

AUTOS DO PROCESSO N. 1.013.199 - 2017

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de **Denúncia** formulada a este Tribunal de Contas pela empresa **R. DE S. ALVES EIRELI ME** à vista do **Processo Licitatório n. 069/2017, Pregão Presencial n. 043/2017**, realizado pela **Prefeitura Municipal de Sacramento/MG**, na modalidade tipo menor preço global, objetivando 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”.

Examinados os pontos em que a denunciante apontava irregularidades no conteúdo do Edital, esta Coordenadoria de Análise de Editais de Licitação - CFEL, cumprindo determinação do Conselheiro Relator Gilberto Diniz, concluiu a existência de duas irregularidades, indicadoras de restrição à competitividade, pelas quais os responsáveis poderiam ser chamados à manifestação (fl. 75/80):

- ter a Administração modificado o edital, o que afetou a formulação de propostas, sem promover a reabertura do prazo de 08 (oito) dias, contrariando as disposições contidas no artigo 4º, inciso V, da Lei Federal n. 10.520/02 e artigo 21, § 4º do da Lei Federal n. 8.666/93;

- ter incluído no edital o item 9.5, alínea “g”, contendo como exigência de qualificação técnica o certificado de registro do “blaster” e carteira do profissional responsável pelo show pirotécnico, exigência esta que só poderia ser feita ao licitante vencedor.

Muito embora, em análise perfunctória, apontou-se não ser razoável a medida de suspensão do certame, em razão da proximidade do evento, já que maiores prejuízos poderiam advir para o Município, uma vez que a festividade movimentava a economia local; além do que acorreram com propostas três empresas, comprovando-se, pois, ter havido competitividade no certame.

A Procuradora Sara Meinberg anexou parecer entendendo ser necessária a intimação dos responsáveis para que remetessem a esta Corte cópia integral do procedimento licitatório relativo ao Pregão Presencial n. 043/2017, fases interna e externa, bem como de eventuais contratos firmados, da relação de pagamentos efetuados e quaisquer outros documentos que demonstrassem o estágio em que se encontrava a contratação, conforme autorizado pelo art. 306, II, do Regimento Interno dessa Casa (fl. 84v).

Tendo em vista esta manifestação, o Relator determinou o reexame por parte da Unidade Técnica, que concluiu, fl. 485/494, pela manutenção da irregularidade relativa à publicidade do certame, contrariando disposição do § 4º do artigo 21 da Lei Federal n. 8.666/93, no sentido de que “qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas”.

Ainda, não tendo havido qualquer manifestação dos responsáveis, foi mantido o apontamento quanto a inclusão no edital de exigência de qualificação técnica excessiva, qual seja, o certificado de registro do blaster e carteira do profissional responsável pelo show pirotécnico, não tendo sido detectadas outras irregularidades merecedoras de apontamento (fl. 485/488).

Sugeriu-se a citação do Srs. Wesley De Santi de Melo, Prefeito Municipal de Sacramento e subscritor do edital, do Sr. Carlos Antônio Rodrigues, Secretário de Governo do Município, e da Sra. Norma Estelina de Oliveira, Pregoeira, para apresentação de defesas.

Em seguida, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas e a Procuradora Sara Meinberg emitiu o parecer preliminar, ocasião em que aditou ao relatório técnico quanto à irregularidade que segue (fl. 495/500):

- ter sido adotado no Pregão Presencial n. 043/2017 da Prefeitura de Sacramento, critério de julgamento de “menor preço global”, quando cabível o critério de “menor preço por item”, já que econômica e tecnicamente viável.

Conclusos, o Relator despachou, determinando a citação de vários agentes municipais (fl. 501):

...para que, no prazo de quinze dias, apresentem defesa e/ou documentos que entenderem pertinentes sobre os fatos apresentados pelo denunciante, bem como sobre os apontamentos lançados nos relatórios da Unidade Técnica, às fls. 75 a

80-v e 485 a 488-v, e no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 496 a 500.

...

Apresentadas as defesas, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, para reexame, no prazo de quinze dias e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal, para parecer conclusivo.

Foram procedidas as citações (fl. 502/508).

As defesas foram juntadas às fl. 509/553, bem como instrumentos de procuração (fl. 558/561), cuja juntada foi também determinada no despacho de fl. 556.

Em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator, passa-se à análise das defesas apresentadas em face dos apontamentos desta Unidade Técnica e do *Parquet*.

II - DA PRELIMINAR - DA LEGITIMIDADE PASSIVA

2.1 - DA RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA TÉCNICO

DA DEFESA APRESENTADA POR FLÁVIA VIRGÍLIO COSTA, SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS, SUBSCRITORA DO EDITAL E DO PARECER JURÍDICO.

Em primeiro lugar, ressalte-se que a defendente alega, a respeito da responsabilização do parecerista técnico, que este só é imputável se oferece fundamentação para ato irregular. Alega (fl. 532/533):

É pacífico o entendimento das Cortes Superiores quanto à responsabilidade subjetiva de técnicos quando da emissão de pareceres. Neste sentido, o Tribunal de Contas da União entende que o parecerista deve responder somente quando a peça que elaborou contenha fundamentação jurídica para a prática de ato irregular.

ANÁLISE

Cumprе citar a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas da União acerca da responsabilidade do parecerista técnico:

Acórdão nº 3.564/2006, 1ª C., rel. Min. Marcos Bemquerer

11. Ademais, quanto ao gestor que alega estar amparado em parecer, alerta que, conforme Acórdão n. 19/2002 – Plenário, ‘(...) não aproveita ao recorrente {gestor} o fato de haver parecer jurídico e técnico favorável à contratação. Tais pareceres não são vinculantes ao gestor, o que não significa ausência de responsabilidade daqueles que os firmam. Tem o administrador obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração.’

Além desta consideração, juntem-se outras relativas ao mesmo tema:

A contribuição do parecer técnico pode ser decisiva para a contratação acertada ou equivocada, na medida em que induz a autoridade a autorizar a contratação

direta ou o procedimento licitatório em termos de que resultarão o atendimento ao interesse público ou a sua denegação.

A autoridade não está obrigada a decidir na conformidade do parecer técnico, podendo dele afastar-se. Mas convenha-se em que, na maioria dos casos, confia a autoridade em que tal parecer indica a solução tecnicamente adequada.

De um lado, a legislação, na interpretação da jurisprudência das cortes de controle externo, tende a valorizar a necessidade do parecer técnico, a ponto de considerá-lo indispensável nas situações que discrimina. De outro, e exatamente por isto, chama à responsabilidade o autor do parecer, isoladamente ou em solidariedade com a autoridade que o acolheu, se dele resultou ofensa às normas de regência, com ou sem dano ao erário.

Como na responsabilidade funcional dos demais protagonistas do processo administrativo das licitações e contratações de compras, obras, serviços e alienações, a do parecerista técnico dependerá da comprovação da presença do elemento subjetivo em sua atuação, ou seja, que se conduziu culposamente na elaboração do parecer, porque negligenciou no exame da matéria, ou porque desconheceu alternativas que sua formação técnica não lhe permitia ignorar e que superiormente resolveriam a questão submetida à sua aferição, ou porque, por deliberada má-fé, propôs orientação que sabia, ou deveria saber, contrária a parâmetros idôneos e com o fim de atender a interesse divergente da finalidade pública a que vocacionada a contratação.^{1 2}

De acordo com Marçal Justen Filho:

(...) não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo. A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões.

Retirado de decisão do Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL – ADMINISTRATIVO – CONTROLE EXTERNO – AUDITORIA PELO TCU – RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA – SEGURANÇA DEFERIDA.

I - Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.

II - No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.

¹ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres e DOTTE, Marinês Restellato - artigo: "Responsabilidade do parecerista técnico que opina nos processos de contratação administrativa", Revista: Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, ano 10, n.119, nov. 2011. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 9-16.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 506.

III - Controle Externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativo.³

Mandado de Segurança deferido. (STF, MS nº 24631-6/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 09.08.2007.)

Data máxima vênia, este Órgão Técnico entende, no caso dos presentes autos, em que pese os pareceres emitidos nos procedimentos licitatórios poderem não possuir caráter vinculativo, a defendente não se exime de responsabilidade, porquanto, além de parecerista, foi uma das subscritoras do edital.

Assim, afastada a alegação preliminar da defendente.

III - DAS DEFESAS.

3.1 QUANTO AO DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 4º, INCISO V DA LEI FEDERAL N. 10.520/02 E ARTIGO 21, § 4 DA LEI FEDERAL N. 8.666/93, POR NÃO TER SIDO REABERTO PRAZO APÓS MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.

A Unidade Técnica verificou que a Administração publicou Aviso de Retificação do edital ampliando o rol de artistas, como opção para os licitantes, modificação que influenciava na formatação de propostas. Este aviso foi publicado em 06/06/2017, sendo que se manteve a data para a sessão pública do pregão, para ocorrer em 09/06/2017, ou seja, não se devolveu o prazo para os interessados.

Em que pese ter sido ampliado o número de sugestões para contratação de artistas, entendeu-se o ato como irregular, por infração ao artigo 4º, inciso V, da Lei Federal n. 10.520/02, que trata do pregão, bem como o artigo 21, § 4º, da Lei Federal n. 8.666/93, aplicável subsidiariamente ao pregão; assim, não pode a Administração simplesmente modificar cláusula, sem reabrir o prazo legal de 8 (oito) dias.

DA DEFESA APRESENTADA POR WESLEY DE SANTI DE MELO, PREFEITO MUNICIPAL, SUBSCRITOR DO EDITAL E DO TERMO DE HOMOLOGAÇÃO; POR CLEBER SILVEIRA BORGES, SECRETÁRIO MUNICIPAL DA FAZENDA E ADMINISTRAÇÃO E SUBSCRITOR DO EDITAL; POR CARLOS ANTÔNIO RODRIGUES, SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO

³ Mandado de Segurança deferido. (STF, MS nº 24631-6/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 09.08.2007.)

**E SUBSCRITOR DO TERMO DE REFERÊNCIA; E POR NORMA ESTELINA DE OLIVEIRA,
PREGOEIRA MUNICIPAL.**

Aduzem, em sua defesa, os responsáveis não ter ocorrido prejuízo aos licitantes, já que se pretendeu ampliar as sugestões de bandas para os shows, passando de 4 (quatro) para 10 (dez), visando aumentar a competitividade (fl. 512):

Sendo que a presente alteração foi devidamente publicada e amplamente divulgada a todos os participantes, mediante encaminhamento por e-mail para todos aqueles que retiraram o instrumento convocatório e ainda com a divulgação nos mesmos termos que se deu a divulgação original.

Imperioso ainda destacar, que o presente **rol é sugestivo e não condiciona a licitante a apresentar um dos artistas elencados**, conforme se infere nas especificações contidas no item 5.2 do Termo de Referência (DOC. 01), portanto a ampliação do mesmo não gera prejuízo a elaboração da proposta e nem restringe a participação do certame, haja vista que não condiciona a licitante a contratação dos artistas elencados, mas sim estabelece os parâmetros dos possíveis artistas que atendem as especificações editalícias, principalmente no que tange ao valor estimativo.

Assim sendo, frisa-se, que não houve qualquer prejuízo ou restrição a competitividade do certame, haja vista que a ampliação do rol sugestivo de artistas, não condiciona a apresentação dos mesmos nas propostas, mas sim estabelecem parâmetros de precificação para a contratação, ...e ainda se deu a notificação dos licitantes por meio eletrônico, cumprindo assim o princípio da transparência e legalidade, que norteiam todos os atos a serem praticados pela Administração Pública.

**DA DEFESA APRESENTADA POR FLÁVIA VIRGÍLIO COSTA, SECRETÁRIA MUNICIPAL DE
ASSUNTOS JURÍDICOS, SUBSCRITORA DO EDITAL E DO PARECER JURÍDICO.**

Em primeiro lugar, a defendente alega que o fato não demonstrou ou indicou qualquer prejuízo ao Erário (fl. 530).

Em seguida, quanto ao defeito na publicidade do certame, diz que o ato de fixação da data da sessão do Pregão, pela Administração, se deu no campo da discricionariedade e (fl. 542):

Após análise da peça impugnatória, a Administração, em seu juízo de conveniência e razoabilidade, entendeu por bem acatá-la parcialmente para aumentar o rol de sugestões de artistas a serem propostos pelas empresas licitantes como atrações do evento. Então, foi feita a publicação da retificação nos meios cabíveis, em obediência ao § 4º do artigo 21 da Lei federal nº 8.666/93, além de envio às empresas que retiraram o edital, porém mantendo-se a data do certame para o dia 09.06.2017.

Aduz ao fato de que a retificação não afetava a formulação de propostas “e tampouco causou quaisquer prejuízos aos eventuais interessados em participar do certame - diferente seria, por exemplo, se a retificação implicasse em qualquer exigência ou documentação adicional”. Assim, teve o fim de ampliar o universo de competidores, em vez de restringir “não se impondo a restituição do prazo de

publicidade. Assim, tem-se que é obrigatório reabrir o prazo somente quando a inovação trazida não puder ser atendida no prazo remanescente” (fl. 542/543).

Colaciona decisão do Tribunal de Contas da União (fl. 543) e doutrina (fl. 544) e reitera a afirmação de que houve competição, pela participação de três empresas no certame.

ANÁLISE

Entende esta Coordenadoria por manter o apontamento pela irregularidade de inobservância do prazo mínimo de oito dias úteis entre a data da última publicação do edital e a data marcada para a apresentação das propostas.

Sobressai do inciso V do artigo 4º da Lei n. 10.520, de 2002, que “o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis”.

Isto porque a alteração promovida pela Administração no objeto do edital ampliou o rol de artistas que poderiam ser contratados para o evento, alteração esta após o recebimento de impugnação neste sentido, todavia, não reabriu o prazo do § 4º do artigo 21 da Lei Federal n. 8.666/93.

A Administração apresenta dois argumentos: o fato de terem sido feitas apenas sugestões - “haja vista que não condiciona a licitante a contratação dos artistas elencados, mas sim estabelece os parâmetros dos possíveis artistas que atendem as especificações editalícias, principalmente no que tange ao valor estimativo”; e o fato de ter dado ciência a todos os que já haviam se manifestado - “sendo que a presente alteração foi devidamente publicada e amplamente divulgada a todos os participantes, mediante encaminhamento por e-mail para todos aqueles que retiraram o instrumento convocatório e ainda com a divulgação nos mesmos termos que se deu a divulgação original”, fl. 512.

Entretanto, por representar alteração no objeto, o que poderia inclusive interferir no valor estimativo, como ela mesma reconhece, entende-se que o prazo deveria ter sido ampliado para outros interessados, inibidos de participar ante uma primeira divulgação do instrumento convocatório, o que poderia ensejar o oferecimento de proposta mais vantajosa.

Conforme as Notas Taquigráficas no processo de Representação n. 838.625, que tramitou nesta Corte, da relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, a Segunda

Câmara, em sessão de 14/12/2017, julgou parcialmente procedentes os apontamentos da representação, tendo sido aplicada multa ao responsável em razão de:

- a) a inobservância do prazo mínimo de oito dias úteis entre a publicação do edital e a data marcada para a apresentação das propostas;

Na ocasião foi aplicada multa aos responsáveis a título de sanção pelo reconhecimento da irregularidade.

Veja-se ainda a fundamentação do voto do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho nos autos da Denúncia n. 932.575, em que a Primeira Câmara decidiu, na sessão de 14/02/2017, aplicar multa por entender irregular a ausência de publicação de modificação de edital de licitação:

Ao analisar a defesa apresentada, o órgão técnico destacou que a disposição editalícia em comento não atende às regras e princípios contidos na Lei 8.666/93. Ressaltou ainda que, embora tenha sido decidido pelo pregoeiro que a comprovação de que possui placa de experiência e apólice de seguro seria exigida no momento da vistoria técnica e não do oferecimento da proposta comercial, não se promoveu a publicidade da alteração, ao contrário do fixado no art. 21, § 4º da Lei 8.666/93, tendo em vista que tal inovação afeta a formulação das propostas.

Sobre a questão, no § 4º do art. 21 da Lei n.º 8.666/93, dispõe-se:

Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

No caso em exame, conforme bem assinalado pela unidade técnica, a alteração promovida tem impacto na formulação das propostas apresentadas. Tal ajuste, contudo, não foi devidamente republicado, e tampouco foi reaberto prazo para as licitantes adequarem suas propostas, impedindo-se que outros potenciais interessados participassem do certame.

Assim, constato que, de fato, houve prejuízo à participação dos licitantes e demais potenciais interessados do instrumento convocatório.

Ressalto, ainda, que, na Lei de Acesso à Informação, n.º 12.527/11, exige-se a publicação, via *internet*, do teor dos instrumentos convocatórios de todos os procedimentos de licitação, a conferir:

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;

Nos dizeres do Prof. Adilson de Abreu Dallari:

A experiência tem demonstrado que a publicidade das licitações fica bastante comprometida pela precariedade do acesso às normas específicas que disciplinam cada certame, especialmente o edital, e pela virtual impossibilidade de exame aprofundado e detalhado de todas as propostas, tendo como consequência enormes dificuldades para quem pretende fazer valer seus direitos em sede judicial. (Dallari, Adilson de Abreu, texto publicado no Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil,

sob o título “Publicidade das licitações mediante utilização dos Registros Públicos

<www.irtdpjbrasil.com.br/NEWSITE/Licitacoes.htm>

Importante não olvidar que a Administração está vinculada ao princípio da publicidade conforme art. 37, *caput*, da Constituição da República. Nas licitações, o referido princípio também é imperativo por força do disposto no art. 3º da Lei n.º 8.666/93. Nas lições de Marçal Justen Filho:

A publicidade do procedimento licitatório representa uma garantia de lisura e de atendimento aos princípios norteadores da licitação.

[...]

O princípio da publicidade impõe a divulgação e a possibilidade de pleno conhecimento por todos os interessados acerca da existência da licitação, da existência e do conteúdo do instrumento convocatório, das decisões da comissão de licitação etc. [grifo nosso]. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 97/98).

Em face do provável prejuízo aos licitantes em razão da ausência de republicação das modificações do edital, com ofensa aos princípios da ampla participação e da publicidade e ao arripio do fixado no § 4º do art. 21 da Lei n.º 8.666/93, aplico multa individual de R\$500,00 (quinhentos reais) ao então Prefeito de Contagem, Carlos Magno de Moura Soares, ao Chefe de Unidade, Oldemar Anélio Magalhães, ao Pregoeiro, Márcio Eustáquio de Rezende Junior, e ao Secretário Municipal de Saúde, Evandro José da Silva, todos signatários do edital de licitação.

Ressalte-se que fica excluída a responsabilidade da Pregoeira, Sra. Norma Estelina de Oliveira pelo ato inquinado de irregularidade, já que a publicação do aviso de retificação do edital e a determinação da data da realização do Pregão foram assinados pelo Prefeito Municipal, Sr. Wesley De Santi de Melo e pelo Secretário de Fazenda e Administração, Sr. Cleber Silveira Borges.

Concluindo, a despeito das defesas apresentadas, mantém-se o apontamento conforme o estudo técnico de fl. 485/494, apenas quanto a estes dois últimos agentes acima citados.

3.2 - QUANTO À INCLUSÃO, NO ITEM 9.5, ALÍNEA “G” DO EDITAL, DA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DE APRESENTAÇÃO DE CERTIFICADO DE REGISTRO DO “BLASTER” E CARTEIRA PROFISSIONAL RESPONSÁVEL PELO SHOW PIROTÉCNICO, EXIGÊNCIA QUE SÓ PODERIA TER SIDO FEITA AO LICITANTE VENCEDOR.

Conforme informado no relatório técnico de fls. 75/81, em pesquisa na rede mundial de computadores, encontra-se como definição de “blaster”, o profissional que realiza detonação de explosivos para desmonte de rochas em minas ou pedreiras, de acordo com plano de fogo estabelecido.

Mesmo entendendo como legítima a preocupação das autoridades municipais com a segurança do evento, verificou-se ter sido inserida, como exigência de qualificação técnica, o “certificado de registro do Blaster e Carteira do Profissional Responsável pelo show pirotécnico”.

Entretanto, existe apenas decreto federal regulando a matéria, cabendo às Secretarias de Segurança Pública estaduais e municipais a regulamentação da questão no seu âmbito de atuação. Como não se pode admitir que decreto federal seja de aplicação cogente para a administração pública municipal, que goza de autonomia, não se pode admitir também que a exigência fosse necessária para a habilitação de licitantes, mas, apenas, requisito a ser feito em relação ao licitante vencedor.

DA DEFESA APRESENTADA POR WESLEY DE SANTI DE MELO, PREFEITO MUNICIPAL, SUBSCRITOR DO EDITAL E DO TERMO DE HOMOLOGAÇÃO; POR CLEBER SILVEIRA BORGES, SECRETÁRIO MUNICIPAL DA FAZENDA E ADMINISTRAÇÃO E SUBSCRITOR DO EDITAL; POR CARLOS ANTÔNIO RODRIGUES, SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO E SUBSCRITOR DO TERMO DE REFERÊNCIA; E POR NORMA ESTELINA DE OLIVEIRA, PREGOEIRA MUNICIPAL.

No que tange à questão da exigência do blaster, dizem os responsáveis acima arrolados (fl. 513):

...a presente exigência se justifica pela previsão de realização de shows pirotécnicos durante todos os dias do evento relacionado às comemorações das festividades de aniversário o Município de Sacramento, que possui uma grande repercussão de público (sic).

Fundamentam a inclusão como condição de habilitação, no inciso IV do artigo 30 da Lei Federal n. 8.666/93, que prevê esta inclusão quando se tratar de “prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial”, e alegam que, segundo o Tribunal de Contas da União, a expressão “lei especial” deve ser interpretada no sentido *lato*, incluindo regulamentos executivos:

...comprovada, pois, a licitude da exigência inculpada, assim não há que se falar em irregularidade ao se adotar a disposição à exigência de referida certificação, pois trata-se de atividade regulamentada e ainda visa preservar a segurança de todos os partícipes do evento.

DA DEFESA APRESENTADA POR FLÁVIA VIRGÍLIO COSTA, SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS, SUBSCRITORA DO EDITAL E DO PARECER JURÍDICO.

Argui a defendente que a necessidade de se assegurar o caráter competitivo dos certames licitatórios não impede que se limite a participação “a quem tenha reais e comprovadas condições de realizar o objeto, a fim de impedir que o órgão público contrate uma empresa desqualificada...e com possibilidade de risco à coletividade”.

Traz a mesma argumentação quanto ao atendimento de lei especial, previsto no inciso IV do artigo 30 da Lei Federal n. 8.666/93 e cita o caso das Denúncias n. 880.149, 951.808, 898.418 que correram perante esta Corte, dando aval à posição adotada pela Administração.

ANÁLISE

Inegável o zelo demonstrado pela Administração em relação à segurança de evento que pode afetar toda uma comunidade, adotando a exigência do blaster para atuar todos os dias em que estivessem programados shows pirotécnicos.

Entretanto, a lei especial adotada na interpretação dos responsáveis pelo certame era um Decreto Presidencial de 20/11/2000, que remete às Secretarias de Segurança Pública a efetivação de cursos de formação específica para este mister, não estando, assim, disciplinada para o âmbito municipal.

Assim, choca-se com a disciplina da Lei de Licitações:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;
- IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Reproduzindo entendimento anterior (fl. 79v):

Como não se pode admitir que decreto federal seja de aplicação cogente para a administração pública municipal, que goza de autonomia, não se pode admitir também que a exigência fosse necessária para a habilitação de licitantes, mas, apenas, requisito a ser feito em relação ao licitante vencedor.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos disciplina, em seus artigos 27 a 31, a documentação que pode ser exigida para a habilitação nos procedimentos licitatórios, cujo objetivo é reduzir a margem de discricionariedade da Administração, a fim de que não seja exigida a apresentação de documentos abusivos e desnecessários.

Assim, o ato convocatório deve ater-se à enumeração legal. E não se comprovou haver lei que expressamente obrigasse a Administração a inserir tal exigência em seus editais.

Sobre a questão preleciona Marçal Justen Filho:

A Lei nº 8.666 disciplinou de modo minucioso a matéria da qualificação técnica. Um dos caracteres mais marcantes da Lei nº 8.666 foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Buscou evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação⁴.

No mesmo sentido manifestou-se o Tribunal de Contas da União, na Decisão n. 523/97, pela obrigatoriedade de a Administração Pública, para fins de habilitação, ater-se ao rol de documentos expresso nos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/93, afirmando não ser lícito exigir nenhum outro que não esteja ali elencado.

Registre-se haver decisão conflitante nesta Corte quanto à questão da exigência do blaster, como a do Conselheiro Relator Sebastião Helvécio consignada na Denúncia de n. 880.149, acórdão da Primeira Câmara em sessão de 04/07/2017:

4. Da exigência de documentos de habilitação sem amparo legal nos itens 8.5 e 8.6.

Segundo a defesa do Pregoeiro à época, as exigências constantes nos itens 8.5 e 8.6 do instrumento convocatório visavam garantir a segurança do público durante a apresentação do show pirotécnico. O profissional exigido no Edital seria responsável em aferir se as condições climáticas eram favoráveis, inclusive a velocidade do vento, se apropriadas, cabendo a ele postergar ou cancelar a apresentação em caso de as condições atmosféricas apresentarem riscos quanto à deflagração dos explosivos.

Ressaltou ainda, que a apresentação do plano de fogo contendo informações como execução, tipos de fogos e tempo de queima, bem como o plano de segurança para situações de emergência eram responsabilidade única e exclusiva do profissional, tal exigência encontrava amparo no art. 28, inciso V e art. 30, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, assim como no art. 4º, inciso XIII, da Lei n. 10.520/02.

Assim, conforme o defendente as atividades e atribuições de um blaster pirotécnico são estabelecidas em Decreto Presidencial, controlados pelo Exército Brasileiro e que devem ter habilitação comprovada pela Secretaria de Segurança Pública.

Entendo que exigências dos itens 8.5 e 8.6 do Edital não podem ser consideradas irregulares e nem tampouco restritivas de competitividade, uma vez que os regulamentos sobre uso de fogos de artifício – Regulamento Técnico n. 03, Espetáculos Pirotécnicos, do Exército Brasileiro, Portaria do Exército n. 008-D Logo, que aprova as Normas Reguladoras dos Fogos de Artifício, Artifícios Pirotécnicos e Artefatos Similares e a Instrução Técnica n. 25, Fogos de Artifício de Pirotecnia, do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais – estabelecem obrigações que têm que ser cumpridas, sobre pena de responsabilização de quem não as obedece.

Concluo que não houve qualquer tipo de exigência excessiva por parte do Município de Caetanópolis, que respeitou a legislação quanto ao manejo de fogos de artifício. Portanto, em consonância com a 2ª Coordenadoria de

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2008, p. 405.

Fiscalização dos Municípios e com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, afasto a irregularidade denunciada.

Entretanto, o fundamental para a Administração é que o profissional preencha os requisitos para bem executar uma obra ou um serviço futuro e que esteja disponível no momento da contratação e nos momentos de execução.

Registre-se o entendimento da Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, quanto à questão semelhante, que dizia respeito à exigência de atestado de flamabilidade de materiais, nos autos do processo n. 1.007.426, por meio da seguinte manifestação:

Considerando a análise feita acima, entende esta Unidade Técnica que a exigência de apresentação dos laudos emitidos pelos laboratórios deve ser exigência contratual e deve ser apresentado quando da execução de qualquer montagem dos equipamentos (tendas, barracas etc.) objetos da licitação.

E ainda:

Esta Unidade Técnica entende que a contratada tem a obrigação de comprovar o cumprimento às Normas Técnicas, às Instruções Técnicas do Corpo de Bombeiros, especificamente as instruções IT – 33, bem como as estabelecidas pelo CREA-MG.

No entanto, essa comprovação deve ser exigida na fase contratual e serem apresentados sempre que ocorrer a execução da montagem dos equipamentos (tendas, barracas, etc.) para a realização dos eventos. (GN)

Com efeito, em relação ao caso examinado, a comprovação da existência do blaster que irá executar o serviço deve ser feita somente quando da assinatura do contrato, de forma a possibilitar a ampla competitividade do procedimento licitatório.

Registre-se que exclui-se a responsabilidade do Sr. Carlos Antônio Rodrigues, Secretário Municipal de Governo e subscritor do Termo de Referência, já que ali não se impôs como exigência de qualificação técnica a inclusão do blaster, bem como a Sra. Norma Estelina de Oliveira, Pregoeira Municipal, por não ser subscritora nem do edital nem do Termo de Referência, anexo a este.

Diante do acima exposto, entende este Órgão Técnico que a exigência editalícia permanece como excessiva, por extrapolar o disposto no art. 30 da Lei 8.666/93, tendo em vista que o blaster pode ser contratado para a prestação do serviço, devendo ser aferida esta participação quando da execução do objeto do contrato, fixando como responsáveis os Srs. Wesley De Santi de Melo, Prefeito Municipal; Cleber Silveira Borges, Secretário Municipal da Fazenda e Administração, bem como

Flávia Virgílio Costa, Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos, todos subscritores do edital do Pregão Presencial n. 043/2017 da Prefeitura Municipal de Sacramento.

3.3 - QUANTO A TER SIDO ADOTADO NO PREGÃO PRESENCIAL N. 043/2017 DA PREFEITURA DE SACRAMENTO O CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE “MENOR PREÇO GLOBAL”, QUANDO CABÍVEL O CRITÉRIO DE “MENOR PREÇO POR ITEM”, JÁ QUE ECONÔMICA E TECNICAMENTE VIÁVEL.

Em aditamento, o *Parquet* apontou como irregular o critério de julgamento adotado no Pregão Presencial n. 043/2017 da Prefeitura Municipal de Sacramento, de “menor preço global”, entendendo que, o caso em exame caracteriza hipótese de incidência obrigatória do parcelamento exigido no artigo 23, § 1º da Lei Federal n. 8.666/93, “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” (fl. 498):

Em situações como a ora verificada, resta patente o descumprimento da determinação legal, com severo comprometimento da competitividade.

DA DEFESA APRESENTADA POR WESLEY DE SANTI DE MELO, PREFEITO MUNICIPAL, SUBSCRITOR DO EDITAL E DO TERMO DE HOMOLOGAÇÃO; POR CLEBER SILVEIRA BORGES, SECRETÁRIO MUNICIPAL DA FAZENDA E ADMINISTRAÇÃO E SUBSCRITOR DO EDITAL; POR CARLOS ANTÔNIO RODRIGUES, SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO E SUBSCRITOR DO TERMO DE REFERÊNCIA; E POR NORMA ESTELINA DE OLIVEIRA, PREGOEIRA MUNICIPAL.

Os defendentes chamam a atenção para o objeto do certame: “contratação de pessoa jurídica para organização e realização do “Aniversário da Cidade”, com exploração comercial da área destinada ao evento”. Para o seu cumprimento, necessário se faz uma série de serviços e bens para o atingimento dos fins desejados (fl. 515):

A finalidade é pressuposto para a indivisibilidade, pois o prévio planejamento por uma dada empresa com todos os serviços e bens formam um conjunto indivisível...além da unicidade...à licitante vencedora do certame caberá a administração da exploração comercial na área do evento, o que reflete diretamente no pagamento a ser realizado pelo Município com relação à estrutura e demais objetos contratados.

A presente cessão, portanto, é utilizada como alternativa para redução do valor total a ser pago a empresa organizadora do evento, para isto a Administração utilizará a receita estimada pela empresa, de acordo com a amplitude do evento, como critério de abatimento nas despesas de fornecimento de bens e serviços,

gerando economia ao erário público, razão pela qual seria impossível outro critério de julgamento que não o global.

Rebatem a utilização do artigo 23, § 1º da Lei n. 8.666/93, pois não está presente a lesão à técnica e à economicidade e, segundo o TCU, deve-se julgar separadamente, já que o gestor busca a solução adequada em cada caso concreto (fl. 516):

A rigor, pode-se chamar indivisível a obrigação quando o fracionamento do objeto devido não só altera sua substância, como também representa sensível diminuição em seu valor e na FINALIDADE única proposta.

O conjunto de bens e serviços dirigido a uma única finalidade é a base fundamental para a sua indivisibilidade. Consequentemente, por motivos outros além da economicidade, celeridade, e finalidade, a indispensabilidade pelo nexo de correlação entre o todo e o fim circunstanciam a necessidade por um lote único. Deverá haver um casamento entre o fim proposto e o serviço prestado. O desmembramento, em princípio, ensejaria dificuldade quanto a este indispensável nexo, pois, as empresas trabalham de formas distintas, o que prejudicaria o planejamento e a celeridade.

Aduzem ao fato de o desmembramento acarretar em prejuízo para o conjunto ou complexo e colacionam entendimento de doutrina (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes), fl. 517, jurisprudência do TCU (fl. 518), dizendo que o lote único traz mais vantagens e benefícios, no caso. Colacionam ainda decisão desta Corte no processo de n. 944.740. E alegam ainda (fl. 519):

Por fim, nessa situação haverá nítida desoneração burocrática, diminuição do risco de desorganização, maior possibilidade de se atingir o fim almejado, redução do comprometimento operacional e, consequentemente, possibilidade de êxito em sua realização, além da economia nítida aos cofres públicos, estando portando devidamente justificado a adoção do critério MENOR PREÇO GLOBAL. (sic)

DA DEFESA APRESENTADA POR FLÁVIA VIRGÍLIO COSTA, SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS, SUBSCRITORA DO EDITAL E DO PARECER JURÍDICO.

Aduz a defendente ter sido apresentada a justificativa para a adoção do menor preço global, em seu parecer, por ser o mais adequado ao interesse público. Tal justificativa veio compor o instrumento convocatório (fl. 534/535). O objeto “envolve uma série de serviços que devem ser executada de forma concomitante e padronizada, a fim de garantir o êxito na realização do evento (sic)”.

Uma única empresa seria responsabilizada pela qualidade dos serviços “garantindo melhores condições para operacionalização, execução e acompanhamento do contrato”. A qualidade técnica do evento poderia ser prejudicada, frustrando o interesse público (fl. 536):

Ressalta-se também que é notório que várias empresas do setor de produção e gerenciamento de eventos (shows/exposições/feiras/etc.) executam o objeto como um todo, não comprometendo a competitividade do certame a realização do certame pelo menor valor global, tanto que **03 (três) empresas disputaram o certame.**

Pelo contrário, a divisão em itens ou lotes poderia não somente frustrar a vantajosidade técnica da contratação, como relatado acima, mas muito provavelmente teria efeito contrário no que tange à competitividade, pois o universo de competidores que participam de tal tipo de licitação poderia se mostrar não tão animado com a possibilidade de concorrer em serviços de forma isolada, muitos dos quais com baixo valor estimado, mas que demandam altos custos para sua execução, além de depender tecnicamente da execução de serviços que seriam executados por outras contratadas. E, com menor competitividade, naturalmente maiores seriam os valores da contratação.

Haveria prejuízo para o conjunto da contratação com o parcelamento, além da previsão para a exploração da renda do evento. Como exemplo, diz que o custo com a contratação de artistas em si já cobriria todo o valor disponível para o evento, que foi de R\$264.200,00 (duzentos e sessenta e quatro mil e duzentos reais).

Afirma que o mercado já apresenta um número considerável de empresas que podem disputar o objeto, nos termos colocados.

Colaciona decisões desta Corte no processo de n. 880.149 e na Consulta n. 863.135 (fl. 537/538); da Segunda Câmara do TCU (fl. 538/539); e doutrina (fl. 540/541), pedindo o afastamento do apontamento pela irregularidade.

ANÁLISE

Vários são os argumentos que balizaram a decisão da Prefeitura Municipal de Sacramento na adoção do critério de “menor preço global” e que podem ser aceitos como válidos, sendo que o mais importante deles é o fato de que se combinou a contratação do evento como um todo, com a contrapartida da sua exploração comercial, fato que implica na obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração.

E foi de fato o que ocorreu com o valor do contrato, o qual, abrangendo a totalidade do evento, cobriria, em tese, a contratação de um só artista de renome, conforme as sugestões de shows que foram apresentadas aos interessados na licitação.

Tal pode ser comprovado da leitura dos itens 13.11 até 13.18 do edital do Pregão Presencial n. 043/2017, onde foi prevista a comercialização no âmbito do evento (fl. 27/28):

13.11 – Além das obrigações habitualmente solicitadas nos Processos Licitatórios e neste Termo de Referência, a Contratada poderá explorar as seguintes receitas:

13.12 – A obtenção de cota de patrocinadores do evento e os recursos com ela obtidos, serão de exclusiva responsabilidade da contratada.

13.13 – Contratar com exclusividade o fornecedor de bebidas.

13.14 - Comercializar a venda de souvenir's, tais como copos, camisetas, bonés, etc.

13.15 – Comercializar espaço na festa para depósito de bebidas, boates, venda de camarotes e praça de alimentação.

13.16 – A contratada disponibilizará som e DJ todos dias, conforme programação, para a realização de matinê.

13.17 – Explorar os serviços de estacionamento remunerado de veículos, em local apropriado e anexo ao parque.

13.18 – Os VALORES MÁXIMOS a serem comercializados ao consumidor, sendo estes valores de bebidas e ingressos a ser vendidos no mercado:

...

Ora, o que se vê então é que o modelo de contratação idealizado pela Prefeitura, com vista à obtenção de proposta mais vantajosa, foi a de parceria, o que contribui para a defesa de sua opção por adotar o menor preço global, em detrimento da divisão do certame em lotes. Não se vislumbra irregularidade nesta escolha.

Ademais, três empresas ofertaram propostas na sessão pública, o que demonstra a existência de pluralidade de fornecedores no mercado relativamente à pretendida contratação.

No Acórdão da Segunda Câmara deste Tribunal de Contas sobre a Denúncia n. 944.740, conforme publicado nas Notas Taquigráficas que transcreveu sessão de 14/12/2017, da relatoria do Conselheiro José Alves Viana, retira-se o seguinte entendimento, quando foi ratificado o relatório da Unidade Técnica:

Segundo o denunciante, fl. 02 e 03, o julgamento da proposta de forma global é estranha, pois a Administração já foi notificada no Pregão anterior de n. 001/2015 do mesmo objeto pelo TCE-MG e continua com o mesmo erro, sendo que envolve várias atividades de trabalho como estruturas metálicas, som, iluminação, fogos de artifícios, seguranças, geradores, tendas, projeto de engenharia entre outros são ramos de atividades totalmente uns distintos dos outros, o que diminui a competitividade e contraria o art. 1º, I, e § 1º da Lei n. 8.666/1993, que por sua vez acarretando mais ônus para a administração pública.

Alegou, que para aumentar a competitividade é necessária uma empresa do ramo de atividade específica, com vários lotes no edital ou mesmo editais distintos o que aumentaria a participação de mais empresas, como os tribunais tem determinado.

Citou estudos do escritor Marçal *Justen Filho*, fl. 03 e 04, bem como a Súmula n. 247 do TCU, e afirmou que o Tribunal é taxativo quando se mistura mais de um objeto na licitação ela deverá ser feita por item.

No despacho de fl. 228 e 231, emitido pelo Pregoeiro Sr. Ademir de Souza Santos, em resposta à impugnação do edital foi informado que quanto a adoção de critério de menor preço global, em razão de conter diversos objetos e atividades distintas contrariando a Súmula 247 – TCU e que restringiria a competitividade, tal alegação não merece prosperar, tendo em vista que o objeto do edital é contratação de pessoa jurídica para organização e realização do evento “CARNAPRATA2015”, no período de 13 a 17 de fevereiro de 2015”, com exploração comercial da área destinada ao evento.

O Pregoeiro, em princípio, pressupôs que as empresas de eventos possuam a estrutura de serviços e bens que ensejam a realização de um evento, tornando-o assim único em sua finalidade. A finalidade é pressuposto para a indivisibilidade, pois o prévio planejamento por uma dada empresa com todos os serviços e bens formam um conjunto indivisível.

Alegou o Denunciado que o Tribunal de Contas da União pronunciou no sentido de que “... a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada para o caso (Acórdão n. 732/2008)”.

Ressaltou ainda, que além da unicidade em razão do fornecimento dos bens e serviços necessários à realização do evento, a licitante vencedora do certame administrará a exploração comercial na área do evento.

Informou que a presente cessão será utilizada como alternativa para redução do valor total a ser pago à empresa organizadora do evento, para isto a Administração utilizará a receita estimada pela empresa, de acordo com a amplitude do evento, como critério de abatimento nas despesas de fornecimento de bens e serviços, gerando economia ao erário público.

O § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993 é expresso ao prescrever que os serviços serão divididos quando a técnica e a economicidade sejam viáveis. Em outro sentido, havendo quebra da técnica e possível lesão à economicidade, é viável a indivisibilidade do serviço, não se afigurando qualquer lesão à competitividade.

Asseverou que, no presente caso os serviços são indivisíveis pela sua finalidade, sendo que qualquer desmembramento acarretaria prejuízo para o seu conjunto ou complexo e prejudicaria ainda a economia dos cofres públicos, tendo citado o Professor Jorge Ulisses Fernandes, no Parecer n. 2086/2000, elaborado no Processo n. 194/2000 do TCDF “... Desse modo à regra do parcelamento deve ser coordenada como requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção”.

Alegou que a correlação dos itens em um único lote, desde que justificado pelo contexto e fato, cuja quebrantabilidade em itens gerasse prejuízo na finalidade afastaria a possibilidade de restrição indevida à competitividade.

Afirmou que em um único lote traz, no caso, mais vantagens e benefícios para Administração Pública, garantindo melhores condições para a realização do evento com qualidade sem sofrer solução de continuidade.

Ressaltou, que além dos benefícios de ordem técnica, há notório ganho para os cofres públicos, em razão da concessão da exploração comercial, que gerará um abatimento nas despesas com fornecimento de bens e serviços.

Por fim, assegurou que o critério de julgamento MENOR PREÇO GLOBAL, se mostra razoável e condizente com os princípios da justiça, ampliação da competitividade, e economicidade, não merecendo, portanto, qualquer alteração.

Diante do exposto, observou-se que ao emitir o edital com o objetivo de contratar pessoa jurídica para organização e realização do evento “CARNAPRATA 2015” com a exploração da área comercial conforme especificações de atividades que a contratada deveria executar, não caberia a Administração licitar partes para tal contratada executar, não tendo sido confirmado o apontamento do denunciante. (GN)

Veja-se que a Denúncia foi rejeitada por unanimidade.

Ademais, quanto ao fato de não ter havido prejuízo para a Administração, colaciona-se a decisão na Denúncia n. 880.149 da relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio na sessão de 04/07/2017 da Primeira Câmara desta Corte:

Entendo que o fato de o objeto do Pregão Presencial n. 007/2012 não ter sido dividido em dois lotes, como queria o Denunciante, não trouxe prejuízo para o Município de Caetanópolis, pois a empresa vencedora do certame apresentou o valor de R\$119.000,00 (cento e dezenove mil reais), de acordo com os documentos de fl. 202 a 208, portanto, inferior ao valor de R\$189.333,33 (cento e oitenta e nove mil trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos), previsto para o Pregão Presencial n. 007/2012, conforme documento à fl. 46. Portanto, em consonância com a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios e com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, afasto a irregularidade denunciada.

Em licitações que envolvem a diversidade de serviços, o parcelamento ou não do objeto deve ser auferido em cada caso concreto, considerando-se, nessa decisão, a viabilidade técnica, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, a ausência de perda de economia de escala e a ausência de prejuízo ao conjunto ou complexo a ser contratado. A licitação realizada por itens submeteria o evento a uma série de riscos e traria mais custos para a administração municipal.

A perda de economia de escala decorrente dos custos de transporte, mobilização e desmobilização para cada item é patente. Se a licitação for realizada por itens, cada licitante irá propor, para cada item, um custo referente à transporte, mobilização e desmobilização individualizado, ao passo que se o licitante obtiver a adjudicação dos itens por lote, na forma que se pretende, tais custos serão sensivelmente diluídos, posto que suportados por apenas um licitante, qual seja, aquele que se sagrar vencedor em cada lote. Logo, em sua proposta, o licitante considerará tal realidade, qual seja, a adjudicação de todo o lote e não apenas de um item, fazendo com que os custos sejam reduzidos para cada etapa.

Merecem ser destacados os riscos inerentes à própria execução, pois não restam dúvidas que o objeto pretendido, quando executado por vários contratados, poderá não ser integralmente executado, tendo em vista possíveis problemas nas relações jurídicas mantidas com diversos contratados, além de possíveis incompatibilidades entre eles.

Apesar de suas naturezas distintas, mostra-se necessário que os itens componentes de cada lote guardem compatibilidade entre si.

Imagine-se que iluminação e som, por ocasião da execução do objeto, não se compatibilizem. Para o êxito do evento, mostram-se necessários que tais itens sejam

compatíveis entre si, especialmente para o gerenciamento e fiscalização do cumprimento do objeto em disputa, além de ser muito mais simples e eficiente o relacionamento jurídico com apenas um contratado no caso de um evento.

Neste contexto, a licitação tendo como critério de julgamento adotado, o “menor preço global”, é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, para se manter a qualidade do empreendimento. Nesse ponto, as vantagens podem ser localizadas no maior nível de controle pela Administração na execução do objeto, a maior interação entre as diferentes fases do empreendimento, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do empreendimento em poucas pessoas e concentração da garantia dos resultados.

E, quanto à vantagem econômica, foi justificada mediante a exploração comercial que baixou o custo para a Administração

Isso posto, com a devida vênia, esta Unidade Técnica entende que a licitação em separado de cada uma das atividades, por itens, poderia dificultar a coordenação da totalidade dos eventos, que a licitação em separado por itens poderia comprometer a execução devido a cronogramas diferenciados de diversos prestadores, além de descentralizar responsabilidades por eventuais danos e de, eventualmente, prejudicar a realização de eventos nas datas aprazadas, além do aumento nos custos.

Por outro lado, verifica-se que no presente edital estão sendo licitados serviços e equipamentos/objetos que são compatíveis e guardam relação entre si, podendo ser fornecidos por uma mesma empresa, de acordo com a divisão dos lotes. O lote agrupa serviços que permitem a participação de empresas existentes no mercado, tanto assim que foram oferecidas três propostas.

Além do mais, a administração do Município de Casa Grande apresentou justificativa aceitável do motivo da adoção do critério de julgamento “menor preço global”.

Esta Unidade Técnica conclui pelo afastamento do apontamento da i. Procuradora do Ministério Público de Contas junto a esta Corte.

IV - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entende esta Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação que, considerando ter sido atendido o princípio da ampla defesa e do

contraditório, no âmbito do **Processo Licitatório n. 069/2017, Pregão Presencial n. 043/2017**, realizado pela **Prefeitura Municipal de Sacramento/MG**, a denúncia pode ser julgada procedente, tendo em vista a manutenção das seguintes **Irregularidades**:

- a) descumprimento do artigo 4º, inciso V da Lei Federal n. 10.520/02 e do artigo 21, § 4º da Lei Federal n. 8.666/93, por não ter sido reaberto prazo após modificação substancial do edital de convocação;
- b) inclusão de exigência excessiva de qualificação técnica no momento da habilitação, exigência esta que só poderia ser feita ao licitante vencedor, no item 9.5, alínea “g” do edital.

Responsáveis:

- Wesley de Santi de Melo, Prefeito Municipal, subscritor do edital e do termo de homologação - pelas irregularidades citadas nas alíneas “a” (fl. 279/280) e “b”;
- Cleber Silveira Borges, Secretário Municipal da Fazenda e Administração, subscritor do edital - pela irregularidade citada nas alíneas “a” (fl. 279/280) e “b”;
- Flávia Virgílio Costa, Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos, como subscritora do edital - pela irregularidade citada na alínea “b”.

Entende-se ainda que aos responsáveis pode ser aplicada a multa prevista no artigo 318, II do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

À consideração superior.

DFME/CFEL, em 28 de maio de 2019.

Evelyn Simão
Analista de Controle Externo
TC-02305-9