



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.058.889
Natureza: Denúncia
Denunciante: Muniz Produções e Eventos Eireli - ME
Jurisdicionado: Poder Executivo do Município de Capinópolis
Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de denúncia, com pedido de suspensão liminar do certame, formulada pela empresa Muniz Produções e Eventos Eireli – ME, em face de supostas irregularidades ocorridas no Processo Licitatório nº 013/2019 - Pregão Presencial nº 009/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Capinópolis, cujo objeto consiste no “*[...] registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada para locação de sonorização, iluminação, banheiros químicos e outros, para atender aos diversos eventos promovidos pela prefeitura municipal de Capinópolis*” (fl. 11).

2. A Denunciante alegou, em síntese, a existência das seguintes irregularidades:

- a) exigência de declaração da própria empresa participante para comprovação da condição de Microempresa – ME ou Empresa de Pequeno Porte – EPP (item 2.1, .a.1, do Edital - fl. 13);
- b) ausência de reabertura do prazo para apresentação das propostas, após exclusão do item 6 do Edital, o que caracteriza inobservância ao disposto no art. 21, §4º, da Lei nº 8.666, de 1993¹;

¹ Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

[...]

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

c) ausência de reabertura do prazo para apresentação das propostas, após alteração da exigência de Licença Ambiental para Licença Ambiental para Fins de Transporte e Descarte de Resíduos (item 5.2.7, a, do edital).

3. A Denúncia foi recebida e distribuída às fls. 45 e 46.

4. Em seguida, V. Exa. determinou a intimação do Prefeito Municipal de Capinópolis, Sr. Cleidimar Zanotto, e do Pregoeiro e Subscritor do Edital, Sr. Augusto Amaral Figueira, para que encaminhassem a esta Corte cópia integral do procedimento licitatório relativo ao Pregão Presencial nº 009/2019, fases interna e externa, informando o estágio em que se encontrava, bem como para que apresentassem justificativas, informações e documentos que entendessem pertinentes à elucidação dos fatos (fl. 47/47-v).

5. Intimados (fls. 48 a 50), os responsáveis, por sua procuradora, manifestaram-se às fls. 52 a 57, juntando aos autos o CD-ROM de fl. 58.

6. Na decisão de fls. 65 a 67, V. Exa. indeferiu o pedido de suspensão liminar do certame.

7. Atendendo ao requerimento da Unidade Técnica (fl. 70), V. Exa. determinou a intimação do Prefeito Municipal para que encaminhasse a este Tribunal cópia do Decreto Municipal nº 3.691, de 2013; do Decreto Municipal nº 2.814, de 2006; bem como de documentação faltante relativa ao Pregão Presencial nº 009/2019.

8. Intimado (fls. 72 a 73), o Gestor Municipal juntou aos autos os documentos de fls. 74 a 152.

9. A Unidade Técnica manifestou-se às fls. 154 a 160, concluindo pela improcedência das irregularidades aventadas pela Denunciante descritas acima nos itens “a” e “b” e pela procedência da irregularidade relativa à alteração da exigência de Licença Ambiental para Licença Ambiental para Fins de Transporte e Descarte de Resíduos, sem a reabertura de prazo para apresentação das propostas.

10. Vieram, então, os autos ao Ministério Público para manifestação preliminar (fl. 160).

11. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

FUNDAMENTAÇÃO

12. Cumpre a este *Parquet* apresentar apontamentos complementares aos indicados na denúncia e na manifestação técnica, nos termos do art. 61, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, Resolução nº 12, de 2008.

I – Da especificação e publicidade do objeto licitado

13. Cabe verificar se houve a correta especificação e publicidade do objeto a ser contratado.

14. Com vistas a garantir a transparência das cotações e a isonomia na oferta das propostas, a legislação em matéria licitatória sempre se preocupou com a particularização do objeto licitado com razoável grau de precisão, motivo da importância conferida aos projetos básicos e, mais recentemente, ao termo de referência.

15. A Lei nº 8.666, de 1993, em seus artigos 14, 38, *caput* e 40, inc. I, dispõe que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma suficiente e clara:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

[...]

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara; (Grifou-se.)

16. No mesmo sentido, dispõe o artigo 3º, inc. II, da Lei nº 10.520, de 2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; (Grifo nosso.)

17. A suficiente especificação do objeto a ser licitado constitui condição de legitimidade sem a qual o procedimento licitatório não pode prosperar, tendo em vista que, caso os itens que a Administração pretenda adquirir não sejam devidamente caracterizados,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

tanto a formulação quanto o julgamento das propostas serão prejudicados, tornando inviável uma contratação subsequente.

18. A jurisprudência do TCU, reiteradamente, reforça a necessidade da correta definição do objeto:

Análise

48. A definição precisa do objeto propicia a participação isonômica dos interessados na contratação e a competitividade de um certame. Nessa linha, é pacífico o entendimento desta Corte e a relevância com que o tema é abordado, conforme consignado na Súmula nº 177:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

49. No mesmo raciocínio, destaca-se fragmento do voto balizador do Acórdão nº 627/2003 – Plenário, por meio do qual o relator sustenta que a correta definição do objeto no Projeto Básico é condição inafastável para sua legitimidade, pois constitui elemento indispensável à efetiva observância dos princípios constitucionais da isonomia e da publicidade.²

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.4. dar ciência ao Comando [...], que:

9.4.4. deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação, conforme prevê o art. 15, § 7º, I e II da Lei 8.666/93;³

19. A descrição do objeto deve traduzir, com fidelidade, a real necessidade da Administração Pública, listando todas as características indispensáveis e afastando os atributos irrelevantes e desnecessários, que apenas possuem o condão de restringir o caráter competitivo do certame.

20. Ademais, a correta definição do objeto não beneficia apenas a Administração, mas também o licitante, o qual ficará munido de informações que possibilitarão a perfeita compreensão e quantificação do objeto, o que irá refletir diretamente na formulação de uma proposta mais acertada.

² TCU, Plenário, AC nº 2927/2009, Rel. Ministro José Múcio Monteiro, j. em 02/12/2009. Grifo nosso.

³ TCU, Plenário, AC nº 2155/2012, Rel. Ministro Raimundo Carneiro, j. em 15/08/2012. Grifo nosso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

21. No que tange à necessidade de divulgação dos atos e decisões administrativas, o art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, em consonância com o caput do art. 37 da CR/88, prevê que a licitação será processada e julgada em conformidade com alguns princípios básicos aplicáveis à Administração Pública, entre eles o princípio da publicidade:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

22. O princípio da publicidade também está inserido no § 3º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, assim como nos incisos I a IV e VI do art. 4º e art. 8º da Lei nº 10.520, de 2002.

23. Atualmente, o princípio da publicidade deve ser analisado também sob a ótica da Lei federal nº 12.527, de 2011, Lei de Acesso à Informação, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim de garantir o acesso a informações, conforme previsto na Constituição da República.

24. O anúncio inicial da realização de procedimento licitatório e publicação de informações necessárias para a participação constituem atos de primordial importância, considerando que a participação no certame está condicionada ao conhecimento prévio de sua existência, dos bens e/ou serviços a serem licitados, bem como dos requisitos necessários para a habilitação de eventuais concorrentes.

25. Nesse diapasão, a legitimidade da licitação está condicionada à ampla divulgação de sua existência, devendo ser realizada em prazo que assegure a participação de todos os interessados.

26. Eventuais falhas na divulgação do edital, que tenham como resultado limitação à participação de interessados, darão ensejo à declaração de nulidade de todo o procedimento licitatório.

27. Após analisar a cópia do Edital do Pregão Presencial nº 009/2019 colacionada aos autos, verificamos em seu item “1. DO OBJETO” a seguinte descrição do objeto licitado (fl. 11):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

1. DO OBJETO:

1.1. A presente licitação será do tipo “**Menor Preço por Item**”, por meio de Registro de Preços, para eventual e futura contratação de empresa especializada para locação de sonorização, iluminação, banheiros químicos e outros, para atender aos diversos eventos promovidos pela Prefeitura Municipal de Capinópolis, conforme Anexo I, parte integrante deste edital. (Grifou-se)

28. Texto análogo foi utilizado na definição do objeto constante no Aviso de Licitação, conforme se observa às fls. 102 e 103 do Procedimento Licitatório (CD-ROM de fl. 58).

29. Ocorre que o Termo de Referência, Anexo I do Edital, incluiu, dentre os itens licitados, os serviços de agente de segurança não armada (fl. 83 do Procedimento Licitatório - CD-ROM de fl. 58), não constantes na descrição do objeto apresentada no item 1 do Edital, bem como no Aviso de Licitação.

30. Assim, no entendimento deste Parquet, resta caracterizada a insuficiência na especificação e na publicidade do objeto licitado, uma vez que a publicação do aviso do certame não mencionou a contratação dos serviços de agente de segurança não armada, os quais constaram apenas no Termo de Referência anexo ao Instrumento Convocatório.

31. Destaque-se que, não obstante a definição apresentada do item 1 do Edital e do Aviso de Licitação traga a expressão “outros”, na qual poderia se sustentar que estariam incluídos os serviços segurança não armada, entendemos que tal conjectura não merece respaldo, considerando que, embora os artigos 38 e 40, inc. I, da Lei de Licitações, e o artigo 3º, inc. II, da Lei nº 10.520, de 2002, estabeleçam que a descrição do objeto deva ser sucinta, isso não significa que ela possa ser incompleta ou dúbia, de forma que não forneça os mínimos elementos necessários ao conhecimento, por parte dos licitantes, das especificações dos produtos que o Poder Público pretende adquirir.

32. Insta frisar que, na situação em tela, o prejuízo decorrente da falha na especificação e publicidade do objeto restou claro, considerando que, para os serviços de fornecimento de agente de segurança não armada, nenhum interessado ocorreu ao aviso de licitação, consoante se verifica da ata da sessão de julgamento de fls. 275 a 284 do Procedimento Licitatório (CD-ROM de fl. 58), demonstrando concretamente que a competição restou prejudicada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

33. Destarte, à vista da falha identificada no Pregão Presencial nº 009/2019, descrita no presente parecer, bem como da irregularidade suscitada pela Denunciante e ratificada pela Unidade Técnica, devem ser citados para apresentação de defesa o Sr. Cleidimar Zanotto, Prefeito Municipal de Capinópolis, e o Sr. Augusto Amaral Figueira, Pregoeiro e Subscritor do Edital.

CONCLUSÃO

34. Pelo exposto, este Ministério Público opina pela citação do Sr. Cleidimar Zanotto, Prefeito Municipal de Capinópolis, bem como do Sr. Augusto Amaral Figueira, Pregoeiro e Subscritor do Edital, para apresentação de defesa e dos esclarecimentos que entenderem pertinentes.

35. Requer que, apresentada defesa, a Unidade Técnica competente manifeste-se conclusivamente, na forma determinada pelo art. 307, § 1º, da Resolução nº 12, de 2008, deste Tribunal.

36. Pleiteia, por fim, o retorno dos autos para parecer conclusivo.

37. É o parecer.

Belo Horizonte, 17 de outubro de 2019.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas