



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.041.493
Natureza: Denúncia
Denunciante: Roberto Liporace Nunes da Silva
Jurisdiccionado: Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de denúncia formulada pelo Sr. Roberto Liporace Nunes da Silva, em face de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 22/2018, promovido pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG, com o objetivo de contratar empresa especializada na organização de eventos sob demanda, a serem realizados tanto em âmbito nacional, quanto internacional, sob a solicitação da própria CODEMIG ou do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – INDI (fls. 78 a 93 - termo de referência).
2. À fls. 01 a 07, o Denunciante alegou, em síntese, que a empresa Una Marketing de Eventos Ltda. foi irregularmente inabilitada, após a desconsideração de atestado por ela apresentado para a comprovação de qualificação técnica – atestado relativo à realização de evento no exterior. Diante da mencionada irregularidade, requereu a suspensão liminar da licitação.
3. A denúncia foi recebida e distribuída, conforme se verifica às fls. 110 e 111.
4. Nos termos da decisão de fl. 112/112-v, V. Exa. entendeu prejudicado o pedido de suspensão liminar do certame, considerando que o objeto já havia sido contratado e que a sustação de contrato constitui competência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nos termos do art. 76, §1º, da Constituição Estadual.
5. Após obter vista dos autos (fl. 123), a CODEMIG informou que os documentos relativos ao Pregão Eletrônico nº 22/2018 estariam disponíveis no endereço eletrônico da Companhia.
6. No exame de fls. 130 a 133-v, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado - 2ª CFE concluiu que a exigência contida no item 10.4, subitem 2 – c, do edital, concernente à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

comprovação de realização de evento no exterior (fl. 74), comprometeu o caráter competitivo do certame. Na opinião da Unidade Técnica, o referido requisito de habilitação não possui justificativa técnica ou econômica que demonstrasse a sua necessidade.

7. Vieram, então, os autos ao Ministério Público para manifestação preliminar (fl. 135).

8. Após exame dos autos, bem como dos arquivos disponíveis no endereço eletrônico informado pelo procurador da Denunciada¹ (fl. 127), verificamos que não foi apresentada documentação atinente à fase interna do certame, documentos estes que, no entendimento deste *Parquet*, são de essencial importância para a realização de uma análise do caso. Assim, solicitamos à CODEMIG, via e-mail, o envio da documentação faltante, recebendo em resposta o Ofício CE-GEJUR nº 14/14, acompanhado de CD-ROM contendo cópia digital do procedimento licitatório, os quais anexamos ao presente parecer.

9. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

10. Cumpre a este *Parquet* apresentar apontamentos complementares aos indicados na denúncia e na manifestação técnica, nos termos do art. 61, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, Resolução nº 12, de 2008.

I - Do planejamento da contratação

11. Cumpre verificar se houve o devido planejamento para a contratação

12. A Administração Pública serve ao interesse comum, utilizando-se de recursos que pertencem à coletividade para atingir seus objetivos. Como forma de evitar a malversação de tais recursos, sua aplicação é submetida a um complexo sistema de regras e princípios que devem ser observados.

13. Nesse diapasão, cumpre ao gestor público planejar e traçar metas e objetivos, buscando alcançar uma eficiente aplicação dos recursos colocados sob sua responsabilidade, evitando prejuízos ao erário bem como a prática de uma gestão ineficiente e contrária aos ditames legais.

¹ <http://www.codemig.com.br/licitacoes/codemig/49-18/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

14. A importância do planejamento foi destacada pelo Tribunal de Contas em Cartilha sobre como elaborar termo de referência ou projeto básico, publicada na Gestão 2015/2016²:

Antes de elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico, o “setor requisitante” deve planejar a contratação, pois o planejamento visa otimizar o dispêndio dos recursos públicos, garantindo a aquisição com qualidade, o aumento da competitividade e a redução dos gastos públicos. O dever de planejar está intrinsecamente constituído no Princípio da Eficiência.

15. Assim, na medida em que representa um viés do Princípio da Eficiência Administrativa, previsto no art. 37 da Constituição, o planejamento constitui tanto um dever da Administração, quanto um direito subjetivo dos interessados e dos cidadãos.

16. No caso em tela, o próprio Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CODEMIG (RILC – CODEMIG)³ determina que as contratações por ele disciplinadas deverão ser precedidas de planejamento:

Seção I

Do Planejamento das Contratações

Art. 4. As contratações de que trata este Regulamento deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da CODEMIG.

17. A insuficiência de planejamento, englobando não apenas a total ausência de planejamento, mas também a existência de um planejamento inadequado, representa irregularidade grave e desacato frontal ao Princípio Constitucional da Eficiência, dando azo, inclusive, à caracterização da prática de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992⁴.

18. **Após exame da documentação anexada aos presentes autos, apuramos a ocorrência de falhas no planejamento da contratação em tela, decorrentes de irregularidades na elaboração do Termo de Referência - Anexo I do Edital (fls. 78 a 93), especificamente no que tange à definição do local e data da prestação dos serviços**

² Disponível em - <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>. Acesso em 09/04/2019.

³ Disponível em - <http://www.codemig.com.br/wp-content/uploads/2018/10/rilc-codemig-reflexos-Atualizacao-art.29-15.10.18.pdf>. Acesso em 05/04/2019.

⁴ **Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública**

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

licitados e à produção da pesquisa de preços de mercado correspondente, conforme demonstraremos a seguir.

Do Termo de Referência

19. Cumpre verificar se o termo de referência anexo ao edital (fls. 78 a 93) contém todos os elementos necessários à suficiente caracterização do objeto licitado e à projeção de orçamento estimado para sua execução.

20. De início, registra-se que, apesar de a Lei nº 10.520, de 2002, não dispor acerca da necessidade do termo de referência como anexo do edital, o Estado de Minas Gerais, no exercício do seu poder normativo, editou o Decreto Estadual nº 44.786/2008, o qual impõe expressamente, no âmbito dos procedimentos estaduais, a obrigatoriedade de o Termo de Referência constar como um dos anexos do edital.

21. Ademais, a citada norma estadual estabelece um rol de elementos necessários à formação do Termo de Referência, acrescentando, além da correta e suficiente definição do objeto, a definição de preços unitário e global estimados para cada item, a determinação de prazo para a execução e local de entrega e demais condições essenciais para o fornecimento ou para a prestação do serviço demandado, dentre outros fatores. Vejamos:

Art. 4º Para os efeitos deste Decreto, os termos abaixo são assim definidos:

[...]

XX - Termo de Referência: é o documento que deverá conter os elementos necessários e suficientes:

a) à verificação da compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária;

b) ao julgamento e classificação das propostas, considerando os preços praticados no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda os constantes do sistema de registro de preços;

c) à definição da estratégia de suprimento;

d) à definição dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço; e

e) à definição do prazo de execução do contrato.

Art. 6º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - caberá à unidade solicitante, que em caso de necessidade será auxiliada pela área de suprimento, elaborar o termo de referência e iniciar o processo, com as seguintes especificações:

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

b) definição do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

[...]

e) preços unitário e global estimados para cada item, mesmo quando se tratar de julgamento pelo valor global do lote, como referência para o julgamento do pregoeiro, mesmo que não constemdo edital respectivo;

[...]

g) prazo de execução e local de entrega;

[...]

l) demais condições essenciais para o fornecimento ou para a prestação do serviço demandado pela Administração; e [...]

Art. 7º A elaboração do edital de pregão deverá observar, no que couber, o disposto no art. 40 da Lei Federal nº 8.666, de 1993.

[...]

§ 10. Constitui anexo do edital, dele fazendo parte integrante:

I - Termo de Referência e; (Grifo nosso.)

22. No mesmo sentido, o RILC – CODEMIG⁵, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência, determinando que as condições de execução da demanda devem ser devidamente detalhadas, de forma que o interessado possa ter a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações assumidos em caso de contratação. **O citado Regulamento da CODEMIG adota texto análogo ao da Lei do Pregão no que tange à definição do objeto, estabelecendo ainda que o local da execução dos serviços ou de entrega dos produtos licitados deve ser devidamente informado:**

Art. 3. Para os fins deste Regulamento considera-se:

[...]

LI. Termo de Referência. Documento elaborado pela área técnica demandante que contém a descrição detalhada do objeto a ser contratado, de forma clara e precisa, com todas suas especificações. Necessário para todos os processos licitatórios e de contratação direta.

Art. 6. Na elaboração do Termo de Referência ou do Anteprojeto de Engenharia, Projeto Básico ou Projeto Executivo, conforme o caso, a área técnica demandante observará as seguintes diretrizes:

Detalhamento das condições de execução da demanda, de modo a permitir ao interessado a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação;

Consideração dos custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao

⁵ Disponível em - <http://www.codemig.com.br/wp-content/uploads/2018/10/rilc-codemig-reflexos-Atualizacao-art.29-15.10.18.pdf>. Acesso em 05/04/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância, para viabilizar a busca da maior vantagem para a CODEMIG;

Art. 7. O Termo de Referência conterá, no mínimo:

I. Objeto: Descrever o bem, produto ou serviço, a ser contratado pela CODEMIG, de forma precisa, suficiente e clara, detalhando as especificações técnicas e definindo o quantitativo, vedadas as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

[...]

III. Local de execução do serviço ou entrega do bem/produto: Informar o endereço completo do local onde serão entregues os bens/produtos ou serão executados os serviços ou obras.

23. É possível extrair das disposições normativas transcritas os elementos que devem estar presentes nos termos de referência, todos concernentes à caracterização do objeto licitado com razoável grau de detalhamento, permitindo à Administração e aos licitantes estimar com precisão as ações, os investimentos, o quantitativo de insumos, a mão de obra e o prazo necessário à prestação do serviço.

24. Sem esse nível mínimo de precisão, os atores envolvidos na licitação não terão a percepção exata dos recursos – materiais, humanos, financeiros – necessários à implementação do empreendimento, elevando significativamente os riscos de subjetivismo e prejuízo no momento da contratação, além de problemas na fase de execução contratual, em qualquer situação com notório comprometimento do interesse público em jogo.

25. Nesse sentido são as reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

[Auditoria. Planejamento da contratação. Independentemente do regime adotado, se empreitada por preço unitário ou empreitada por preço global, os projetos básicos elaborados pela Administração devem possuir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, de forma a possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.]

[VOTO]

11. Com relação à irregularidade ‘adoção de projeto básico deficiente, sem a definição de todos os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar todos os serviços a serem executados’, verifico que a unidade técnica, [...], abordou de forma detalhada as falhas verificadas no projeto usado na Concorrência 3/2005, dentre as quais destaco as seguintes:

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

14. Independentemente do regime adotado, se empreitada por preço unitário ou empreitada por preço global, os projetos básicos elaborados pela Administração devem atender aos requisitos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, e seus incisos, da Lei 8.666/1993, ou seja, devem possuir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, de forma a possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

15. Segundo as alíneas 'a' e 'b' do dispositivo supramencionado, os projetos básicos devem conter o desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; e definir as soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem.

16. Todavia, o projeto básico utilizado na licitação em apreço não atendeu às exigências legais supramencionadas, uma vez que seu baseou em informações e estudos técnicos ainda incompletos, que, inclusive, ainda estavam em desenvolvimento pelas empresas projetistas.⁶

[Auditoria. Planejamento da contratação. Obra e Serviço de Engenharia. O projeto básico deve reunir os elementos necessários à adequada avaliação do custo da obra, à minimização da necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de execução da obra, à formulação de especificações que garantam os melhores resultados para o empreendimento, à adequada dedução de métodos construtivos e à melhor gestão da obra, compreendendo a sua programação e a estratégia de suprimentos. Determinação de suspensão cautelar da execução de contratos. Audiência dos responsáveis.]

[VOTO]

9. Como determina o art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, as obras e serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente. E para esse fim, somente se pode ter por projeto básico apto a autorizar a licitação, nos termos do referido comando legal, aquele que atenda integralmente ao que prescreve o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993:

[...]

10. No presente caso, dou especial destaque à obrigatoriedade de o projeto básico reunir os elementos necessários à adequada avaliação do custo das obras, à "minimização da necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras", à formulação de especificações que "assegurem os melhores resultados para o empreendimento", à adequada dedução de métodos construtivos e à melhor gestão da obra, compreendendo a sua programação e a estratégia de suprimentos.

11. Não é o nome "projeto básico" que faz com que determinado conjunto de elementos possa ser tido como projeto básico que autoriza a abertura do processo licitatório, mas, sim, a perfeita adequação desse conjunto de

⁶ Tribunal de Contas da União. AC 070709/14-P. Rel. Min. Benjamim Zymler. Sessão de 26/03/2014. Grifos adotados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

elemento às qualidades requeridas pela lei e ao cumprimento de sua finalidade, o que requer acurado exame dos projetos a esse título apresentados pelas instâncias competentes.

[...]

20. As consequências negativas de todos esses problemas foram bem resumidas pela unidade técnica:

‘A deficiência dos projetos básicos prejudica a correta mensuração dos quantitativos dos serviços e distorce a planilha contratual, além de possibilitar a celebração de termos aditivos de quantidade/qualidade acima do limite de 25% estipulado pela Lei 8.666/1993. Além disso, os projetos deficientes podem permitir a desconfiguração do objeto licitado, haja vista as possíveis modificações no projeto ao longo da execução da obra para adequar às características reais do momento da execução, bem como a possível supressão de serviços essenciais à funcionalidade do objeto para viabilizar o contrato dentro dos aumentos percentuais legalmente previstos, com posterior licitação em separado dos serviços suprimidos.’

21. Os riscos de prejuízos ao erário inerentes a obras postas em execução com base em projetos básicos deficientes, ou em projetos básicos que não deveriam ser assim considerados quando confrontados com as prescrições legais e técnicas de necessária e obrigatória observância, são conhecidos por toda a administração pública.

[...]

23. Os gestores deveriam adotar todas as cautelas possíveis para assegurarem-se da qualidade do projeto básico antes de lançar as licitações. Como apontado pela auditoria, a inobservância desse modo prudente de agir elevou os riscos de não se alcançarem os melhores resultados para o empreendimento, por não estar sendo executado segundo técnicas de engenharia e de gestão mais adequadas, e de virem a ser promovidas adequações de grande porte nos objetos contratados no curso da execução contratual sem que se possa ter seguro controle sobre as soluções construtivas do empreendimento e, conseqüentemente, sobre seus custos e cronograma físico-financeiro.

24. No caso concreto, se, por exemplo, forem concretizadas as alterações de traçado em estudo, hipótese altamente provável, tendo em vista tudo o que foi relatado, a Valec poderá se ver diante de objeto bem diferente daquele que foi originalmente contratado e da obrigação de ter de justificar robustamente, sob os aspectos jurídico, técnico, econômico, social e ambiental, a continuidade das obras, se assim decidir, pois a essa alternativa decisória se opõem notórios argumentos jurídicos e jurisprudenciais pela rescisão dos contratos e lançamento de novas licitações.⁷

26. A necessidade de elaboração de um termo de referência completo, adequado e eficiente foi destacada por este Tribunal em Cartilha orientadora⁸:

O Termo de Referência ou Projeto Básico é um instrumento obrigatório para toda contratação (seja ela por meio de licitação, dispensa, inexigibilidade e adesão à ata de registro de preços), sendo elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e devendo reunir os elementos necessários e suficientes,

⁷ Tribunal de Contas da União. AC 2371-36/11-P. Rel. Min. Weder de Oliveira. Sessão de 31/08/2011. Grifos adotados.

⁸ Disponível em - <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>. Acesso em 09/04/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação. Considera-se, pois, que o referido instrumento é o documento que contém informações obtidas a partir de vários levantamentos feitos em relação ao objeto a ser contratado, o que permite dizer que possui os “códigos genéticos” das contratações pretendidas pela Administração Pública. Assim, o documento em análise tem por fim guiar o fornecedor na elaboração da proposta, bem como orientar o pregoeiro ou a Comissão de Licitação no julgamento das propostas.

27. Nesse contexto, entendemos que o termo de referência exerce importante função de conexão entre a contratação e seu respectivo planejamento, vez que é por meio dele que se determina a necessidade da Administração, identifica a razão de ser da própria contratação e, por conseguinte, define a solução mais adequada, a qual constituirá o objeto do certame.

28. Ademais, será por meio desse instrumento que se fará a avaliação do custo da contratação, mediante produção de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado e possibilitará que a Administração dê pleno conhecimento aos interessados das condições fundamentais do objeto da licitação.

29. Trata-se de ferramenta de planejamento essencial para uma eficaz condução dos procedimentos licitatórios e gerenciamento dos respectivos contratos, vez que contempla as principais informações para a elaboração do edital.

30. Dessa forma, para o perfeito desenvolvimento de um processo licitatório, é indispensável a produção de um termo de referência bem elaborado. O preparo imperfeito de tal instrumento poderá levar a contratações direcionadas ou que não atendam perfeitamente à necessidade da Administração.

31. Com efeito, a particularização do objeto licitado, com razoável grau de precisão, representa destacada função conferida ao termo de referência.

32. No caso concreto, o objeto licitado vem descrito sucintamente no item 3 do edital (fl. 69), sendo que o desmembramento das atividades se encontra no termo de referência, que constitui o anexo I do instrumento convocatório (fls. 78 a 93):

1. OBJETO

Contratação sob demanda de empresa Organizadora de Eventos, visando à prestação de serviços de gestão, planejamento, organização, promoção, coordenação, operacionalização, produção e assessoria de eventos institucionais, corporativos, de representação e promocionais, envolvendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

solenidades, encontros, palestras, cursos, capacitação, treinamentos, oficinas; workshops, festivais, congressos, seminários, convenções, conferências, além de outros eventos correlatos, com fornecimento de infraestrutura e apoio logístico, de acordo com a necessidade e conforme condições e especificações contidas neste Termo de Referência e na tabela anexa. [...]

33. Às fls. 88 a 93 consta tabela com a descrição de itens/serviços de infraestrutura e logística para realização dos eventos.

34. Conforme especificado no termo de referência, o objeto do contrato compreenderia a realização de eventos em âmbito nacional e internacional, sendo a contratação cindida em três contratos, dois gerenciados pela CODEMIG (um pela Assessoria de Comunicação – ASCOM e outro pela Diretoria de Fomento à Indústria Criativa - DIFIC) e um pelo INDI (fls. 78-v/79-v).

35. Foi estimado o valor de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais) para as contratações a serem gerenciadas pela CODEMIG e R\$827.762,50 (oitocentos e vinte e sete mil, setecentos e sessenta e dois reais e cinquenta centavos) para as contratações gerenciadas pelo INDI, perfazendo o total de R\$10.827.762,50 (dez milhões, oitocentos e vinte e sete mil, setecentos e sessenta e dois reais e cinquenta centavos), pelo período de 12 (doze) meses.

36. Ocorre que, em que pese a descrição dos serviços apresentada no termo de referência, não foram previamente especificadas a localidade ou a data de sua execução. Tal fato foi destacado pela própria CODEMIG à fl. 79:

Até o momento, para o ano de 2018, não há definido um calendário de eventos internacionais que contarão com a participação da empresa. Porém, devido ao recente histórico e às potenciais oportunidades de atração de investimentos, geração de negócios ou outras pertinentes ao escopo da Codemig, é possível que haja.

[...]

Com a ampliação das atividades, para 2018, além de eventos em Minas Gerais, para atração de investimentos, também serão organizadas atividades no exterior, incluindo elaboração e construção de estandes em feiras, contratação de intérpretes e locação de equipamentos. Dessa maneira, sem determinação de local e de tipo de evento internacional a ser realizado pelo Indi, mostra-se impreciso, inapropriado, vulnerável e de grande dificuldade atribuir valores para uma possível tabela de referência composta por serviços e produtos a serem utilizados e usufruídos. (Grifo nosso)

37. Verifica-se que a CODEMIG pretendeu contratar os serviços de organização de eventos sem indicação prévia da localidade em que seriam executados bem como da data de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

sua realização, determinando que os mesmos poderiam ser prestados **em qualquer localidade do Brasil e, nos casos de eventos internacionais, em qualquer lugar do mundo.**

38. Na opinião deste *Parquet*, o *modus operandi* adotado pela CODEMIG representa afronta à determinação normativa acerca da necessidade de suficiente caracterização do objeto licitado, tendo em vista que a definição do local e da data de prestação de um serviço constituem elementos intrínsecos à sua completa definição, constituindo informação essencial para que o interessado tenha uma exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos por ele assumidos em caso de contratação.

39. Assim, concluímos que restou caracterizada falha no planejamento da contratação e na elaboração do termo de referência, o qual deveria apresentar detalhamento mais completo sobre as condições de execução dos serviços demandados, conforme preceitua o art. 6º, I, RILC - CODEMIG⁹.

Produção da pesquisa de preços de mercado

40. Outra falha a ser destacada no planejamento da licitação em tela, a qual também se relaciona com não determinação prévia do local e data da prestação dos serviços, diz respeito ao método de produção da pesquisa de preços de mercado.

41. Acerca do orçamento prévio em licitações, especificamente para a modalidade pregão, o art. 3º, III, da Lei nº 10.520, de 2002, estabelece:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

III – dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

⁹ Art. 6. Na elaboração do Termo de Referência ou do Anteprojeto de Engenharia, Projeto Básico ou Projeto Executivo, conforme o caso, a área técnica demandante observará as seguintes diretrizes:

Detalhamento das condições de execução da demanda, de modo a permitir ao interessado a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações a serem assumidos em caso de contratação;

Consideração dos custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância, para viabilizar a busca da maior vantagem para a CODEMIG; (Grifou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

42. O orçamento a que se refere o dispositivo transcrito visa à apuração do valor de mercado para o objeto de que se pretende contratar, servindo, na fase interna da licitação, para estimar os recursos necessários e, na fase externa, para balizar a avaliação de aceitabilidade das propostas, afastando da disputa as ofertas inexequíveis ou superfaturadas.

43. O orçamento caracteriza, portanto, importante ferramenta para a consecução do principal objetivo do procedimento licitatório – a vantajosidade da contratação – e, por isso, deve ser confeccionado de maneira criteriosa, de modo a munir a Administração de elementos fidedignos que a permitam alcançar os melhores preços dentro de determinado padrão de qualidade.

44. Conforme justificativa apresentada pela CODEMIG, alegando dificuldades em realizar cotação de preços dos serviços a serem executados em território estrangeiro, os itens licitados tiveram seus valores lastreados em tabela de preços de serviços realizados no Brasil (fl. 79):

Nesse cenário, sem determinação de local e de tipo de evento internacional a ser realizado, mostra-se impreciso, inapropriado, vulnerável e de grande dificuldade atribuir valores para uma possível tabela de referência composta por serviços e produtos a serem utilizados e usufruídos. Isso porque o valor praticado na França, por exemplo, não é o mesmo praticado na Itália ou na China. Inclusive, dentro de um mesmo país há divergência de preços. Além disso, o tipo de evento pode variar, apresentando um rol diverso de especificações. Dessa forma, faz-se necessário que a empresa a ser licitada para o contrato a ser gerido pela Dific, por meio da Gerência de Fomento e Incentivo (Gerfi), tenha experiência em eventos internacionais para que possa assumi-los, no que couber, caso eles venham a ser realizados.

Notou-se a inviabilidade em precisar valores para eventos internacionais ainda não programados. A empresa vencedora na licitação deverá atestar capacidade técnica e estrutural para atender às eventuais demandas internacionais, além das demandas nacionais. A tabela com valores de referência para eventos nacionais será aplicada para eventos internacionais, no que couber.

Ressalta-se ainda que os eventos internacionais podem abranger diversas demandas, como: locação de espaço físico, contratação de pessoal e serviços (palestrante, recepcionista, fotógrafo, motorista, tradutor, etc.); *catering*; projeto de cenografia; locação de móveis e equipamentos; produção de material gráfico; passagens; hospedagem; traslados; locação de veículos; serviços de alimentação; intermediação (exportação de produtos/alimentos); entre outros.

45. Em que pese a justificativa apresentada pela CODEMIG, entendemos que a planejamento da contratação foi falha, considerando que a impossibilidade de cotação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

preços deveu-se, principalmente, à adoção de um modelo de contratação dos serviços por demanda, sem previa determinação do local e data da realização dos eventos.

46. Em uma licitação, a pesquisa de mercado deve ser produzida da forma mais cuidadosa e criteriosa possível, considerando todas as variáveis correlacionadas, tais como as quantidades pretendidas, o prazo, local e forma de entrega do produto ou prestação de serviços, de modo que os valores cotados reflitam adequadamente os preços de mercado, e assegurando que Administração Pública adquira produtos/serviços a preços justos e com a qualidade adequada.

47. Ademais, não se pode olvidar que o preço pago por um serviço ou produto sofre variações, algumas vezes bastante expressivas, dentro do próprio território nacional, considerando a localidade e data em que serão realizados/fornecidos, a necessidade de transporte, dificuldade de acesso ao local de execução/entrega, sazonalidades, a disponibilidade de mão de obra qualificada e de estrutura e maquinário necessários para o cumprimento da obrigação, dentre outros fatores.

48. Isso posto, a determinação prévia do local e data de prestação de um serviço pode influenciar, sobremaneira, sua respectiva cotação de preços, seja ele executado em território nacional e, mais ainda, nos casos em que seja executado no estrangeiro, considerando as peculiaridades e fatores diversos relacionados à realização de uma atividade no exterior.

49. Por todo o exposto, à vista das falhas identificados no planejamento do Pregão Eletrônico nº 22/2018, descritas no presente parecer, bem como das irregularidade suscitada pelo Denunciante e ratificada pela Unidade Técnica, devem ser citados o então Diretor Presidente da CODEMIG, Sr. Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco, a responsável pela elaboração do Termo de Referência, Sra. Fernanda Cristina Almeida de Oliveira, e a então Pregoeira, Sra. Fernanda Prates Lopes Cançado, para apresentação de defesa.

CONCLUSÃO

50. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pela citação do Diretor Presidente da CODEMIG à época, Sr. Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco, da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

responsável pela elaboração do Termo de Referência, Sra. Fernanda Cristina Almeida de Oliveira, e da então Pregoeira, Sra. Fernanda Prates Lopes Cançado, para que apresentem defesa e justificativas cabíveis sobre as irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico nº 22/2018.

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

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

53. É o parecer.

Belo Horizonte, 17 de outubro de 2019.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas