



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.013.199
Natureza: Denúncia
Representante: R. de S. Alves Eireli - ME
Jurisdicionado: Poder Executivo do Município de Sacramento
Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de Denúncia subscrita por R. de S. Alves Eireli - ME contra a Prefeitura Municipal de Sacramento, diante de supostas irregularidades ocorridas no edital do Pregão Presencial nº 043/2017, que teve por objeto:

[...] a Contratação de empresa especializada em organização de eventos, para produção, organização e execução de todos os serviços envolvidos nas festividades do aniversário da cidade, compreendendo o fornecimento de serviços de mão de obra e toda a estrutura necessária à realização do evento, hospedagem, fotografia, produtor de eventos, apresentação de artistas locais, regionais e nacionais, recepção/portaria, mestre em cerimônia, assistente de produção e decoração conforme condições, descrições e especificações constantes deste Edital e seus Anexos. (fl. 17)

2. A Denúncia foi recebida (fl. 69) e distribuída (fl. 70), ato contínuo, V. Exa. determinou que ela fosse encaminhada à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação - CFEL para análise técnica inicial (fl. 71/71-v).

3. A Unidade Técnica manifestou-se às fls. 75 a 82, ocasião em que entendeu ser desnecessária a suspensão do certame, apontado, contudo, a existência das seguintes irregularidades no edital em tela:

- a) restrição à competitividade e prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa, em virtude da alteração do edital promovida pela Administração, que estendeu a lista de artistas a serem considerados pelos licitantes, sem a reabertura do prazo de 08 (oito) dias para a apresentação das propostas, contrariando o disposto no art. 4º, V, da Lei federal nº 10.520, de 2002, e no art. 21, § 4º, da Lei federal nº 8.666, de 1993;
- b) inclusão de exigência de qualificação técnica excessiva no instrumento convocatório, considerando que foi exigido de todos os participantes, como condição de habilitação, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

apresentação de certificado de registro do “blaster” e carteira do profissional responsável pelo show pirotécnico, documentos cuja apresentação deveria ser imposta apenas ao licitante vencedor.

4. À fl. 84/84-v, este *Parquet* requereu a intimação dos responsáveis, Sr. Wesley De Santi de Melo, Sr. Carlos Antônio Rodrigues e Sra. Norma Estelina de Oliveira, respectivamente, Prefeito Municipal, Secretário de Governo e Pregoeira, para que encaminhassem a esta Corte cópia integral do procedimento licitatório relativo ao Pregão Presencial nº 043/2017, fases interna e externa, bem como de eventuais contratos firmados, relação de pagamentos efetuados e quaisquer outros documentos que demonstrem o estágio em que se encontra a contratação.
5. Intimados (fls. 86 a 88), os responsáveis juntaram aos autos a documentação de fls. 90 a 483.
6. A Unidade Técnica efetuou nova análise às fls. 485 a 495, reiterando seu entendimento anterior (fls. 75 a 82).
7. Vieram, então, os autos ao Ministério Público para manifestação preliminar (fl. 495).
8. É o relatório no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

9. Após analisar os autos, o Ministério Público de Contas entende ser necessário apresentar as considerações que se seguem.

Do critério de julgamento pelo menor preço global

10. A Denunciante questionou a regularidade da adoção do **menor preço global**, estabelecido no preâmbulo do edital (fl. 186), por entender que houve comprometimento ao caráter competitivo do certame.
11. Sobre o tema, a Unidade Técnica concluiu que, diante da especificidade do objeto, do número considerável de empresas atuantes no ramo de atividade em questão, e do fato de 3 (três) empresas terem participado do certame, a adoção do critério de “menor preço global” não constituiu irregularidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

12. No que tange especificamente a este tópico, com a devida vênia, discordamos do entendimento técnico apresentado, pelas razões a seguir expostas.

13. A definição do critério de julgamento do certame (menor preço global ou menor preço por item) está intimamente relacionada com a decisão pelo fracionamento do objeto licitado em diversos lotes ou parcelas, conforme disciplina do art. 23, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993.

14. O mencionado dispositivo legal dispõe:

Art. 23

[...]

§ 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. (Grifo nosso.)

15. Na interpretação do dispositivo transcrito, a jurisprudência é pacífica, sedimentando o entendimento de que o parcelamento é a regra, quando econômica e tecnicamente viável.

16. Tão reiteradas são as decisões do Tribunal de Contas da União nesse sentido que foi editado o Enunciado nº 247 da Súmula de sua jurisprudência, com os seguintes dizeres:

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.

17. Assim, no plano normativo, não remanescem dúvidas quanto à obrigatoriedade de parcelamento do objeto divisível, cabendo ao administrador público avaliar a viabilidade técnica e econômica de fazê-lo no caso concreto.

18. Para a análise da situação em tela, a primeira providência consiste na identificação do objeto, que foi trazida pelo Anexo I do edital (fls. 202 a 210), abarcando os seguintes serviços:

- disponibilização e montagem de palco, camarote, arquibancada e toda a estrutura destinada ao rodeio;
- serviço de segurança 24 horas, durante a montagem e desmontagem da estrutura e realização do evento;
- fornecimento e montagem de decoração e iluminação do camarote e recinto;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- fornecimento, montagem e operacionalização dos serviços de som e iluminação do evento;
- disponibilização de profissional eletricista durante todo o evento;
- locação de gerador;
- disponibilização de auxiliares de serviço (carregadores);
- cercamento da área de realização do evento;
- disponibilização de banheiros químicos;
- publicidade, por meio de cartazes, panfletos, adesivos, adesivos microperfurados “CITRU” para automóveis, anúncios em rádios, carro de som e outdoors;
- elaboração de projeto de prevenção de incêndio;
- disponibilização de seguranças e brigadistas;
- disponibilização de tendas;
- fornecimento vans para locomoção de artistas;
- contratação de duplas sertanejas, bandas e DJ para apresentação;
- disponibilização dos profissionais do show de rodeio, como locutores, juiz de rodeio, salva vidas, veterinário e equipe de produção e organização;
- disponibilização de montarias;
- fornecimento da premiação aos competidores;
- contratação de seguro para os peões;
- realização de show pirotécnico.

A discriminação dos serviços incluídos no objeto, por si, já transparece a diversidade de suas naturezas, tendo em vista que, em sua maioria, não guardam qualquer relação de afinidade e, por isso, são muitas vezes oferecidos no mercado por empresas distintas.

19. Não há dúvida, por exemplo, que o seguro para os peões pode ser contratado com qualquer seguradora ou corretora de seguros do mercado, assim como os serviços de iluminação e som são encontrados em abundância por empresas de sonorização de eventos.

20. Todavia, praticamente nenhuma corretora de seguros ou empresa de sonorização estaria apta a prestar, conjuntamente, as demais atividades de rodeio, que envolvem conhecimento e estrutura diversa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

21. Por esse motivo, em nossa ótica, o caso em exame caracteriza hipótese de incidência obrigatória do parcelamento exigido pelo art. 23, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993, porquanto as partes divisíveis do objeto demandam expertise absolutamente diferente e não apresentam dependência técnica entre elas, inexistindo indicativo de economia de escala na licitação para a reunião de todos em um só lote.
22. Assim, poderiam compor lotes diversos a realização do show de rodeio propriamente dito; os serviços de infraestrutura de som e iluminação; os serviços de divulgação; a contratação de seguro; o show pirotécnico, entre outros citados alhures.
23. Em situações como a ora verificada, resta patente o descumprimento da determinação legal, com severo comprometimento da competitividade.
24. É, inclusive, o entendimento amplamente professado pela doutrina e pela jurisprudência, que exemplificamos com os seguintes excertos de decisões do Tribunal de Contas da União em casos semelhantes:

Relatório de Auditoria. Irregularidades na contratação de serviços de informática. Concorrência. Projeto básico. Agrupamento de vários itens passíveis de adjudicação parcelada: serviço de apoio a usuários (help-desk), administração de redes, administração de base de dados e desenvolvimento e manutenção de sistemas. Multa

ACÓRDÃO

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. [gestor 1] referentes aos itens [...], 'f' e 'h' do parágrafo 7 do voto; [...]

9.7. aplicar ao Sr [gestor 1], a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 [...];

[VOTO]

2. Trata-se de relatório de auditoria de conformidade, realizada no âmbito da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego (CGRL/MTE), com o objetivo de verificar a regularidade das contratações/aquisições de bens e serviços de informática. 3. O trabalho decorreu de solicitação do Congresso Nacional (TC 013.458/2000-0) para que o Tribunal verificasse os contratos firmados por órgãos do governo federal que tinham por objeto a prestação de serviços de informática e/ou aquisição de equipamentos de informática. [,,]

7. O sr. [gestor 1] foi ouvido em audiência em relação às seguintes questões (fl. 160): [...] 'f) definição do conjunto de elementos técnicos (plano de trabalho, processo-MTE 46021.002358/2001-19) que serviram de base para o projeto básico referente à concorrência 10/2001, projeto que resultou no agrupamento de vários itens passíveis de adjudicação parcelada, considerando objeto único serviços que não guardam relação de unidade entre si, tais como: serviço de apoio a usuários (help-desk), administração de redes, administração de base de dados e desenvolvimento e manutenção de sistemas, descumprindo o disposto nos §§1º e 2º, inciso II, do art. 23; e art. 15, inciso



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

IV, todos da Lei 8.666/1996, e contrariamente ao item 2 da Decisão nº 137/1997 - TCU - Plenário; [...]

26. No que se refere ao item 'f', o responsável alegou que os itens eram intrinsecamente ligados, não sendo recomendável o parcelamento dos itens.

27. Transcrevo, a esse respeito, a análise da unidade técnica do edital de concorrência 10/2001 (fls. 134/148): 'a) A licitação agrupou como sendo um único objeto a prestação serviços de informática, nas suas mais variadas formas e finalidades, à sede do Ministério em Brasília e às representações do órgão nos 26 estados. Tal agrupamento contraria as regras do art. 15 da Lei 8.666/1993 visto que considerou como sendo do mesmo objeto, serviços que não guardam relação de unidade entre si, tais como: serviço de apoio a usuário (help-desk), administração de redes, administração de bases de dados e desenvolvimento e manutenção de sistemas. (...) e as áreas de administração de redes, operação de equipamento, apoio a usuário (help-desk), administração de bases de dados e transcrição/digitalização de documentos possuem características de serviços contínuos. Também estes serviços não guardam relação de integração entre si que os transforme em um único objeto. Portanto, podem ser licitadas como objetos distintos.'

28. Nesse quesito, também ficou demonstrado que os serviços adquiridos poderiam ter sido parcelados. Assim, o gestor deveria ter adequadado as regras do certame a essa possibilidade. Suas razões de justificativa devem ser rejeitadas.¹

[Representação. Possíveis irregularidades nas contas do PNATE. Exercício 2008. Possibilidade de fracionamento do objeto licitado. Procedência parcial. Aplicação de multa. Arquivamento].

[SUMÁRIO]

3. O parcelamento é um instrumento de que se deve valer o ente contratante para trazer à competição empresas dos segmentos de mercado aptos a operar com cada uma das parcelas que compõem o objeto licitado.

4. Nas situações em que o objeto abarca um único segmento de mercado, a finalidade do parcelamento é permitir que empresas desse segmento, conquanto não tenham condições de fazer frente ao objeto em toda a sua integralidade, possam atender a demandas menores, resultantes da sua divisão em parcelas.

[VOTO]

12. Da leitura do § 1º do art. 23, extrai-se a compreensão de que o parcelamento é um instrumento de que se deve valer o ente contratante para trazer à competição empresas dos segmentos de mercado aptos a operar com cada uma das parcelas que compõem o objeto licitado. Nas situações em que o objeto abarca um único segmento de mercado, a finalidade do parcelamento é permitir que empresas desse segmento, conquanto não tenham condições de fazer frente ao objeto em toda a sua integralidade, possam atender a demandas menores, resultantes da sua divisão em parcelas. Em ambas as

¹ Tribunal de Contas da União. AC 3094-41/11-P. Rel. Min. Weder de Oliveira. Sessão de 23/11/2011. Grifos adotados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

hipóteses, a consequência natural é a ampliação da disputa e, como regra, a contratação por preços mais vantajosos.²

25. Diante dessa inteligência do art. 23, §1º, da Lei de Licitações, que, aliás, é a única compatível com o microssistema licitatório instituído pela Constituição da República, fica evidente a infração à norma legal, no caso o art. 23, §1º.

26. No caso, tendo em vista a irregularidade descrita por este *Parquet*, e daquelas anteriormente apontadas pela Unidade Técnica, deverão ser citados para apresentação de defesa os Srs. Wesley de Santi de Melo, Cleber Silveira Borges e Carlos Antônio Rodrigues, respectivamente, Prefeito Municipal, Secretário Municipal de Fazenda e Administração, e Secretário de Governo, e as Sras. Flávia Virgílio Costa e Norma Estelina de Oliveira, respectivamente, Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos e Pregoeira.

CONCLUSÃO

27. Por todo o exposto, este Ministério Público de Contas opina pela citação dos Srs. Wesley de Santi de Melo, Prefeito Municipal de Sacramento, Cleber Silveira Borges, Secretário Municipal de Fazenda e Administração, e Carlos Antônio Rodrigues, Secretário de Governo, e das Sras. Flávia Virgílio Costa, Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos, e Norma Estelina de Oliveira, Pregoeira, para a apresentação de defesa e esclarecimentos que entenderem pertinentes acerca das irregularidades identificadas no Pregão Presencial nº 043/2017.

28. Requer que, apresentada defesa, a Unidade Técnica competente manifeste-se conclusivamente, na forma determinada pelo art. 307, § 1º, da Resolução nº 12, de 2008, deste Tribunal.

29. Pleiteia, por fim, o retorno dos autos para parecer conclusivo.

30. É o parecer.

Belo Horizonte, 06 de novembro de 2018.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas

² Tribunal de Contas da União. AC 1151-05/11-2. Rel. Min. José Jorge. Sessão de 22/02/2011. Grifos adotados.