



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Tratam os autos de Denúncia subscrita por R. de S. Alves Eireli – ME – contra o Município 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. Na análise preliminar de fls. 75 a 82, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação - CFEL entendeu que, dentre as irregularidades apontadas pelo Denunciante, restaram confirmadas apenas as seguintes:

- 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, uma vez que foi exigido de todos os participantes, como condição de habilitação, a apresentação de certificado de registro do “blaster” e carteira do profissional



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

responsável pelo show pirotécnico, documentos cuja apresentação deveria ser imposta apenas ao licitante vencedor.

3. Em sede de manifestação preliminar (fls. 496 a 500), este Ministério Público de Contas, aquiescendo com a argumentação da Denunciante, apresentou apontamento complementar concernente à adoção do critério de julgamento pelo **menor preço global**, estabelecido no preâmbulo do edital (fl. 186), por entender que houve comprometimento ao caráter competitivo do certame, opinando, ao final, pela citação dos responsáveis.

4. Determinada a citação (fl. 500/501), os Srs.(a) Wesley de Santi de Melo, Prefeito Municipal, Cleber Silveira Borges, Secretário Municipal de Fazenda e Administração, Carlos Antônio Rodrigues, Secretário de Governo, e Norma Estelina de Oliveira, Pregoeira, apresentaram defesa conjunta às fls. 509 a 520. Por sua vez, a Sra. Flávia Virgílio Costa, Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos, apresentou defesa às fls. 529 a 551.

5. Em Reexame (fls. 564 a 575), a CFEL concluiu pela manutenção das irregularidades verificadas em sua análise preliminar (fls. 75 a 82), considerando que as alegações apresentadas em sede defesa não se prestaram ao seu esclarecimento. No tocante ao apontamento apresentado por este *Parquet*, relativo à adoção do critério do menor preço global, entendeu que tal fato não caracteriza irregularidade.

6. Retornaram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo (fl. 575).

7. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I. DA PRELIMINAR

Ilegitimidade passiva

8. A preliminar de ilegitimidade passiva foi invocada pela defesa da Sra. Flávia Virgílio Costa, Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos, mediante alegação de que, na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

condição de parecerista técnico, somente responderia por vícios identificados no edital caso o parecer por ela emitido contivesse fundamentação jurídica para a prática de ato irregular.

9. Sobre o tema, insta observar que o art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, atribui genericamente aos agentes públicos a responsabilidade pela observância do ordenamento jurídico, na elaboração do edital, ao consignar que:

Art. 3º

[...]

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; [grifo aditado]

10. *In casu*, conforme já observado pela Unidade Técnica (fls. 565 a 566), a Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos, além de parecerista, foi também subscritora do instrumento convocatório (fl. 182 a 199), motivo pelo qual responde pelas cláusulas restritivas e ilegais nele contidas.

11. Logo, enquanto subscritora do edital e, por isso, autora do ato administrativo, a Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos responde por todos os seus vícios.

12. Deste modo, opinamos pela rejeição da preliminar referente à ilegitimidade passiva apresentada pela Sra. Flávia Virgílio Costa.

II. DO MÉRITO

13. Após exame dos autos, este Ministério Público de Contas entende que assiste razão à Unidade Técnica, no sentido de que as alegações apresentadas em sede defesa não se prestaram ao esclarecimento das citadas irregularidades.

14. No entanto, com a devida vênia, discordamos da análise técnica no que tange à regularidade da adoção do critério de julgamento pelo do menor preço global, com fundamento nas razões apresentadas no tópico seguinte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Restrição da competitividade decorrente da adoção do critério de julgamento pelo menor preço global

15. A Denunciante sustentou ser irregular a adoção do critério do **menor preço global**, estabelecido no preâmbulo do edital do Pregão Presencial nº 043/2017 (fl. 186), por entender que houve comprometimento ao caráter competitivo do certame, argumentação que foi ratificada por este *Parquet* na análise preliminar de fls. 496 a 500.

16. A Unidade Técnica, por sua vez, corroborando com as razões apresentadas pelos Defendentes (fls. 509 a 520 e 529 a 551), concluiu pela improcedência da irregularidade em tela, sob o argumento de que a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global foi devidamente justificada pela administração municipal.

17. Ela concordou com a afirmação de que a licitação por itens poderia dificultar a coordenação da totalidade dos eventos, comprometer a execução de cronogramas diferenciados de diversos prestadores, descentralizar responsabilidades por eventuais danos, prejudicar a execução dos eventos nas datas pré-estabelecidas, além de majorar custos.

18. Por fim, a Unidade Técnica concluiu que três empresas participaram da sessão pública, demonstrando a existência de pluralidade de fornecedores para o objeto licitado, da forma como foi estabelecido no edital (fls. 564 a 575).

19. 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 art. 23, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993:

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.)

20. Nos termos do artigo supra, a regra de observância prioritária deve ser o parcelamento do objeto licitado visando à aquisição ou contratação dos melhores bens ou serviços disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, salvo se comprovado, por



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

meio de estudo técnico, que o parcelamento possa resultar na “perda de economia de escala”, em detrimento da obtenção do menor custo na contratação.

21. A doutrina e a jurisprudência majoritárias impõem a necessidade de apresentação, nos autos do procedimento licitatório, de estudo técnico demonstrando a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento do objeto.

22. Nesse sentido, o professor Marçal Justen Filho destaca:

O art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão de lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. **A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.**

[...]

A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. **Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória.** Se a Administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassi, motor etc.). Mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos. Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produza redução de preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.¹ (Grifo nosso.)

¹ JUSTEN FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 276.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

23. Vejamos também Jurisprudência do TCU:

[...] chamo atenção, inicialmente, para o juízo de discricionariedade conferido ao gestor para optar, ou não, pelo parcelamento, tendo sempre como norte os contornos e limites legais.

14. **O artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, impõe o fracionamento como obrigatório**, respeitando-se, sempre, a integralidade qualitativa do objeto a ser executado. Porém, se a adoção dessa solução importar na criação de ônus mais elevados pela quebra de economia de escala, na adoção de modalidade menos rigorosa de licitação ou, ainda, no enquadramento do objeto nos limites que permitam a dispensa de licitação, não se admitirá o parcelamento.

15. O fundamento jurídico para o parcelamento, entre outros, é a ampliação das vantagens econômicas para a Administração por meio da redução das despesas administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados.

16. **Logo, se o parcelamento é obrigatório, não poderá dele se afastar o gestor, a não ser demonstrando a existência de condições para tanto. Assim, cumpre à Administração demonstrar cabalmente que o parcelamento não consiste na melhor opção técnica e econômica, de maneira a autorizar a perda da competitividade decorrente de sua não utilização.** (TCU, Plenário, Acórdão nº 1.265/2009, Rel. Ministro Benjamin Zymler)

Nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, o fracionamento do objeto a ser licitado **exige a demonstração** da ampliação das vantagens econômicas para a Administração por meio da redução das despesas administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados. (TCU, Primeira Câmara, Acórdão nº 3.008/2006, Rel. Ministro Benjamin Zymler)

[...] quando a obra for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, **a licitação deverá ser dividida em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, constituindo-se cada parcela em objeto distinto e autônomo a ser licitado em lotes ou separadamente com exigências de habilitação especificadas para cada parcela, com vistas a propiciar ampla participação de licitantes, em conformidade com o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 23, §§ 1º, 2º e 5º, da Lei nº 8.666/93 e na Decisão nº 393/1994-TCU-Plenário, **caso contrário, deve sempre estar devidamente justificado, no processo licitatório, os motivos que levaram a Administração a proceder de outra forma.** (TCU, Plenário, Acórdão nº 1.748/2004)

Na forma do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. **Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala.** Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a licitação é procedimento administrativo que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate de forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha a ocasionar perda de economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública. (Decisão nº 348/1999, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler) (Grifo nosso.)

24. Em função de reiteradas decisões sobre a matéria, o Tribunal de Contas da União emitiu o enunciado de Súmula nº 247:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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. (Grifo nosso.)

25. No mesmo sentido, essa Corte formulou o enunciado de Súmula nº 114:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.² (Grifo nosso.)

26. No caso em análise, o objeto licitado é bastante amplo, pois comporta uma série de serviços, composto por 20 itens, os quais, em síntese, referem-se à locação de sonorização, iluminação, tendas, palco, estrutura para realização de rodeio (inclusive montarias), segurança, publicidade, banheiros químicos, grades disciplinadoras, cercamento metálico, 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, fornecimento da premiação aos competidores, contratação de seguro para os peões e realização show pirotécnico (fl. 202 a 210).

27. 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.

28. Não há dúvida, por exemplo, que o seguro para os peões pode ser contratado com 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.

29. 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.

² Publicada no “MG” de 12/05/2010 – pág. 53 - Mantida no D.O.C. de 07/04/14 – pág. 04).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

30. 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.

31. 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.

32. Destarte, é evidente o descumprimento do art. 23, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993, o qual impõe o fracionamento das contratações como obrigatório.

33. Pelo exposto, entendemos permanecer a irregularidade em relação ao critério de julgamento adotado no edital em análise.

CONCLUSÃO

34. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas **opina** pela:

a) procedência parcial da denúncia, tendo em vista as irregularidades reconhecidas neste parecer;

b) aplicação de multa aos 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, nos termos do art. 83, I, da Lei Orgânica deste Tribunal, Lei Complementar estadual nº 102, de 2008.

35. É o parecer.

Belo Horizonte, 10 de fevereiro de 2020.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas