



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 953/2021
Autos n.: 1.101.766
Natureza: Denúncia
Jurisditionado: Município de Catuji
Entrada no MPC: 10/08/2021

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia apresentada por Rogério Antunes Silva Ltda (Zeus Elétrica), na qual são apontadas supostas irregularidades no Processo Licitatório n. 33/2021, Pregão Presencial n. 13/2021, deflagrado pelo município de Catuji, cujo objeto é o registro de preços de serviços de modernização da iluminação pública, iluminação ornamental em praças e jardins, campo/quadra de futebol e natal (peça 02 SGAP).

2. A denunciante apontou, em síntese, as seguintes irregularidades:

- a) não publicação do edital do pregão no site oficial da prefeitura;
- b) tipo de licitação “por menor preço global” restringe indevidamente o caráter competitivo do certame;
- c) exigência de disponibilidade de engenheiro agrônomo como requisito de comprovação da capacidade técnico-profissional do licitante;
- d) exigência de apresentação de atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto das lâmpadas como requisito de habilitação;
- e) retirada da exclusividade dada inicialmente as microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte, sem reabertura de prazo para apresentação das propostas

3. Recebida a denúncia (peça 04 SGAP), o conselheiro relator determinou a intimação da Sra. Patrícia Gomes Pereira, subscritora do edital, para que encaminhasse cópia do processo licitatório e justificativas que entendesse pertinentes sobre os fatos denunciados (peça 06 SGAP).

4. Regularmente intimada, a Sra. Patrícia Gomes Pereira apresentou justificativas e documentos juntados na peça 11 SGAP.

5. Sobreveio decisão do conselheiro relator que **indeferiu a suspensão liminar do certame** pleiteada pela denunciante (peça 14 do SGAP).

6. Seguiu-se o exame inicial da 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios que concluiu pela ocorrência parcial das irregularidades denunciadas (peça 20 SGAP):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

III. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se pela procedência parcial da denúncia, em função da seguinte irregularidade no Pregão Presencial nº 013/2021:

a) Da exigência de apresentação de atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto das lâmpadas como requisito de habilitação.

Esclareça-se que a irregularidade assinalada é passível de aplicação de multa a Senhora Patrícia Gomes Pereira (Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritora do edital em exame) por ter praticado ato com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 102, de 2008).

7. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, nos termos do art. 61, §3º, da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno)

8. É o relatório, no essencial.

ADITAMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

9. Ministério Público de Contas no exercício da competência prevista no art. 61, §3º, da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno), promove os seguintes aditamentos:

I) Da ausência de parcelamento do objeto licitado

10. O denunciante se insurgiu contra o tipo de licitação por “menor preço global”, por entender que restringe indevidamente o caráter competitivo do certame.

11. A planilha detalhada dos serviços contida no termo de referência divide os serviços em quatro itens (compostos por vários subitens) assim descritos:

- Item 01: serviço de iluminação pública urbana e rural;
- Item 02: serviço de iluminação pública ornamental em praças e jardins;
- Item 03: serviço de iluminação de campo e quadra de futebol;
- Item 04: serviço de iluminação de natal.

12. A 3ª CFM, ao analisar a denúncia, considerou regular a aglutinação dos referidos serviços:

Portanto, entende-se que os serviços de engenharia para execução de serviços na iluminação pública, bem como o fornecimento de materiais, ferramentas e mão de obra especializada, objeto licitado, guardam relação direta de continuidade, e, assim, a forma de execução das atividades por uma única empresa contratada pode agregar ganho de eficiência no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

gerenciamento do contrato, traduzindo-se em economicidade para a Administração em termos de melhor execução contratual, razão pela qual conclui-se pela legalidade do critério de julgamento de menor preço global e, conseqüentemente, pela improcedência desse item da denúncia.

13. Contudo, este órgão ministerial entende que a justificativa apresentada no item 4.3 do termo de referência é genérica e não demonstra a interdependência capaz de gerar prejuízo na execução dos serviços por mais de uma contratada.

14. O não parcelamento do objeto licitado representa ofensa ao art. 23, §1º c/c o art. 3º, §1º, ambos da Lei n. 8.666/1993, restringindo a competitividade no certame e frustrando a obtenção da melhor proposta para a administração. É bom lembrar que o objeto licitado abrange serviços e fornecimentos distintos, tais como:

- a) a implantação de novos pontos de iluminação pública;
- b) a manutenção mensal dos ativos de iluminação pública já existentes;
- c) o georreferenciamento, cadastramento e emplacamento da iluminação pública;
- d) a locação de software de gestão;
- e) a poda e supressão de árvores;
- f) a iluminação de campo/quadra de futebol;
- g) e a iluminação de natal, entre outros.

15. Ressalte-se que, conforme registrado na ata do pregão (fls. 182/183), **apenas uma empresa participou do certame.**

16. O mencionado art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93 estabelece que a administração, ao promover licitações para a contratação de obras ou serviços, deve parcelar o objeto em quantas parcelas forem viáveis sob o aspecto técnico e econômico.

17. Quanto à referida norma, o TCE/MG enunciou na Súmula 114 a seguinte interpretação:

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.¹

18. Verifica-se, a partir disso, que o parcelamento do objeto licitado constitui a regra, sendo exceção a licitação de diversos serviços distintos em lote único.

¹ Publicada no "Minas Gerais em 12/05/2010, p. 53.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

19. Assim, entende o Ministério Público de Contas que a ausência de parcelamento do objeto licitado ofendeu o art. 23, §1º c/c o art. 3º, §1º, ambos da Lei Federal n. 8.666/1993, restringindo a competitividade no certame e frustrando a obtenção da melhor proposta para a administração.

II) Da ausência do adequado planejamento da licitação: inexistência de dados, projetos ou estudos preliminares que demonstrem os serviços/fornecimentos demandados pela administração, seus quantitativos, bem como possibilitem a definição do valor estimado da contratação

20. É cediço que a realização de uma licitação, que implica na observância de uma série ordenada de diversos atos administrativos, demanda da administração tempo e, principalmente, planejamento. A falta de planejamento atualmente constitui uma das principais causas de problemas nas contratações públicas, pois uma licitação inadequadamente ou não planejada não assegura a eficiente satisfação do interesse público envolvido e a correta aplicação dos recursos públicos, além de trazer inúmeros inconvenientes durante a execução do contrato dela decorrente.

21. A primeira etapa do planejamento a ser observada pela administração é a **identificação da necessidade** a ser satisfeita.

22. Conforme demonstra a cópia do processo licitatório juntada na peça n. 11 do SGAP, o certame ora examinado foi deflagrado por solicitação da secretária municipal de Administração e Planejamento, Sra. Rafaela Silva Santos (fls. 02/03). A referida solicitação foi instruída com a pesquisa de preços (fls. 06/14) o termo de referência de fls. 15/27 (subscrito pela referida secretária municipal), documento no qual é apontada como justificativa da contratação a necessidade de *“manutenção e conservação da rede elétrica do município, além de alterações e complementações das mesmas, de modo a favorecer a comunidade do entorno das intervenções”*.

23. Ocorre que o termo de referência ou qualquer outro documento juntado na fase interna do certame não contém dados concretos, estudos preliminares e/ou projeto básico que demonstrem quais são as necessidades concretas da administração municipal a serem satisfeitas e seus quantitativos.

24. Não consta entre os anexos do edital **sequer o inventário dos ativos de iluminação pública**, documento imprescindível para formulação das propostas pelos licitantes, uma vez que a planilha detalhada dos serviços contida no termo de referência elenca, entre outros, os seguintes serviços:

- item 1.16: “serviço de manutenção da iluminação pública mensal, incluindo material (lâmpada, reator, conexão, cabos rele e base) e mão de obra em todos os pontos de IP informados, em todos os bairros e distritos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

do município”;

- item 1.19: “serviço de georreferência, cadastramento e emplacamento da iluminação pública”;
- item 1.20: “serviço de locação de software de gestão e controle de manutenção”.

25. E ao final de cada um dos itens acima elencados é afirmado na planilha detalhada de serviços que o valor estimado do item *“deve ser multiplicado pela quantidade de pontos”*, apesar da quantidade e do tipo de pontos de iluminação pública existentes no município não ser informada.

26. Registre-se que o detalhamento do atual número e tipo de pontos de iluminação pública existentes no município impede inclusive a correta estimativa do valor a ser contratado pela administração, pois a estimativa de quantitativos e custos unitários contida no termo de referência informa apenas o valor dos serviços de manutenção, georreferenciamento e locação de software por ponto de iluminação.

27. Além das deficiências acima expostas quanto ao serviço de manutenção dos ativos de iluminação, constata-se que o termo de referência também não especifica ou detalha minimamente quais melhorias pretende a administração realizar nos pontos de iluminação pública já existentes, nem estima quantos novos pontos de iluminação e/ou novas lâmpadas o município pretende adquirir.

28. Aliás, no item 4.1 do termo de referência, a administração fixa a estimativa de 400 unidades de serviços, no valor aproximado de R\$ 1.400.000,00 para 12 (doze) meses. **Ocorre que tais quantitativos e valor estimados não estão amparados em nenhum dado concreto ou estudo preliminar.**

29. O compulsar do processo licitatório revela que, na realidade, a administração não estimou o quantitativo dos serviços a serem contratados, mas apenas fixou aleatoriamente a “estimativa de 400 unidades de serviço”.

30. Consequentemente, também não houve estimativa do valor a ser contratado, uma vez o montante de R\$ 1.400.000,00 apontado no termo de referência foi obtido por meio da multiplicação da mencionada quantidade de 400 unidades de serviço pelo valor de R\$ 3.500,00, “valor aleatório” que foi “instituído apenas para efeito de cálculo dos serviços”, conforme descreve o termo de referência.

31. É indispensável ao planejamento das compras públicas a existência de premissas consistentes amparadas em dados concretos, bem como a definição de metodologia utilizada no processo de definição dos quantitativos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

32. Frise-se que não constam dos autos quaisquer dados, projetos ou estudos preliminares que fundamentem os quantitativos e valores estimados.

33. É dever da administração definir o quantitativo e o orçamento detalhado do objeto pretendido, nos termos do disposto no art. 7º, § 2º, inciso II e § 4º da Lei Federal n. 8.666/1993:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(...)

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

34. Frise-se que a utilização do sistema de registro de preços, em que não há obrigatoriedade de contratação de todo o quantitativo estimado, não dispensa a apresentação de tais dados e/ou estudos preliminares, que visam demonstrar que a atuação da administração está alicerçada no adequado planejamento.

35. Tal estimativa deve ser fundamentada para evitar tanto o excesso quanto a carência dos serviços/bens necessários à satisfação da necessidade da administração. Ainda, a estimativa serve para delimitar as propostas, bem como fixar os requisitos de habilitação.

36. Diante do exposto, entende o Ministério Público de Contas ser irregular o certame ora examinado por ausência do adequado planejamento da licitação, notadamente a inexistência de dados, projetos ou estudos preliminares que demonstrem os serviços/fornecimentos demandados pela administração, seus quantitativos, bem como possibilitem a definição do valor estimado da contratação, em flagrante ofensa aos arts. 7º, § 2º, inc. II, e §4º, da Lei n. 8.666/1993.

CONCLUSÃO

37. Diante do exposto, **requer o Ministério Público de Contas:**

a) o aditamento da denúncia em razão das seguintes irregularidades:

a.1) ausência de parcelamento do objeto licitado ofendeu o art. 23, §1º c/c o art. 3º, §1º, Lei n. 8.666/1993 e Súmula TCE/MG 114;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

- a.2) ausência do adequado planejamento da licitação: inexistência de dados, projetos ou estudos preliminares que demonstrem os serviços/fornecimentos demandados pela administração, seus quantitativos, bem como possibilitem a definição do valor estimado da contratação - arts. 7º, § 2º, inc. II, e §4º, da Lei n. 8.666/1993;
- b) seja determinado ao município de Catuji que se abstenha de permitir a adesão de órgãos não partícipes (caronas) à Ata de Registro de Preços 14/2021, decorrente do PP SRP 33/2021, até a deliberação de mérito sobre as irregularidades apontadas nos autos, mormente, a ausência de projetos ou estudos preliminares que demonstrem os serviços/fornecimentos demandados pela administração;
- c) a citação da Sra. Rafaela Silva Santos, subscritora do termo de referência e autoridade solicitante, para apresentar defesa em face das irregularidades apontadas no exame da 3ª CFM (peça 20 SGAP) e daquelas ora aditadas pelo Ministério Público de Contas;
- d) após transcorrido o prazo de defesa e efetuado o reexame pela unidade técnica, sejam os autos remetidos novamente a este *parquet* de contas para manifestação conclusiva;
- e) alternativamente, seja este Ministério Público de Contas intimado pessoalmente da decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os requerimentos acima formulados.

Belo Horizonte, 16 de setembro de 2021.

Cristina Andrade Melo
 Procuradora do Ministério Público de Contas