



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Denúncia n. 1.031.694

Excelentíssimo Senhor Relator,

I RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada por Minas Interação – EIRELI-ME, em razão de supostas irregularidades no pregão presencial n. 20/2017, o qual foi deflagrado pelo Município de São João do Pacuí para a contratação de realização de evento (f. 01/87, cód. arquivo: 2136775, n. peça: 7).

Em cumprimento a diligência (f. 91/92, cód. arquivo: 2136775, n. peça: 7), o Prefeito de São João do Pacuí prestou esclarecimentos e juntou documentos (f. 100/453, cód. arquivo: 2136775 e 2136760, n. peça: 7 e 8).

A unidade técnica deste Tribunal apresentou seu estudo (f. 455/455v., cód. arquivo: 2136760, n. peça: 8).

Em cumprimento a diligência (f. 456/456v., cód. arquivo: 2136760, n. peça: 8), os responsáveis apresentaram esclarecimentos e documentos (f. 459/470, cód. arquivo: 2136760, n. peça: 8).

Os autos deste processo foram digitalizados (cód. arquivo: 2137763, n. peça: 9).

A unidade técnica deste tribunal apresentou seu estudo (cód. arquivo: 2139057, n. peça: 10).

Foi concedida vista do processo ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Oportunidade de aditamento da denúncia pelo Ministério Público de Contas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Necessário esclarecer que, em se tratando de manifestação preliminar, cumpre ao Ministério Público realizar análise quanto à necessidade de aditamento do feito e das eventuais inovações da unidade técnica, para, depois de oportunizado o contraditório, emitir, enfim, parecer conclusivo. É essa a sistemática introduzida pela Resolução n. 07/2009 da Corte de Contas.

Nesse sentido, cumulam-se às irregularidades tratadas no presente feito as seguintes:

1.1 Insuficiência do termo de referência

O edital do procedimento licitatório em comento conta com termo de referência – estrutura básica - (f. 344/345, cód. arquivo: 2136760, n. peça: 8). Contudo, verifica-se que tal documento está incompleto, uma vez que não define suficientemente a estratégia de suprimento e a definição dos métodos.

Vale destacar que o termo de referência é documento basilar dos pregões públicos. Na verdade, é anexo obrigatório e corresponde, grosso modo, ao projeto básico previsto no art. 6º, inc. IX, da Lei n. 8.666/93. Na Lei de Licitações, o projeto básico é definido como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra, serviço ou aquisição de materiais, devendo ser elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares.

Quanto ao termo de referência, conquanto a Lei n. 10.520/2002 não o defina nem estabeleça os seus elementos constitutivos, o Decreto n. 3.555/2000 cuidou de fazê-lo nos termos do art. 8º, *in verbis*:

Art. 8º. A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

- a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;
- b) justificar a necessidade da aquisição;
- c) estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento; e

[...];

IV - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; e

V - para julgamento, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.

Deve-se compreender que toda licitação de obra, serviço ou materiais deve ser precedida da elaboração do projeto básico, devendo esse estar anexado ao ato convocatório como parte integrante, sendo elaborado segundo as exigências contidas na Lei n. 8.666, de 1993, sendo ainda obrigatório, no que couber, para contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Da mesma forma, previamente à realização de pregão em qualquer uma das formas, presencial ou eletrônica, a exemplo de projeto básico nas demais licitações, o setor requisitante deve elaborar termo de referência, com indicação precisa, suficiente e clara do objeto e contendo elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento ou de prestação dos serviços, o prazo de execução do contrato, etc.

Em publicação recente, o Tribunal de Contas de Minas Gerais assegura que “Se o Termo de Referência for falho ou incompleto, a licitação estará viciada e a contratação não atenderá aos objetivos da Administração”.¹

Na licitação ora examinada, a insuficiência do termo de referência é irregularidade grave, que pode levar ao comprometimento da competitividade do certame, já que afeta diretamente a descrição do objeto.

Figura como responsável por tal apontamento o Prefeito do Município e signatário do edital, Arismar Araújo Barbosa (f. 18, cód. arquivo: 2136775, n. peça: 7).

¹ *Principais irregularidades encontradas em editais de licitações: pneus*. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Comissao%20de%20Publicacoes/Cartilha%20Licita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pneus%20para%20intranet_v2.pdf>. Acesso em: 05/08/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

1.2 Necessidade de parcelamento do objeto licitado

Segundo consta do item 1 do edital (f. 13v. - cód. arquivo: 2136775, n. peça: 7), o certame em comento tem como objeto “contratação de empresa especializada em realização de eventos para organizar, idealizar e executar a 6ª Vaquejada Nacional do Município de São João do Pacuí”. Conforme detalhamento do serviço (Anexo 01) a contratação ocorreria pelo critério menor preço (Anexo 02).

Importa então considerar que a Lei n. 8.666/1933, em seu art. 23, §1º, dispõe o seguinte:

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.

Para tal aferição, “viabilidade técnica” deve ser entendida como sendo a possibilidade de divisão do objeto sem causar prejuízo na qualidade ou inviabilidade de sua execução. Já a viabilidade econômica relaciona-se com o risco de o fracionamento ocasionar ou não o aumento do preço unitário pago pela Administração Pública, sendo oportuno nesse contexto reproduzir a seguinte advertência de Marçal Justen Filho:

[...] 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.²

No mesmo sentido, transcreve-se trecho do voto do relator da Consulta n. 741.568, sessão de 06/08/2008:

Ao contrário do que comumente se apregoa, o parcelamento da execução do objeto pretendido pela Administração não é vedado. A vontade legislativa, preconizada nos incisos mencionados do art. 23, impõe ao administrador o dever de parcelar desde que não ocorram impedimentos de ordem técnica e econômica. Com isso se privilegia o princípio da competitividade e o desenvolvimento da economia local na busca pela melhor oferta.

Ao prever o respeito à modalidade cabível para o somatório global, na parte final do § 2º do art. 23, o legislador acautelou-se contra o fracionamento indevido, que se caracteriza quando o administrador, de forma ilegal, vale-se de exigências e procedimentos menos formais visando, deliberadamente, a fugir da modalidade de licitação legalmente determinada pelo valor.

² FILHO. Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. Dialética. São Paulo: 2008, p. 259.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Assim sendo, tem-se que a opção pelo parcelamento do objeto é a regra e não a exceção, razão pela qual sua não adoção deve estar técnica e previamente justificada na fase interna da licitação – sendo certo que a não realização desse procedimento, por si só, configura irregularidade cuja gravidade é hábil a ensejar a aplicação de sanções por esta Corte de Contas.

Por derradeiro, transcreve-se o enunciado sumular n. 114 que consolida o entendimento desta Corte:

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.

Soma-se o fato de que, conforme exposto no item 1.1 supra, o termo de referência não define suficientemente a estratégia de suprimento e a definição dos métodos (f. 344/345, cód. arquivo: 2136760, n. peça: 8).

Portanto, reputa-se irregular a definição do objeto da forma como foi feita, já que, pelo menos a princípio, há a viabilidade técnica para sua divisão sem causar prejuízo na qualidade ou inviabilidade de sua execução.

Figura como responsável, repita-se, por tal apontamento, o Prefeito do Município e signatário do edital, Arismar Araújo Barbosa (f. 18, cód. arquivo: 2136775, n. peça: 7).

2 Diligências necessárias à instrução processual

A unidade técnica deste Tribunal, em seu estudo, apurou e quantificou lesão ao erário do município, bem como apontou o responsável por tal ocorrência (cód. arquivo: 2139057, n. peça: 10).

Em razão disso, deve o presente feito ser convertido em tomada de contas especial para que, ato contínuo, o responsável, de acordo com o disposto no art. 151, §1º, c/c art. 249, *caput*, ambos do Regimento Interno desta Corte, seja citado a fim de que ou apresente defesa no prazo improrrogável de 30 dias ou recolha a quantia devida. Na oportunidade, deve o responsável ser advertido de que deve também



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

considerar os apontamentos ora aditados pelo Ministério Público de Contas.

III CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos termos da fundamentação desta manifestação, o Ministério Público de Contas **REQUER** o aditamento do objeto do processo, a conversão do presente feito em tomada de contas especial, bem como, ato contínuo, a citação do responsável para que ou apresente defesa no prazo improrrogável de 30 dias ou recolha a quantia devida. Alternativamente, este órgão ministerial **REQUER** ser intimado pessoalmente da decisão interlocutória que eventualmente vier a indeferir, no todo ou em parte, os requerimentos ora formulados.

Belo Horizonte, 02 de setembro de 2020.

(Documento assinado digitalmente – arquivo digital disponível no SGAP)

Maria Cecília Borges

Procuradora do Ministério Público / TCE-MG