

**Processo:** 1177601  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** J de O Souza Eventos  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Extrema  
**Responsáveis:** Carlos Alexandre Morbidelli, Tailon Alexand de Camargo  
**Procuradores:** Caio Renan de Souza Godoy, OAB/SP 257.599; Leandro Santos Moreira, OAB/SP 463.806; Stella Gonçalves de Araújo, OAB/SP 343.889  
**MPTC:** Procuradora Cristina Andrade Melo  
**RELATOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

**PRIMEIRA CÂMARA – 8/7/2025**

DENÚNCIA. PREFEITURA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. LOCAÇÃO, MONTAGEM, MANUTENÇÃO, DESMONTAGEM DE ELEMENTOS DECORATIVOS NATALINOS. AUSÊNCIA DE SUBDIVISÃO DOS ITENS DO CERTAME. MENOR PREÇO GLOBAL. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Em que pese o parcelamento representar a regra geral e configurar princípio do planejamento das compras públicas, admite-se o agrupamento de itens diversos em lotes, desde que a Administração Pública justifique a necessidade com base em razões técnicas, operacionais ou econômicas.

**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 da denúncia, referente ao Pregão Eletrônico n. 120/2024, Processo Licitatório n. 286/2024, deflagrado pela Prefeitura de Extrema;
- II) recomendar ao atual Agente de Contratação da Prefeitura de Extrema que, em futuros certames em que seja adotado o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens, conste expressamente no edital o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos, conforme o art. 82, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, a fim de aprimorar os futuros certames nos quais se opte pelo referido critério de julgamento;
- III) determinar, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 08 de julho de 2025.

AGOSTINHO PATRUS  
Presidente

LICURGO MOURÃO  
Relator

(assinado digitalmente)

**PRIMEIRA CÂMARA – 8/7/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de denúncia apresentada pela empresa J de O Souza Eventos em razão de suposta irregularidade apontada no Pregão Eletrônico n. 120/2024, Processo Licitatório n. 286/2024, deflagrado pela Prefeitura de Extrema, cujo objeto consiste no registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para locação, montagem, manutenção, desmontagem de elementos decorativos natalinos, para o evento “Natal Encantado 2024 – Extrema/MG”, contendo iluminação, objetos decorativos e esculturas, em atendimento à Secretaria de Turismo, no valor total estimado de R\$3.056.836,10 (arquivo 3889121).

Em síntese, a denunciante suscitou a irregularidade quanto à ausência de subdivisão dos itens do certame, tendo em vista os lotes estabelecidos, em confronto ao disposto na Lei n. 14.133/2021.

Após recebida a documentação como denúncia em 22/10/2024 (arquivo 3849405) e distribuídos os autos a esta relatoria, foi determinada a intimação de Carlos Alexandre Morbidelli, agente de contratação, e Tailon Alexand de Camargo, ordenador de despesa, para que prestassem esclarecimentos acerca das supostas irregularidades apontadas na denúncia, bem como encaminhassem cópia integral das fases preparatória e externa do Pregão Eletrônico n. 120/2024, Processo Licitatório n. 286/2024, a ata da sessão pública, os contratos administrativos porventura firmados, os aditivos, as ordens de serviços, as notas de empenho e as notas fiscais (arquivo 3851529).

Devidamente intimados, os responsáveis apresentaram as manifestações constantes dos arquivos 3889120, 3889121 a 3889144, e 3889260).

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação constatou a existência da Ata de Registro de Preços n. 572/2024, originária do Processo Licitatório n. 286/2024, que ensejou a emissão da Nota de Empenho n. 22053/2024, no valor de R\$ 1.198.410,50 (um milhão, cento e noventa e oito mil, quatrocentos e dez reais e cinquenta centavos). Nesse sentido, com amparo no art. 48, parágrafo único, da Resolução n. 4/2023, os autos foram encaminhados à unidade técnica competente (arquivo 3890524).

A 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM, no relatório inicial (arquivo 4028000), entendeu pela improcedência da denúncia no que se refere ao apontamento de ausência de subdivisão dos itens do certame. Ainda, sugeriu a expedição de recomendação aos gestores públicos para que, nos próximos certames, o loteamento do objeto seja devidamente fundamentado no processo licitatório, com as justificativas técnicas, operacionais ou econômicas que levaram a administração pública a optar pelo agrupamento de itens distintos em lotes, conforme o art. 18, § 1º, inciso VIII, e o art. 47, § 1º, da Lei n. 14.133/2021.

O Ministério Público de Contas, em sede de parecer preliminar (arquivo 4118872), opinou pela improcedência da denúncia. Não obstante, na oportunidade, se manifestou pela expedição de 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 n. 14.133/2021, a fim de aprimorar os futuros certames no quais a administração adote o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens.

É o relatório, em síntese.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Na exordial, a denunciante se insurgiu em face do edital do Pregão Eletrônico n. 120/2024, Processo Licitatório n. 286/2024, diante da alegada ausência de subdivisão dos itens dos lotes do certame.

Apontou que o instrumento convocatório dispõe a divisão dos objetos em lotes, sendo que o lote 1 prevê “árvore natalina” de alta complexidade, cujas especificações abrangem não apenas uma estrutura robusta e elementos decorativos de grande porte, mas também um sistema de iluminação avançado e design especial, o que demandaria elevado nível de experiência e habilidade técnica e inviabilizaria a participação de microempresas, empresas de pequeno porte ou aquelas especializadas em apenas alguns dos itens licitados.

Discorreu que a legislação vigente, assim como as recomendações dos Tribunais de Contas, estabelece que o objeto da licitação deve ser dividido em itens com o objetivo de fomentar a competitividade do certame.

Por fim, requereu a retificação do edital, bem como a suspensão do certame.

Devidamente intimado para prestar esclarecimentos, o agente de contratação Carlos Alexandre Morbidelli se manifestou no sentido de que a divisão do objeto em lotes visou garantir a participação de empresas especializadas em cada área específica e proporcionar maior competitividade ao certame. Ressaltou que a Secretaria municipal de Turismo atestou a complexidade e a necessidade de conhecimentos específicos para a execução dos serviços, evitando, principalmente, a fragmentação e garantindo a qualidade final do serviço de instalação dos equipamentos natalinos.

Alegou, ainda, que o tratamento privilegiado à microempresas e empresas de pequeno porte não se aplica caso não seja vantajoso para a Administração Pública ou represente prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado (arquivo 3889120).

Por sua vez, o ordenador de despesas Tailon Alexand de Camargo apresentou manifestação no mesmo sentido, de idêntico teor (arquivo 3889260).

Em sede de análise inicial (arquivo 4028000), a 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Município esclareceu que o certame foi dividido em dois lotes distintos, sendo o lote 1 composto pelos itens 1 a 73, 76 e 77, referentes a itens decorativos, e o lote 2, composto pelos itens 74, 75 e 78, que se referem à locação de máquinas de bolhas e fumaça.

Ponderou que, apesar da ausência de justificativas para o agrupamento de diversos itens do lote 1, os itens constantes nos lotes 1 e 2 possuem correlação entre si, de modo que poderiam ser fornecidos pela mesma empresa sem prejuízo da competitividade. Além disso, destacou que a cisão dos lotes em itens específicos poderia colocar em risco a operacionalidade do objeto, acarretando a assinatura de diversos contratos com empresas distintas, além de comprometer a padronização dos itens.

Ao final, concluiu pela ausência de irregularidade quanto ao apontamento em apreço. Não obstante, sugeriu a expedição de recomendação aos gestores públicos para que, nos próximos certames, o loteamento do objeto seja devidamente fundamentado no processo licitatório, com as justificativas técnicas, operacionais ou econômicas que levaram a administração a optar pelo agrupamento de itens distintos em lotes, em consonância com o art. 18, § 1º, inciso VIII, e o art. 47, § 1º, da Lei n. 14.133/2021.

O Ministério Público de Contas emitiu parecer em consonância com o estudo da unidade técnica, no qual destacou que a Administração apresentou a devida motivação para o não parcelamento dos itens dos lotes 1 e 2 do edital licitatório.

Noutro giro, discorreu acerca da aquisição por preço global de grupo de itens, tendo apontado que o edital do Pregão Eletrônico n. 120/2024 omitiu o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos dos itens que compunham os lotes 1 e 2, em confronto com o art. 82, § 1º, da Lei n. 14.133/2021.

Assim, concluiu pela improcedência da denúncia. Todavia, opinou pela expedição de advertência ao 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 seja expressamente indicado no edital (arquivo 4118872).

Inicialmente, cumpre destacar que a Lei n. 14.133/2021, em seu art. 40, prevê o parcelamento como um dos princípios do planejamento das compras públicas, devendo ser utilizado nas hipóteses de viabilidade técnica e de vantagem econômica.

Como parâmetros para avaliação da possibilidade do parcelamento nas compras públicas, a referida lei estabeleceu que 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, conforme o § 2º do referido dispositivo legal.

No entanto, em que pese o parcelamento do objeto ser a regra, é possível que, diante das especificidades do caso concreto, a Administração Pública justifique a necessidade de agrupamento dos itens em lotes diante das pertinentes razões técnicas, operacionais ou econômicas.

Por oportuno, transcreve-se a Súmula n. 114 deste Tribunal de Contas:

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.

Por sua vez, a Súmula n. 247 do Tribunal de Contas da União (TCU) enunciou que:

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, o fornecimento ou a aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação se adequar a essa divisibilidade.

Vale ressaltar que, mantendo o mesmo posicionamento sedimentado durante a aplicação da Lei n. 8.666/1993 acerca da necessária motivação no planejamento das contratações, a Lei n. 14.133/2021 previu que, no estudo técnico preliminar, deverão constar as justificativas para o parcelamento ou não da contratação, conforme o art. 18, § 1º, VIII, do referido instrumento normativo.

Ademais, na nova Lei de Licitações, nos termos de seu art. 40, § 3º, foi estabelecida a inviabilidade de parcelamento do objeto nos casos em que: a) 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; b) o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; e c) o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Nesse ponto, destaca-se o entendimento consolidado no Acórdão TCU n. 4506/2022, consoante se segue:

[...] o princípio do parcelamento, como qualquer preceito do Direito, não é absoluto, mas sua aplicação deve ser sopesada com a de outros princípios, em especial os da eficiência, eficácia e economicidade, além dos da primazia do interesse público, da proporcionalidade e da razoabilidade - todos positivados no artigo 5º da NLLC. [...]

Em síntese, o parcelamento do objeto, embora deva ser encarado como diretriz na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, não constitui mandamento insuperável, devendo sua aplicação ser modulada pelo vetor econômico, a partir do exame das peculiaridades do objeto pretendido e do mercado fornecedor.

Conforme relatado, a situação examinada nos autos trata de pregão eletrônico cujo objeto consistiu no registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para locação, montagem, manutenção, desmontagem de elementos decorativos natalinos, para o evento "Natal Encantado 2024 - Extrema/mg", contendo iluminação, objetos decorativos e esculturas, em atendimento à Secretaria de Turismo.

No Estudo Técnico Preliminar (arquivo 3889121) e no Termo de Referência foi previsto o agrupamento de diversos itens em lotes, tendo sido apresentada para tanto a seguinte justificativa constante no subitem 15.2 (arquivo 3838016):

15.2 Justificativas (*sic*) para o não parcelamento do objeto:

A contratação será composta por 2 LOTES.

Será considerado o menor preço global. Esclarecemos que, após análise da planilha comparativa de preços, constatamos que a locação dos elementos natalinos é mais vantajosa para a CONTRATANTE do que a aquisição, devido ao valor global de compra ser superior ao da locação, considerando o uso específico dos itens para o evento "Natal";

O LOTE 01 - A prestação de serviço inclui a locação, transporte, instalação/montagem, manutenção e desmontagem dos materiais/elementos de ornamentação natalina, contendo iluminação, objetos decorativos e esculturas, com material elétrico e todos os materiais deverão ser suficientemente preparados para suportar todo o período do evento e condições climáticas. Sendo o Lote 01 os itens 01 a 73, 76 e 77. Para fins de classificação, será considerado o menor preço global;

O LOTE 02 - A prestação de serviço inclui a locação, transporte, instalação, treinamento, e insumos, da Máquina de *Bubble Machine*, todos os equipamentos deverão ser suficientemente preparados para suportar todo o período do evento e condições climáticas. Sendo o Lote 02 os itens 74,75 e 78. Para fins de classificação, será considerado o menor preço global;

Compete à administração buscar o menor dispêndio possível de recursos, assegurando a qualidade da aquisição e/ou da prestação do serviço, o que exige a escolha da solução mais adequada e eficiente dentre as diversas opções existentes já na definição do objeto e das condições da contratação. Essa descrição impulsiona a seleção da proposta mais vantajosa, objetivo precípua da licitação, nos termos do artigo 2º do Regulamento.

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.

Verifica-se que nos 2 (dois) lotes licitados foram reunidos itens que possuem correlação entre si, conforme previsto no Estudo Técnico Preliminar (p. 28/29 do arquivo 3889121) e demonstrado a seguir:

<b>LOTE 1</b>	A prestação de serviço inclui a locação, transporte, instalação/montagem, manutenção e desmontagem dos materiais/elementos de ornamentação natalina, contendo iluminação, objetos decorativos e esculturas, com material elétrico e todos os materiais deverão ser suficientemente preparados para suportar todo o período do evento e condições climáticas. Sendo o Lote 01 os itens 01 a 73, 76 e 77.
<b>LOTE 2</b>	A prestação de serviço inclui a locação, transporte, instalação, treinamento, e insumos, da Máquina de <i>Bubble Machine</i> , todos os equipamentos deverão ser suficientemente preparados para suportar todo o

período do evento e condições climáticas. Sendo o Lote 02 os itens 74,75 e 78.
--

Na linha do estudo da unidade técnica, observa-se que os itens reunidos no lote 1 dizem respeito ao segmento de ornamentação natalina, como pinheiro, iluminação, objetos decorativos e esculturas natalinas, o que permite concluir que uma única empresa do ramo poderia fornecer a locação desejada.

Do mesmo modo, verifica-se que o lote 2 reúne itens semelhantes, como máquinas de bolhas, líquido *bubble* e líquido fumaça, o que viabiliza o fornecimento por uma mesma empresa sem maiores dispêndios.

Este Tribunal de Contas, em análise de contratação envolvendo objeto análogo ao do certame ora examinado, já se manifestou pela regularidade da junção de variados itens em lotes distintos e, por conseguinte, do julgamento pelo menor preço global, sob a perspectiva da antieconomicidade gerada pela eventual subdivisão dos itens agrupados, pelo fato de que cada empresa ficaria responsável por uma fração do objeto a ser fornecido. Nesse sentido, colacionam-se trechos do voto proferido pelo conselheiro Agostinho Patrus no âmbito da Denúncia n. 1127801, acolhido por unanimidade na sessão da Primeira Câmara do dia 7/3/2023, vejamos:

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 do apontamento.

No processo em exame, entende-se que o agrupamento dos itens em lotes visou atender ao interesse público e apresentou vantagem para a Administração Pública, uma vez que a execução do objeto de cada lote corresponde a etapas interligadas e não isoladas. Assim, não há que se falar em ofensa aos princípios da ampla competitividade e da economicidade, uma vez que tal decisão administrativa buscou tornar o processo mais eficiente e menos dispendioso, a fim de evitar atrasos, prejuízos e divergência na qualidade dos elementos natalinos.

Acrescenta-se a este cenário que, configurada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e evidenciada a vantagem técnica e econômica, resta demonstrada a regularidade do agrupamento dos itens nos lotes estabelecidos no Pregão Eletrônico n. 120/2024 e do critério de julgamento menor preço global. Dessa feita, em consonância com o posicionamento da

unidade técnica e do Ministério Público de Contas, entende-se pela **improcedência** do apontamento de irregularidade da denúncia.

Noutro giro, em face das justificativas apresentadas na fase preliminar da contratação, entende-se desnecessária a expedição da recomendação sugerida pela unidade técnica.

Lado outro, em consonância com o entendimento do *Parquet* de Contas, tendo em vista a adoção do critério de julgamento de menor preço por grupo de itens, e que no edital do Pregão Eletrônico n. 120/2024 não constou o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos, deve ser recomendado ao atual Agente de Contratação da Prefeitura de Extrema que, em futuros certames em que seja adotado o referido critério de julgamento, conste expressamente no edital o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos, conforme o art. 82, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, a fim de aprimorar os futuros certames no quais a administração opte pelo critério de julgamento de menor preço por grupo de itens.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo pela improcedência do apontamento de irregularidade da denúncia, referente ao Pregão Eletrônico n. 120/2024, Processo Licitatório n. 286/2024, deflagrado pela Prefeitura de Extrema.

Não obstante, a fim de aprimorar os futuros certames no quais a Administração opte pelo critério de julgamento de menor preço por grupo de itens, recomendo ao atual Agente de Contratação da Prefeitura de Extrema que, em futuros certames em que seja adotado o referido critério de julgamento, conste expressamente no edital o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos, conforme disposto no art. 82, § 1º, da Lei n. 14.133/2021.

Após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

\*\*\*\*\*

jc/saf/am

