentos por ocasião das substituições, o que obriga a celebrar contratação para este tipo de execução, qual seja se atrelar o serviço com o fornecimento de pneus, como previstos para os lotes de nº 01 ao nº 23.

8.1.6 - O fornecimento de pneus para os lotes de nº 24 ao nº 31, pelas próprias condições e uso das máquinas e tratores não se está agregando serviço com fornecimento.

8.1.7 - A deliberação por aglutinar o lote com a prestação dos serviços de desmontagem, montagem, alinhamento e balanceamento com o fornecimento de pneus, justifica-se pela eficiência do atendimento à Administração, tanto no prazo quanto nos custos financeiros, tendo em vista que a aquisição de pneu em um fornecedor (local) e a execução dos serviços entre outro fornecedor (local) o que aumentaria o tempo ocupado na manutenção, e por

certo a despesa seria majorada. E mais, a fiscalização da execução contratual seria dificultada e também mais dispendiosa.”

Nesse contexto, vislumbro razoabilidade nos esclarecimentos fornecidos pela Administração para o não parcelamento do objeto em lotes distintos, opção que decorreu da similaridade dos itens licitados e da necessidade de viabilização da própria execução do serviço.

É cediço que cabe ao administrador escolher a melhor forma de contratação, mediante juízo de conveniência e oportunidade, em prol do interesse público, desde que respeitados os limites legalmente estabelecidos.

Não é outra, aliás, a hermenêutica adotada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, *litteris*: “Inexiste ilegalidade na realização do pregão com previsão de adjudicação por lote e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem correlação entre si.” (Acórdão n.º 5260/2011, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, Sessão: 28/6/2011)

Destarte, acorde com a manifestação da unidade técnica e com o *Parquet* especial, julgo improcedente o presente apontamento da denúncia, visto que a opção da Administração por não parcelar o objeto, *in casu*, foi devidamente justificada.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que não foram confirmadas as impropriedades apontadas na exordial, julgo improcedente a denúncia, com a consequente extinção do processo com resolução do mérito, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno (Resolução n.º 24/2023).

Intimem-se as partes acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, III, regimental.

jc/rb

