



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Processo nº: 1058771
Ano de Referência: 2019
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Município de Nova Ponte (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

1. Tratam os presentes autos de Denúncia, com pedido liminar, apresentada por Leonel Brizola Pontes, em face do Edital de Pregão Presencial nº 053/2018, deflagrado pelo Município de Nova Ponte, para *“contratação e empresa objetivando a realização do evento Carnaval de Nova Ponte 2019, a ser realizado nos dias 02/03/2019 a 05/03/2019, no local denominado Prainha, incluindo a montagem e desmontagem de toda a estrutura, locação de equipamentos e serviços de assessoria e acompanhamento do evento, conforme especificações e condições constantes neste Edital e no Termo de Referência (Anexo I)”* (f. 07).
2. Em breve síntese, o Denunciante alega ser irregular a adoção do julgamento pelo menor preço global no Pregão Presencial nº 053/2018, sob o fundamento de que o objeto licitado envolve itens extremamente diversos, como, por exemplo, a disponibilização de palco, incluídas a sonorização e a iluminação, e a disponibilização de banheiros químicos, seguranças, brigadistas, telões com projetores, painel de led, tendas tipo pirâmide, fechamento e gradil para a montagem e desmontagem da estrutura de fechamento da área do evento, geradores de energia e equipe de produção para acompanhamento do evento. De acordo com a exordial, a utilização de lote único afronta o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e o enunciado de Súmula nº 114 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (f. 01/04).
3. Em face disso, o Denunciante pleiteou a suspensão liminar do procedimento licitatório.
4. A denúncia veio acompanhada da documentação instrutória de f. 05/49.
5. O Conselheiro-Presidente recebeu a denúncia à f. 52, sendo os autos distribuídos à relatoria do Conselheiro Durval Ângelo (f. 53).
6. O Conselheiro-Relator, em despacho de f. 54/56, indeferiu o pedido liminar nos seguintes termos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

“Diante do acima exposto, com base numa análise perfunctória dos autos, entendo, num primeiro momento, que não merece prosperar a irregularidade apontada, motivo pelo qual indefiro o pedido do denunciante para que este Tribunal determine a suspensão do Pregão Presencial nº: 53/2018, promovido pela Prefeitura Municipal de Nova Ponte.

Chamo também atenção para o fato de que o aviso de realização do Pregão Presencial nº: 53/2018 foi publicado em **19/12/2018**, conforme informações obtidas no *site* da Prefeitura Municipal de Nova Ponte. No entanto, somente em **30/1/2019** o denunciante protocolizou a sua petição neste Tribunal, requerendo a suspensão do procedimento licitatório. Nesse contexto, ressalto que, caso este Tribunal determinasse, nesse momento, a suspensão do Pregão Presencial nº: 53/2018, dificilmente a administração municipal conseguiria realizar novo procedimento licitatório para efetuar a contratação, considerando a proximidade dos eventos carnavalescos agendados para o período de **2/3/2019 a 5/3/2019**. Desse modo, a concessão da medida cautelar poderia comprometer a realização da festividade no Município de Nova Ponte, festividade essa que, nos termos da justificativa apresentada no termo de referência, se destina a “proporcionar oportunidades de lazer gratuito, seguro e de qualidade a todos os cidadãos”, além de poder “gerar fonte alternativa e incremental de renda ao comércio local por meio da movimentação adicional de pessoas”.

Diante do acima exposto, considerando as consequências práticas que a eventual concessão de cautelar poderia trazer ao Município, entendo, com fundamento no art. 20, *caput* e parágrafo único, do Decreto-Lei nº 4.657/1942, com redação conferida pela Lei nº 13.655/2018, que o **prosseguimento da licitação constitui a medida mais adequada ao presente caso.**”

7. No mesmo despacho, o Conselheiro-Relator determinou a intimação do Sr. Allan Jonhy Barsanulfo Valdo, Pregoeiro e subscritor do edital, e do Sr. Eduardo Pereira Fernandes, Secretário Municipal de Esporte e Cultura e subscritor do termo de referência, para que, no prazo de três dias úteis, encaminhassem todos os documentos das fases interna e externa que compõem os autos do Pregão Presencial nº 53/2018.
8. Após regular intimação, o Prefeito Municipal de Nova Ponte, Sr. Lindon Carlos Resende da Cruz, e o Pregoeiro Municipal, Sr. Paulo Jorge Lopes Alves Cardoso, acostaram aos autos a manifestação de f. 63/71, acompanhada da documentação de f. 72 (Doc. 01 - Pen drive - Cópia do Pregão Presencial nº 053/2019) e de f. 73/74.
9. Os autos foram remetidos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que, em análise de f. 83/89, concluiu pela improcedência da Denúncia no tocante à suposta irregularidade na adoção do critério de julgamento pelo menor preço global. Todavia, o Órgão Técnico identificou outras irregularidades conforme aditamentos realizados no referido relatório, confira-se a conclusão:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

4 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS LICITADOS
 - DESCUMPRIMENTO AO PRAZO MÍNIMO ENTRE A PUBLICAÇÃO DO EDITAL E ALTERAÇÕES E ABERTURA DO CERTAME
 - FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO SEM VALOR E SEM PRAZO DE VIGÊNCIA
- Pela improcedência da denúncia, no que se refere aos seguintes fatos:
- IRREGULARIDADE NA ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO GLOBAL

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

10. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
11. É o relatório.
12. Cumpre relembrar que, em se tratando de manifestação preliminar, cabe ao Ministério Público de Contas, no presente momento processual, somente realizar análise quanto à necessidade de aditamento das observações do Setor Técnico, para, depois de oportunizado o contraditório, emitir parecer conclusivo (art. 61, §3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas).
13. No tocante à adoção do critério de julgamento do tipo “menor preço global”, o *Parquet* destaca que o tema deve ser analisado à luz da Súmula 247 do Tribunal de Contas da União, que assim dispõe:

SÚMULA Nº 247 - 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.¹ (grifo nosso)

14. Os arts. 15, IV, e 23, §1º, da Lei 8.666/93 assim dispõem:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
(...)

¹ Disponível no endereço eletrônico:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/porta/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em: 28 fev. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

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.

15. Pela dicção do art. 15, IV, e do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, as compras efetuadas pela Administração Pública devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis. Logo, pela interpretação desses dispositivos, o Município de Nova Ponte não poderia, ao seu mero arbítrio, estabelecer um critério de julgamento (menor preço global) desamparado de um estudo técnico capaz demonstrar a sua viabilidade.
16. Esse entendimento se coaduna com os princípios inerentes à atuação dos órgãos e agentes estatais, notadamente o da motivação dos atos administrativos. Sob esse aspecto, no âmbito do processo licitatório em tela é necessário que os autos sejam instruídos com um estudo técnico capaz de provar que o critério de julgamento “menor preço global” seria mais vantajoso para a Administração Pública Municipal.
17. Com efeito, cabe à Administração o juízo de conveniência, oportunidade, análise da possibilidade técnica e da viabilidade em se estabelecer o critério de julgamento da licitação, seja ele “menor preço global” ou “menor preço por item”. Todavia, em qualquer caso, deve ser observado o dever de motivação das decisões administrativas, ainda que discricionárias, considerando que, no Acórdão TCU nº 1.453/2009, Plenário, a Corte de Contas manifestou-se no sentido de que “... ***o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, inclusive das discricionárias***”.
18. Portanto, a opção adotada pelo Município de Nova Ponte - julgamento “menor preço global” - no Pregão Presencial nº 053/2018, não é ilegal por si só. O que deve ser verificado é a compatibilidade desse tipo de julgamento com o objeto do certame.
19. Esse, aliás, é o entendimento da jurisprudência, conforme julgados abaixo colacionados:

Representação da Lei nº 8.666/1993. Licitação em lote único. Serviços com características próprias. Aglutinação ilegal caracterizada. Procedência da representação. Anulação da licitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

(TCE-PR 7376219, Relator: FABIO DE SOUZA CAMARGO, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 04/11/2019) (grifo nosso)

ACÓRDÃO Nº 9982/2017 - TCU - 1ª Câmara Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea a, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente e encaminhar cópia desta deliberação à representante e ao Hospital Central do Exército - HCE, por intermédio do Centro de Controle Interno do Exército - CCIE, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, sem prejuízo de fazer a seguinte determinação: 1. Processo TC-010.089/2017-9 (REPRESENTAÇÃO) 1.1. Representante: Intellecto Contact Center Ltda. (10.198.516/0001-46). 1.2. Órgão/Entidade: Hospital Central do Exército - HCE. 1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou. 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ). 1.6. Representação legal: não há. 1.7. Determinação: 1.7.1. ao Hospital Central do Exército, por intermédio do Centro de Controle Interno do Exército, que, no caso de realizar licitação por lote único, faça constar, nos autos do certame, parecer técnico circunstanciado que evidencie de forma objetiva, para o caso concreto, a viabilidade jurídica, a vantagem técnica ou econômica e a necessidade de sua adoção, tendo em vista o disposto nos arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, e a Súmula/TCU 247, pois, no Pregão Eletrônico 1/2017, as explicações constantes no subitem 1.3 de seu termo de referência apresentaram-se excessivamente sintéticas.

(TCU - RP: 01008920179, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 24/10/2017, Primeira Câmara) (grifo nosso)

6.7. Com efeito, a jurisprudência deste Tribunal está consolidada no sentido de que a decisão quanto ao parcelamento de obras e serviço e, também, das compras realizadas pela Administração Pública, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei. 8666/1993, deve estar, devidamente, balizada em estudos que demonstrem a viabilidade técnica e econômica dessa medida. A primeira a ser entendida no sentido de que não pode haver descaracterização do objeto, enquanto que a segunda no fato de que o parcelamento não eleve os custos a cargo da Administração. Vejam-se, a propósito, os Acórdãos 86/2006, 1.025/2006, 1.425/2007, 2.305/2008, 2.351/2008 e 1.815/2009, todos do Plenário.

6.7.1. Assim, é possível que tais avaliações levem a Administração a concluir que o parcelamento do objeto de uma determinada licitação implicará a perda de economia de escala. Nesse caso, deverá o gestor público descartar essa hipótese, mesmo que com isso fique prejudicada a ampliação da competitividade.

6.7.2. Não haveria razão, pois, para parcelar-se o objeto da licitação, com o fim de ampliar o número de participantes do certame, se dessa medida resultasse a descaracterização da integralidade original do objeto ou o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

aumento dos custos globais do empreendimento ou da compra. Se isso ocorresse, restaria frustrado um dos objetivos primordiais da licitação que é de obter a melhor proposta para a Administração.

6.7.3. É neste contexto que a jurisprudência deste Tribunal tem sinalizado, também, que o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 deve ser entendido que o parcelamento do objeto da licitação não constitui uma medida obrigatória inafastável, dependendo de prévias avaliações técnica e econômica a adoção dessa medida.

6.7.4. Entretanto, segundo a mesma jurisprudência, a conclusão quanto à inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento do objeto, nos contornos delineados nos subitens anteriores, deverá está sustentada em documentos hábeis a comprovar essa condição, no caso específico, devidamente acostados aos autos correspondentes ao certame.

(Acórdão 1.533/2011, Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz). (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DE ITENS DO EDITAL. FRACIONAMENTO. ART. 23, § 1º, DA LEI N. 8.666/93. NECESSIDADE DE PERÍCIA TÉCNICA E ECONÔMICA. INADEQUAÇÃO DA VIA MANDAMENTAL.

1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra acórdão que denegou a segurança em writ impetrado em prol da anulação de licitação de serviços de telecomunicações; o Tribunal de origem acordou que a via mandamental seria inadequada, pois seria necessária a dilação probatória.

2. No caso concreto, a recorrente insurgiu-se contra a licitação dos serviços em lote único, quando argumenta que deveria haver o fracionamento do objeto, nos moldes do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93; alegou que tal definição do objeto licitado frustraria a competitividade e, portanto, violaria o interesse público.

3. O fracionamento das compras, obras e serviços, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93 somente pode ocorrer com demonstração técnica e econômica de que tal opção é viável, bem como que enseja melhor atingir o interesse público, manifestado pela ampliação da concorrência.

4. **Resta evidente que a opção de fracionar, ou não, objeto de licitação, nos moldes do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93 somente se mostrará ilegal ante a evidência técnica e econômica de prejuízo; mesmo que tivesse sido comprovado o dano potencial**, a via ainda seria inadequada, já que eventuais laudos técnicos teriam que poder ser contraditados; e na via mandamental não existe esta opção. Precedente: RMS 29.001/ES, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.8.2011. Recurso ordinário improvido.

(STJ - RMS: 34417 ES 2011/0113640-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 11/09/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/09/2012)

20. Em face das razões expostas, a Administração Pública Municipal deverá apresentar nos autos os esclarecimentos aptos a demonstrarem a viabilidade técnica e econômica de se adotar o critério de julgamento do tipo “menor preço global” no âmbito do Pregão Presencial nº 053/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

21. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas conclui que devem ser citados o Sr. Allan Jonhy Barsanulfo Valdo, Pregoeiro e Subscritor do Edital, e o Sr. Eduardo Pereira Fernandes, Secretário Municipal de Esporte e Cultura e Subscritor do Termo de Referência, a fim de que apresentem defesa sobre as irregularidades apontadas nos autos.
22. É o parecer.

Belo Horizonte, 29 de abril de 2020.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)