MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

Parecer n.: 1.578/2018
Autos n.: 1.031.562
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Município de Itaipé
Entrada no MPC: 04/04/2018

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia formulada por Banda GV Brasil Show Ltda - ME em razão de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Presencial n. 36/2017, Processo Licitatório n. 66/2017, deflagrado pelo Município de Itaipé, cujo objeto é o registro de preços de serviços destinados a organização, locação e instalação de estruturas e equipamentos (palco, sistemas de iluminação e sonorização banheiro químico, geradores) para realização de eventos. (fls. 01/17).

2. Recebida a Denúncia (fls. 20), o Conselheiro Presidente, nos termos dos arts. 147, inc. III e 197, § 3º, do Regimento Interno (Resolução n. 12/2008), determinou a intimação do Sr. Alexsander Rodrigues Batista, prefeito municipal, Sr. Luander Kairo Gonçalves Batista, pregoeiro, para que encaminhassem cópia integral do certame e justificativas acerca dos fatos denunciados.

3. Regularmente intimados, encaminharam documentação e esclarecimentos às fls. 28/266.

4. A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu no exame de fls. 269/272:

> **III. CONCLUSÃO**
>
> Pelo exposto, conclui-se pela irregularidade da desqualificação da denunciante por falta de prazo da proposta (item II.1.2 deste relatório), passível de aplicação de multa, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte.
>
> Assim, após a manifestação preliminar do Ministério Público de Contas (art. 61, § 3º do Regimento Interno desta Casa), entendemos que os Srs. Alexsander Rodrigues Batista (prefeito municipal) e Luander Kairo Gonçalves Batista (pregoeiro), responsáveis solidários pelo certame, devem ser citados para apresentarem defesa em relação a irregularidade assinalada neste relatório, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

5. Após, vieram os autos para manifestação preliminar nos termos do art. 61, 3º, da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno).

6. É o relatório, no essencial.

ADITAMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

7. No exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 61, § 3º, do RITCEMG (Resolução n. 12/2008), promove o Ministério Público de Contas os seguintes aditamentos.

I) AUSÊNCIA DE ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DO QUANTITATIVO ESTIMADO

8. A solicitação de contratação "de serviços destinados à organização, realização e colocação de materiais e equipamentos para ações diversas", subscrita pelo Sr. Pedro Ribeiro Pereira, Secretário Municipal de Administração e Planejamento, indicou os seguintes quantitativos:

Item	Unidade	Quantitativo
Locação de Palco 22m x 16 m	diária	10
Locação de palco 14m x 12m	diária	20
Painel de LED	diária	20
Locação de sistema de sonorização de médio porte	diária	20
Locação de sistema de iluminação de médio porte	diária	20
Locação de sistema de sonorização de grande porte	diária	20
Locação de sistema de iluminação de grande porte	diária	20
Locação de ground em box truss	diária	20
Locação de camarim	diária	20
Tenda 08 x 08	diária	20
Tenda 10 x 10	diária	20
Banheiro químico	diária	250
Telão	diária	20
Gerador 260 KVA	diária	25
Gerador 180 KVA	diária	20

9. É dever da Administração definir o quantitativo do objeto pretendido, nos termos do disposto no art. 7º, § 2º, inciso II e § 4º da Lei Federal n. 8.666/93:

> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:
> (...)
> § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
> (...)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

> II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
> (...)
> § 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

10. Contudo, não constam dos autos os estudos preliminares que fundamentaram o quantitativo estimado e informações acerca dos tipos de eventos a serem promovidos pela Prefeitura Municipal.

11. Lembre-se que a utilização do sistema de registro de preços, em que não há obrigatoriedade de contratação de todo o quantitativo, não dispensa a apresentação de tais estudos, que visam demonstrar que a atuação da Administração está alicerçada no adequado planejamento[1].

12. Portanto, o Ministério Público de Contas entende ser irregular a ausência de estudos/levantamentos que fundamentem os quantitativos bem como a destinação/utilização de cada um dos itens previstos no edital.

II) AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS

13. A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, pois constitui a base para verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no art. 43, inciso IV, da Lei Federal n. 8.666/93.

14. Falhas na pesquisa que levem a preços subestimados podem provocar o fracasso da licitação, por falta de interessados, enquanto que preços superestimados podem levar a Administração a realizar contratações desvantajosas.

15. Trata-se, portanto, de ponto essencial na realização do procedimento licitatório, devendo o ente responsável cercar-se das cautelas necessárias para que sua elaboração seja a mais detalhada, completa e próxima possível da realidade do mercado.

16. Constata-se às fls. 38/54 que foram realizadas tão somente três cotações sem assinatura de qualquer representante legal das referidas empresas.

[1] Frise-se que, embora prevista utilização do sistema de registro de preços, não foi celebrada ata de registro de preços, mas diretamente o contrato. Contudo, sabe-se que são instrumentos de naturezas diferentes.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

17. Frise-se que a consulta de apenas três orçamentos nem sempre será capaz de demonstrar o preço médio de determinado item ou serviço no mercado.

18. Devem os responsáveis efetuar uma ampla e representativa pesquisa de mercado valendo-se das demais fontes de informação à disposição para consulta, tais como: (i) Portal de Compras Governamentais; (II) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (III) contratações similares de outros entes públicos, etc.

19. Nesse sentido, confira-se o Informativo sobre Licitações e Contratos n. 220 do Tribunal de Contas da União[2] acerca do Acórdão 2816/2014- Plenário:

> **É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.**
>
> (...) Contudo, considerando a significativa redução observada nos valores contratados em relação aos valores estimados, "*o que, por um lado, denotaria grande economia de recursos para a Administração Pública, mas, por outro, poderia indicar uma estimativa irreal ou mesmo uma contratação por quantia inexequível*", determinou o relator a realização de diligência junto aos órgãos envolvidos a fim de obter justificativas para as estimativas realizadas. Ao analisar as informações apresentadas, observou o relator que a diferença acentuada entre o valor estimado e o contratado é uma questão recorrente na Administração Pública. Destacou a inadequação e a inconsistência das pesquisas de preços examinadas, que "*não refletem a realidade praticada no mercado, sendo, pois, inadequadas para delimitar as licitações*".
>
> Constatou ainda que, em muitos casos, a diferença entre a menor e a maior cotação se mostrou desarrazoada, e que, nas pesquisas realizadas pela Administração Pública, as empresas "*tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária*".

[2] Ainda quanto à ampla pesquisa de preços: AC-1382-25/09-P – Sessão de 24/06/09 - Relator: Ministro BENJAMIN ZYMLER - Fiscalização - Auditoria de Conformidade.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

> Por fim, considerando a necessidade de aperfeiçoamento do processo de pesquisa de preços das contratações públicas, propôs o relator recomendar aos agentes públicos a observância do disposto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MP, que *"dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços",* em conjunto com "*ações efetivas de treinamento em formação e estimativa de preços"* O Tribunal, nos termos propostos pelo relator, julgou a Representação improcedente e expediu recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União para que:
>
> a*) "**orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações (...), de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros**, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993";* e b*) "**promovam ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos**, como forma de aperfeiçoar as diretrizes estabelecidas na IN 5/2014 da SLTI/MP e no 'Caderno de Logística - Pesquisa de Preços', publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal 'Comprasgovernamentais.gov.br'". **Acórdão 2816/2014-Plenário, TC 000.258/2014-8, relator Ministro José Múcio Monteiro, 22/10/2014.***

20. Diante do exposto, o MP de Contas entende ser irregular a ausência de *ampla* pesquisa de preços, bem como a identificação dos representantes legais das empresas consultadas.

III) EXIGÊNCIA DE NÚMERO MÍNIMO DE ATESTADOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

21. O edital, cláusula 8.4, "a" (fls. 83), exigiu para fins de qualificação técnica:

> "apresentação de no mínimo 02 (dois) atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprovem aptidão do licitante para fornecimento pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação".

22. A exigência de qualificação técnica dos licitantes encontra amparo no art. 31, inciso XXI, da Constituição da República e no art. 30, II, § 1º, da Lei Federal n. 8.666/93. No entanto, é incontroverso que a qualificação exigida dos licitantes deve restringir-se àquela indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

23. O art. 30, § 5º, da Lei Federal n. 8.666/93 assim dispõe:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

> § 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, **ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.** (grifou-se)

24. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm entendido que a exigência de quantidade mínima e/ou certa atestados de qualificação técnica ofende o princípio da isonomia e o da ampla competitividade, pois não se pode presumir que um licitante detentor de apenas um atestado de aptidão é menos capaz do que o licitante que disponha de um número maior de atestados[3].

25. Sobre o tema os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União:

> ACÓRDÃO 2.383/2007-TCU-Plenário
> 9.1. determinar à Secretaria de Estado de Infra-Estrutura do Estado de Mato Grosso que, nos procedimentos licitatórios futuros que envolvem a aplicação de recursos federais, abstenha-se de:
> (...)
> 9.1.3. exigir número mínimo ou certo de contratos/atestados para comprovar a aptidão técnica dos licitantes, exceto quando o estabelecimento de um número definido for justificado e expressamente considerado necessário à comprovação requerida, em conformidade com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e com o art. 30, inciso II, e §§ 3º e 5º, da Lei nº 8.666/93.
>
> ACÓRDÃO 3170/2011-TCU-Plenário
> 9.2.determinar:
> 9.2.1.1. com fulcro nos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c o art. 3º da Lei n. 8.666/1993, abstenha-se de estabelecer número mínimo de atestados de capacidade técnica, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação, consoante jurisprudência deste TCU, a exemplo dos Acórdãos ns. 3.157/2004 - 1ª Câmara, 124/2002, 1.341/2006, 2.143/2007, 1.557/2009 e 534/2011, todos do Plenário;" Acórdão n.º 3170 /2011-Plenário, TC-028.274/2011-3, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, 30.11.2011.

26. Cita-se ainda acórdão proferido pela Segunda Câmara do TCEMG nos autos da Denúncia n. 886.373[4]:

> Verifico que a defesa apresentada se fundamenta no disposto no § 1º do artigo 30 da Lei 8.666/93, que prevê a apresentação de "atestados" para a comprovação de aptidão.

[3] Tribunal de Contas da União; Acórdão n. 1.937/2003 – Plenário, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
[4] TCEMG, Denúncia n. 886.373, Segunda Câmara, Relator Conselheiro Wanderley Ávila, sessão 22/10/2015, DOC 12/01/2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

Impende ressaltar que a leitura do trecho do artigo anteriormente transcrito levou os defendentes a uma interpretação equivocada, eis que o termo "atestados" citado no §1º do artigo 30 da mencionada Lei, ao contrário do exposto, não dá guarida à Administração Pública para exigir dos licitantes mais de um atestado. Seu uso no plural foi usado para **possibilitar** ao interessado em participar da licitação a apresentação de mais de um atestado, caso ele assim o queira. Nesse sentido é a explanação de Lucas Furtado:

> "O art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 veda a exigência de quantidades mínimas. De fato, atestado que comprove a responsabilidade por obra de características compatíveis já evidencia a capacidade técnica. O texto do inciso II do art. 30 menciona a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. O que está em exame é a aptidão do licitante para executar objeto semelhante ao da licitação e não quantas vezes já executou objetos semelhantes. Em tese, a empresa que apresentar somente um atestado está tão apta quanto aquela que apresentar dois atestados.
>
> Exigir número mínimo e certo de atestados equivale a exigir da empresa que comprove o número de experiências anteriores. É de fundamental importância, portanto, confrontar-se tal exigência com o disposto no § 5º do art. 30, que veda a exigência de comprovação de "atividade ou aptidão com limitações de tempo ou época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação". Esta proibição é reforçada pelo disposto no inciso I do § 1º do art. 3º, que veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir, tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou distinções que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão de naturalidade, da sede ou domicílio do licitante ou qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para específico objeto do contrato.
>
> **A palavra 'atestados', citada no § 1º, encontra-se no plural porque o licitante tem a liberdade de apresentar tantos atestados quantos julgar necessários para comprovar sua aptidão. Cabe à comissão de licitação, durante o exame da documentação de habilitação, analisar o conteúdo dos atestados e pronunciar-se quanto à sua suficiência. [...]**
>
> **Seguindo essa linha de raciocínio, fica evidente o caráter restritivo de exigência prevista em editais, que, ao fixar a quantidade de dois ou mais atestados para o objeto ou para cada parcela licitada, exclui do processo interessados detentores de apenas um atestado, ainda que possivelmente aptas à realização do objeto."** (grifo nosso)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

> Esse é o entendimento predominante na jurisprudência pátria, que entende ser vedada a imposição de quantidade certa de atestados ou certidão para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo nos casos de fornecimento de bens em que a pertinência e a necessidade dessa exigência esteja comprovada por meio de estudo técnico, o que não é o caso.

27. Diante do exposto, é irregular a exigência de número mínimo de atestados para comprovação da qualificação técnica.

IV) VIOLAÇÃO À LEI FEDERAL N. 12.527/2011

28. A Lei Federal n. 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, assegura o direito fundamental de acesso à informação, tendo como diretrizes, dentre outras: a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, **e a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação**.

29. O art. 8º, § 1º, inc. IV, da mencionada Lei prescreve:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
>
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
>
> [...] IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

30. E o § 2º do transcrito dispositivo determina expressamente que "*para cumprimento do disposto no caput, **os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)***". (grifou-se)

31. Em consulta ao sítio eletrônico do Município de Itaipé (http://itaipe.mg.gov.br/licitacao/), não foi localizada qualquer informação acerca da sessão pública de recebimento das propostas, bem como atos posteriores.

32. O próprio edital (fls. 77) indica que não houve disponibilização conforme previsto na Lei n. 12.527/2011:

> **CONSULTAS AO EDITAL**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

> Será disponível quando solicitado, na íntegra junto à Comissão Permanente de Licitação, no horário de 07h00min as 13h00min, até o último dia útil que anteceder a data do certame e também permanecerá afixado no Quadro de Avisos localizado no hall de entrada da Prefeitura Municipal de Itaipé (MG).

33. Assim, considerando que o Município de Itaipé possui *páginas na internet,* nestas deverão fazer publicar o aviso de licitação e, ainda, disponibilizar o inteiro teor do edital e seus anexos, informações e resultados para consulta de todos os eventuais interessados em participar ou acompanhar o andamento do certame.

34. Portanto, considerando que em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura de Itaipé não foram publicadas todas as informações relativas ao certame, é flagrante a irregularidade quanto à publicidade restrita do processo licitatório.

REQUERIMENTOS

35. Em face de todo o exposto, **requer o Ministério Público de Contas**:

a) o aditamento do objeto do presente edital de licitação em razão das seguintes irregularidades:

> a.1) ausência de estudos que fundamentem o quantitativo estimado, nos termos dos arts. 7º, § 2º, inc. II, e 40, § 2º, inc. II, da Lei n. 8.666/1993;
>
> a.2) ausência de ampla pesquisa de preços – apresentação de cotação sem assinatura do representante legal da empresa;
>
> a.3) exigência de 02 ou mais atestados de capacidade técnica para qualificação técnica;
>
> a.4) ausência de publicação no sítio eletrônico oficial do Município de todas as informações relativas ao certame – Lei Federal n. 12.527/2011, art. 8º, § 1º, inc. IV;

b) a citação do Sr. Pedro Ribeiro Pereira, autoridade solicitante (fls. 37), para, querendo, apresentar defesa em face das irregularidades a.1 a a.2;

c) a citação do Sr. Reginaldo Medici Pereira da Costa, presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritor do edital (fls. 134), para, querendo, apresentar defesa em face das irregularidades a.3 a a.4;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

d) a citação do Sr Alexsander Rodrigues Batista, autoridade homologadora (fls. 257) e subscritor do edital (fls. 134), para, querendo, apresentar defesa em face das irregularidades a.1 a a.4;

e) alternativamente, seja este Ministério Público de Contas intimado pessoalmente da decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, o requerimento acima formulado.

36. É o parecer.

Belo Horizonte, 26 de outubro de 2018.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas