



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
Jurisdicionado: Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

PARECER

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. 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.
3. Na manifestação 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 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 possuía justificativa técnica ou econômica que demonstrasse a sua necessidade.
4. Após exame dos autos, bem como dos arquivos disponíveis no endereço eletrônico informado pelo procurador da Denunciada¹ (fl. 127), este *Parquet* verificou que não

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

havia sido juntada a documentação atinente à fase interna do certame. Assim, solicitou à CODEMIG, via e-mail, o envio dos documentos faltantes.

5. Em resposta, foi encaminhado o Ofício CE-GEJUR nº 14/14, acompanhado de CD-ROM contendo cópia digital do procedimento licitatório, os quais foram anexados ao parecer de fl. 135 a 141-v (fls. 142 a 168).

6. Assim, na Manifestação Preliminar de fls. 135 a 141-v, este Ministério Público de Contas apresentou apontamentos complementares à análise técnica, atinentes a falhas identificadas no planejamento da contratação em tela, em virtude 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 licitados e à produção da pesquisa de preços de mercado correspondente.

7. À fl. 169, V. Exa. determinou o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica para análise dos documentos e mídia digital de fls. 142 a 168, anexados aos autos por este *Parquet*.

8. A 2ª CFE manifestou-se às fls. 170 a 174-v, mantendo seu entendimento anterior (fls. 130 a 133) quanto à não apresentação, no edital em tela, de fundamento técnico ou econômico para a exigência de atestado de realização de evento no exterior. Ademais, a Unidade Técnica corroborou com os apontamentos realizados por este *Parquet*, destacando a carência de planejamento adequado da contratação, em virtude da insuficiência da necessária caracterização do objeto, imprecisão do orçamento estimado e ausência de critérios de aceitabilidade que considerem não somente o preço global, mas também os quantitativos e os preços unitários.

9. Dessa forma, ela opinou pela existência de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 22/2018, uma vez que houve afronta aos arts. 31, 32, inc. III, e 56, §4º, da Lei nº 13.303/16².

² Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. (Vide Lei nº 1.4002, de 2020)

Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

[...]

III - parcelamento do objeto, visando a ampliar a participação de licitantes, sem perda de economia de escala, e desde que não atinja valores inferiores aos limites estabelecidos no art. 29, incisos I e II;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

10. Determinada a citação (fl. 175), os responsáveis, Sr. Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco, Sra. Fernanda Cristina Almeida de Oliveira e Sra. Fernanda Prates Lopes Cançado, apresentaram defesa às fls. 186 a 207, e documentos de fls. 208 a 215.

11. Em Reexame (fls. 219 a 225), a 2ª CFE concluiu pela manutenção das irregularidades verificadas em sua análise preliminar, considerando que as alegações apresentadas em sede defesa não se prestaram ao seu esclarecimento.

12. Retornaram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo (fl. 226).

13. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I - Da exigência de comprovação de realização de evento no exterior (item 10.4, subitem 2 – c, do edital)

14. Na manifestação de fls. 130 a 133-v, a Unidade Técnica concluiu que a exigência contida no item 10.4, subitem 2 – c, do edital, concernente à comprovação de realização de evento no exterior (fl. 74), comprometeu o caráter competitivo do certame. Na opinião da 2ª CFE, não foi apresentada justificativa técnica ou econômica que demonstrasse a necessidade do referido requisito de habilitação.

15. Em sua defesa (fls. 186 a 207), os responsáveis aduziram, em resumo, que a mencionada exigência se justifica pelo fato de o objeto licitado prever a possibilidade de realização de eventos no exterior.

16. No reexame de fls. 219 a 225, a 2ª CFE opinou pela manutenção da irregularidade em tela, com base nos seguintes argumentos:

[...] como se verifica do exame dos documentos concernentes ao certame, não consta registro de previsão de qualquer evento, nacional ou internacional, a ser realizado pela contratante ou no qual ela teria participação. O que a análise permite verificar é que a contratante, na expectativa de promover ou participar de eventos nacionais e internacionais, incluiu como objeto da licitação a

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que: [\(Vide Lei nº 1.4002, de 2020\)](#)

[...]

§ 4º Para os demais objetos, para efeito de avaliação da exequibilidade ou de sobrepreço, deverão ser estabelecidos critérios de aceitabilidade de preços que considerem o preço global, os quantitativos e os preços unitários, assim definidos no instrumento convocatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de eventos sob demanda (fl. 10).

Importante frisar que, embora esteja inserida na discricionariedade da Administração Pública a formulação de condições de habilitação técnica compatíveis com o objeto a ser contratado, é necessário que tais requisitos sejam interpretados à luz do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, bem como dos demais dispositivos infraconstitucionais, a fim de que se exijam somente os requisitos indispensáveis ao cumprimento da obrigação, assegurando a ampla participação de licitantes interessados, bem como a economicidade da contratação e o tratamento isonômico³.

Ressalte-se novamente que, segundo o Termo de Referência (fl. 78v), os últimos eventos realizados fora do país, dos quais a Codemig participou, ocorreram no ano de 2015. Tendo em vista que o edital do Pregão n. 22 foi publicado em 2018, três anos depois dos mencionados eventos, não é razoável sequer supor que esse tipo de evento é frequente para a empresa.

Ademais, nenhum dos referidos eventos foi promovido ou organizado pela contratante, que atuou apenas como participante, de modo que não se entende pertinente a exigência de que as licitantes já tivessem realizado eventos no exterior.

Outrossim, é necessário expressar que, ainda que se entenda por incerta a participação em eventos, sobretudo no exterior, **é razoável crer que, ao menos nos casos de eventos a serem organizados e realizados por iniciativa da própria contratante, já haveria algum tipo de previsão mais precisa de circunstâncias como data, local e porte do evento, aptas a justificar, em parte, os requisitos de qualificação técnica.**

A ausência de calendário de eventos (ou ao menos uma estimativa fundamentada) que a própria contratante espera promover denota carência de planejamento de sua parte.

[...] a demonstração de qualificação técnica, embora possa ser exigida, a critério da Administração Pública contratante, deve se limitar a parcelas relevantes do objeto a ser contratado, sendo que os parâmetros de aferição de relevância deverão constar do edital.

Contudo, não se encontram no instrumento convocatório do Pregão Eletrônico n. 22/2019 elementos que permitam concluir que a realização de eventos no exterior representaria parcela técnica e economicamente expressiva da totalidade da contratação.

[...]

Dessa forma, este órgão técnico **mantém o entendimento adotado nos relatórios técnicos anteriores, por entender que não restou suficientemente fundamentada a exigência de realização de evento no exterior, tratando-se restrição injustificada de competitividade.** (Grifo nosso)

17. Sobre o tema, é amplamente reconhecido que a previsão de condições de habilitação técnico-operacional no instrumento convocatório, a ser comprovada por meio de atestados, não está inteiramente entregue à discricionariedade do gestor, encontrando limites na

³ SILVA, Priscilla. Qualificação técnica: a exigência de comprovação de experiência anterior não se refere a objeto ou serviço idêntico. Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/qualificacao-tecnica-a-exigencia-decomprovacao-de-experiencia-anterior-nao-se-refere-a-objeto-ou-servico-identico/>>. Acesso em 13/01/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

razoabilidade e na vedação da restrição à competição, que orientam não só as licitações, como a atividade administrativa em geral.

18. Ademais, conforme bem colocado pela 2ª CFE, nos termos do art. 58, III, da Lei nº 13.303/16, embora a demonstração de qualificação técnica possa ser exigida pela Administração Pública contratante, deve se limitar a parcelas relevantes do objeto a ser contratado, sendo que os parâmetros de aferição de relevância deverão constar do edital:

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

[...]

II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;

19. Após análise dos autos, este *Parquet* de Contas concorda com o entendimento da Unidade Técnica, considerando que o edital em tela não trouxe previsão específica quanto à definição do local, data de prestação, ou porte dos eventos a serem realizados, bem com dispôs sobre a realização de eventos internacionais como uma mera hipótese ou probabilidade, sem qualquer garantia de efetiva execução.

20. Assim, entendemos que, ao exigir a comprovação de realização de evento no exterior, o edital em tela não observou limites razoáveis no estabelecimento de balizas para a aferição da relação de proporcionalidade na comprovação da aptidão para o desempenho das atividades licitadas.

21. Diante disso, concluímos pela permanência da irregularidade apontada.

II - Do planejamento da contratação

22. No exame preliminar de fls. 135 a 141-v, este Ministério Público de Contas apontou 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 licitados e à produção da pesquisa de preços de mercado correspondente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

23. Na ocasião, destacamos que o próprio Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CODEMIG (RILC – CODEMIG)⁴ 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.

24. Em sua manifestação de fls. 170 a 174, a Unidade Técnica acrescentou como irregular a forma de divisão de lotes constante no edital, efetuada de acordo com o setor que gerenciaria cada contrato e não conforme o tipo de evento, destacando a necessidade de separação de eventos nacionais e internacionais em diferentes lotes.

25. De acordo com a 2ª CFE, o modelo adotado pela CODEMIG não observou os ditames da Lei nº 13.303/16, uma vez que reduziu a participação de licitantes, ao invés de ampliá-la.

26. A 2ª CFE questionou ainda o critério de julgamento adotado, de maior desconto, na forma percentual de desconto médio global ofertado, o qual facilitaria o chamado “jogo de planilhas”.

27. Realizaremos a análise das mencionadas irregularidades a seguir, em tópicos próprios.

II.1 - Do Termo de Referência

28. Conforme citado alhures, em manifestação preliminar, este Ministério Público de Contas identificou a ocorrência de falha no planejamento da contratação e na elaboração do termo de referência atinente ao Pregão Eletrônico nº 22/2018, o qual, deveria apresentar detalhamento mais completo sobre as condições de execução dos serviços demandados, conforme preceitua o art. 6º, I, do RILC – CODEMIG:

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:

⁴ 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

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)

29. O *modus operandi* adotado pela CODEMIG representou 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 por ele assumidos em caso de contratação.

30. Em sua defesa (fls. 186 a 207), os Responsáveis sustentaram que foram apresentados os elementos e informações necessários e suficientes à compreensão do objeto licitado, o que estaria comprovado pela não impugnação do edital e comparecimento de 18 participantes que compreenderam o objeto da licitação.

31. De acordo com os Defendentes, o objeto em questão não permite exata caracterização, de modo que a indefinição dos eventos, bem como do local e data de sua realização, “[...] não maculam a perfeita caracterização do objeto em contratação, por mais inadequado que possa parecer”.

32. No reexame de fls. 219 a 225, a 2ª CFE opinou pelo não acolhimento da tese apresentada pelos Defendentes e concluiu pela manutenção da irregularidade em tela, nos termos abaixo transcritos:

Outrossim, é necessário expressar que, ainda que se entenda por incerta a participação em eventos, sobretudo no exterior, **é razoável crer que, ao menos nos casos de eventos a serem organizados e realizados por iniciativa da própria contratante, já haveria algum tipo de previsão mais precisa de circunstâncias como data, local e porte do evento, aptas a justificar, em parte, os requisitos de qualificação técnica.**

A ausência de calendário de eventos (ou ao menos uma estimativa fundamentada) que a própria contratante espera promover denota carência de planejamento de sua parte.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Como exemplo, vale destacar o que se observa no Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 02/2019, realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, utilizado pelos defendentes como exemplo de contratação de serviços sob demanda.

Diversamente do que ocorreu no Termo de Referência ora em análise, a ANTT incluiu em seu Termo um tópico destinado a informações específicas para o dimensionamento da proposta, no qual apresentou síntese dos eventos realizados no ano anterior (2017), indicando locais em que foram realizados e serviços utilizados⁵.

Também o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPOG incluiu no Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 13/2010 o histórico de todos os eventos realizados entre 2012 e 2016, bem como a média de gastos por evento no mesmo período⁶.

[...]

No que diz respeito à contratação para prestação de serviços sob demanda, cabe esclarecer que, embora não haja vedação dessa prática no ordenamento jurídico brasileiro, não se pode deixar de lado a “[...] importância de que haja planejamento adequado, especialmente para definição realista dos quantitativos estimados de serviços, a exemplo do que fora consignado no Acórdão 1.678/2015-TCU-Plenário”⁷. (Grifo nosso)

A única indicação nesse sentido consta à fl. 79v dos autos, no Termo de Referência, que menciona proporção estimada de 80% de eventos no exterior e 20% de eventos internos. No entanto, mesmo em sede de defesa, os responsáveis deixaram de apresentar elementos que respaldassem o cálculo da referida proporção.

33. No que tange à irregularidade em comento, entendemos por bem rememorar os argumentos apresentados por este Ministério Público de Contas em manifestação preliminar.

34. A princípio, destacamos que, embora a Lei nº 10.520, de 2002, não disponha 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.

35. Além disso, salientamos que 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,

⁵ Páginas 43 – 47. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/2019/01/28/ANTT022019.pdf>>. Acesso em 10/01/2020

⁶ Páginas 31 – 36. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-econtratos/licitacoes/pregao/2017/17_lic_i_pregao13_edital.pdf>. Acesso em 10/01/2020.

⁷ Acórdão n. 1175/2017 – Plenário – TCU. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/*/NUMACORDAO:1175%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em 10/01/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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:

[...]

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

[...]

e) preço 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 constem do 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.)

36. No mesmo sentido, o RILC – CODEMIG⁸, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência, determinando que as condições de execução da demanda devem ser devidamente

⁸ 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

detalhadas, de forma que o interessado possa ter a exata compreensão do objeto e dos direitos e obrigações assumidos em caso de contratação.

37. **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 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.

38. As disposições normativas transcritas apresentam 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.

39. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

prejuízo no momento da contratação, além de problemas na fase de execução contratual, em qualquer situação com notório comprometimento do interesse público em jogo.

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. *In casu*, a CODEMIG pretendeu contratar os serviços de organização de eventos sem indicação prévia da localidade em que seriam executados bem como da data de 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**. Apesar da descrição dos serviços apresentada no termo de referência, não foram previamente especificadas a localidade ou a data de sua execução, o que foi confirmado 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 unia possível tabela de referência composta por serviços e produtos a serem utilizados e usufruídos. (Grifo nosso)

44. Conforme sustentado pelos Responsáveis em sua defesa:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

[...] a contratação por demanda da prestação de serviço de eventos antes que os respectivos escopos, datas e locais fossem conhecidos atestam, não a falta de planejamento ou eventual deficiência do Termo de Referência por aparente ausência dos ditos elementos, mas exatamente o contrário, ou seja, a preocupação, planejamento e diligência da Codemig na busca de estar preparada a responder adequadamente às exigências inerentes à realização e consecução dos seus negócios e atividades. (fl. 200)

45. Com a devida vênia, discordamos desses argumentos, pois a forma adotada pela CODEMIG na contratação em tela afronta as determinações legais quanto à necessidade de suficiente caracterização do objeto licitado, considerando que a definição do local e da data de prestação de um serviço constituem elementos essenciais à sua completa definição, representando informação fundamental para que os interessados sejam capazes de compreender o objeto licitado em sua plenitude, bem como os direitos e obrigações a serem por ele assumidos em caso de contratação.

46. Assim, concluímos que as alegações apresentadas pelos Defendentes não afastam a irregularidade atinente à 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.

II.3 - Produção da pesquisa de preços de mercado

47. Outra irregularidade no planejamento do Pregão Eletrônico nº 22/2018, apontada por este *Parquet* em manifestação preliminar, diz respeito ao método de produção da pesquisa de preços de mercado.

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

48. A CODEMIG (fl. 79) alegou dificuldade em realizar cotação de preços dos serviços a serem executados em território estrangeiro, por isso os itens licitados tiveram seus valores lastreados em tabela de preços de serviços realizados no Brasil.

49. Em que pese à justificativa apresentada, entendemos que o planejamento da contratação foi irregular, considerando que a impossibilidade de cotação de 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.

50. Sobre o tema, os Defendentes reiteraram argumentação no sentido de que a modelo adotado de contratação por demanda, bem como a ausência de suficiente caracterização dos eventos e definição de datas e locais de sua realização, não comprometeu a aquisição de tais serviços por valores justos, sustentando que os preços contratuais foram formulados com base em pesquisa de mercado produzida com zelo e cuidado (fls. 200 a 203).

51. No reexame de fls. 219 a 225, a 2ª CFE opinou pela manutenção da irregularidade em comento, à vista de falha no planejamento da contratação, consubstanciada na “[...] *insuficiência da necessária caracterização do objeto, imprecisão do orçamento estimado e ausência de critérios de aceitabilidade que considerem não somente o preço global, mas também os quantitativos e os preços unitários;*” (Grifou-se).

52. Sobre o tema, cumpre destacar que, especificamente para a modalidade de licitação pregão, o art. 3º, III, da Lei nº 10.520, de 2002, apresenta a seguinte disposição em relação ao orçamento prévio:

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

53. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

54. 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.

55. 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.

56. No caso, conforme citado alhures, alegando dificuldades em realizar cotação de preços dos serviços a serem executados em território estrangeiro, a CODEMIG produziu o orçamento dos itens licitados apenas com base em tabela de preços de serviços realizados no Brasil.

57. Diante do exposto, entendemos que a justificativa apresentada pela CODEMIG não merece acolhimento, uma vez que 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.

58. Cumpre destacar 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.

59. Dessa forma, reiteramos nosso entendimento preliminar, concluindo pela manutenção da irregularidade em comento.

II.3 – Do critério de julgamento e da divisão do objeto em lotes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

60. Na análise de fls. 170 a 174, a Unidade Técnica apontou como irregular a forma de divisão de lotes constante no edital do Pregão Eletrônico nº 22/2018, efetuada de acordo com o setor que gerenciaria cada contrato e não conforme o tipo de evento. O parecer técnico destacou a necessidade de separação dos eventos nacionais e internacionais em lotes diversos, bem como entendeu ser inadequada a exigência de atestados de realização de eventos no exterior para empresas interessadas apenas nos itens relativos a eventos nacionais.

61. De acordo com a Unidade Técnica:

[...] a divisão em lotes foi feita de acordo com o setor que gerenciaria cada contrato. Contudo, as condições de habilitação para cada lote, no que diz respeito à qualificação técnica, foram as mesmas, à exceção da comprovação de evento no exterior, exigida somente para os lotes n. 2 e n. 3.

Tem-se, assim, que a única característica que diferencia os lotes é a realização de evento exterior, já que a licitante habilitada para os lotes n. 2 e n. 3 estará, necessariamente, habilitada para o n. 1. Por essa razão, entende-se que o mais acertado seria, mesmo que fosse mantida a exigência de atestado questionada nestes autos, dividir os lotes de acordo com o tipo de evento, limitando a exigência desses atestados aos contratos/lotos que envolveriam exclusivamente eventos no exterior.

Entende esta unidade técnica que não há qualquer sentido em exigir tais atestados de empresas que realizarão eventos no Brasil, unindo eventos internacionais e nacionais no mesmo lote. Ainda que o evento seja interno, necessariamente a empresa realizadora terá de ter experiência externa, já que não houve planejamento adequado na divisão dos lotes. No máximo, tal exigência deveria se limitar a eventos isolados realizados no exterior, e não a dois lotes inteiros de eventos cuja localização a contratante sequer conseguiu prever.

Ao tratar do objeto a ser contratado, o Termo de Referência (fl. 78v) estabeleceu que haveria potencial realização de eventos de diferentes portes, sendo alguns com pequeno público e outros com mais de 1.000 participantes. Trata-se de critério que também deveria ser observado para fins de formação de lotes.

Desse modo, conclui-se que a divisão em lotes realizada pela Codemig vai de encontro ao que prescreve a Lei n. 13.303/16, uma vez que reduz a participação de licitantes, ao invés de ampliá-la.

62. Destarte, para ela, o modelo adotado pela CODEMIG não observou os ditames da Lei nº 13.303/16, uma vez que reduziu a participação de licitantes, ao invés de ampliá-la.

63. Ainda conforme argumentação da 2ª CFE, de acordo com o disposto no Termo de Referência (fl. 80-v), o critério de aceitação da proposta seria o de maior desconto, na forma percentual de desconto médio global ofertado, alcançado por meio da média aritmética simples dos descontos ofertados para cada item separadamente. Destacou que os valores de referência



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

de cada item, sobre os quais incidiriam os descontos unitários, foram alcançados por meio de pesquisas de mercado e estimativas da própria CODEMIG.

64. Assim, de acordo com a análise técnica, o critério de aceitabilidade adotado, facilita o chamado “jogo de planilhas”, em que os licitantes atribuem descontos muito elevados para os determinados itens, os quais serão demandados em menor quantidade, e descontos irrisórios para outros, cujo quantitativo será maior, de modo que, na ocasião do cálculo da média aritmética dos descontos, os itens subvalorizados e supervalorizados se compensam, refletindo um desconto maior que o dos demais participantes do certame.

65. Em defesa, os responsáveis arguíram que a divisão do objeto em lotes foi realizada conforme as necessidades dos setores que gerenciariam os contratos, CODEMIG e INDI. No que tange ao critério de julgamento, sustentaram que a incerteza em relação ao objeto contratual era válida tanto para a contratante como para a contratada, de modo que não era possível inferir que o licitante detivesse mais informações sobre a contratação do que a própria CODEMIG.

66. No reexame de fls. 219 a 225, a 2ª CFE manteve seu entendimento inicial, sob o argumento de que a divisão em lotes deve levar em conta todos os critérios pertinentes, e não apenas a facilidade de gestão por parte da contratante.

67. Quanto à alegação dos Defendentes de que não seria razoável inferir que o licitante detivesse mais informações sobre a contratação do que a própria CODEMIG, a Unidade Técnica assim se manifestou:

Tal consideração não merece prosperar, tendo em vista a clara existência de assimetria de informação entre contratante e contratada no caso em tela. A própria Codemig elaborou cláusulas exigindo que as licitantes atestassem experiência prévia em eventos, nacionais e internacionais, de porte mínimo também descrito no edital. Portanto, é, sim, possível inferir que empresas licitantes experientes, cujo objeto social consiste na realização de eventos, detenham mais informações do que a Codemig acerca do mercado e dos quantitativos comumente necessários para a execução do objeto a ser demandado, criando risco de manipulação de preços e até de futuros aditamentos.

Dessa forma, entende-se que deve, obrigatoriamente, haver estipulação de critérios de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório, ainda que se trate de julgamento pela média global dos preços, principalmente quando há probabilidade de o objeto a ser contratado sofrer posteriores alterações no que diz respeito à quantidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

68. Após análise, este Parquet corrobora com o entendimento técnico, utilizando como suas as razões apresentadas pela 2ª CFE e entende pela manutenção das irregularidades atinentes ao critério de julgamento adotado no edital e à forma de divisão do objeto licitado, descritas no presente tópico.

CONCLUSÃO

69. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas **opina** pela:

a) **procedência** da Denúncia, tendo em vista as irregularidades reconhecidas neste parecer;

b) **aplicação de multa** ao Diretor Presidente da CODEMIG à época, Sr. Marco Antônio Soares da Cunha Castello Branco, à então responsável pela elaboração do Termo de Referência, Sra. Fernanda Cristina Almeida de Oliveira, e à então Pregoeira, Sra. Fernanda Prates Lopes Cançado, com base no art. 83, I, da Lei Orgânica deste Tribunal, Lei Complementar estadual nº 102, de 2008.

70. É o parecer.

Belo Horizonte, 21 de agosto de 2020.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas
(ASSINADO DIGITALMENTE)