



**Processo n.:** 1.058.889  
**Natureza:** Denúncia  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de Capinópolis  
**Relator:** Conselheiro Subst. Adonias Monteiro

### **I – Da Denúncia**

Versam os presentes autos sobre Denúncia apresentada pela empresa **Muniz Produções e Eventos EIRELI – ME** (fls. 01 a 03v), quanto à existência de possíveis irregularidades no Edital do Pregão Presencial n. 09/19, Processo Licitatório n. 13/19, realizado pela Prefeitura Municipal de Capinópolis.

Em síntese estas foram as irregularidades constantes do edital de licitação:

- 1) Retirada do item 6 – Painel de Led alta definição, sem a reabertura dos prazos de publicação;
- 2) Exigência de declaração da empresa que se trata de microempresa ou empresa de pequeno porte;
- 3) Retirada de item que versa sobre licença ambiental sem reabertura de prazo para apresentação de propostas.

No dia 25/02/2019 o relator **Conselheiro Substituto Adonias Monteiro** determinou (fl. 47) a requisição de documentos e informações para aprofundamento das questões levantadas na denúncia, tendo em vista que:

“... a controvérsia narrada pela denúncia se relaciona à condução da fase interna do certame, atinente à própria definição do objeto a ser licitado. Noutras palavras, são contestadas opções administrativas ligadas às características de mercado que oferta os serviços a serem contratados, os quais devem, necessariamente, constar e serem fundamentadas nos autos do processo licitatório”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Em cumprimento a esta determinação o Prefeito Municipal **Cleidimar Zanotto** enviou ofício (fls. 52 a 57) com a intenção de fazer os esclarecimentos necessários solicitados, anexando para isto um CD do processo licitatório (fl. 58).

Analisando as ponderações do Prefeito Municipal (fls. 65 a 67) o relator concluiu pelo indeferimento do pedido de cautelar, por considerar que as alterações do edital não acarretaram prejuízos ao erário e nem restringiram a competitividade do certame e, posteriormente, determinou (fls. 71/71v) a intimação do atual Prefeito Municipal de Capinópolis para que remetesse os documentos solicitados pela Superintendência de Controle Externo (fl. 70), para fins de diligência.

Com base na documentação enviada (fls. 74 a 152) a Unidade Técnica elaborou relatório (fls. 154 a 159) concluindo o seguinte:

- ✓ Pela procedência da denúncia no que se refere à alteração da exigência de Licença Ambiental para fins de transporte e descarte de resíduos (alínea “a” do item 5.2.7 do edital), sem a reabertura de novo prazo para apresentação das propostas;
- ✓ Pela improcedência da denúncia quanto à exigência de declaração da própria empresa para comprovação da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, item 2.a.1 do edital; e,
- ✓ Pela improcedência da denúncia quanto à retirada do item 6, sem reabertura de prazo para formulação das propostas.

Instado a se manifestar o Ministério Público de Contas – MPC teceu suas considerações (fls. 161 a 164) voltadas para outro aspecto não presente no rol de irregularidades denunciadas no procedimento licitatório, qual seja a falha na especificação e publicidade do seu objeto.

Considerando a irregularidade exposta pela Unidade Técnica e aquela apresentada pelo MPC, o relator determinou (fls. 165/165v) a citação dos responsáveis para exposição das suas justificações, após o que os autos fossem remetidos a esta Coordenadoria (4ª CFM) para reexame das alegações apresentadas.



Em cumprimento à determinação do relator, esta Unidade Técnica examinou a documentação encaminhada pelo Prefeito Municipal de Capinópolis **Cleidimar Zanoto** e pelo Pregoeiro **Augusto Amaral Figueira** (fls. 169 a 222), desenvolvendo as considerações a seguir.

## **II – Do exame das irregularidades**

### **II.1 Quanto à alteração relativa à exigência da Licença Ambiental**

Segundo a denúncia oferecida originalmente, houve retificação da alínea “a” do subitem 5.2.7 do Edital do Pregão Presencial n. 09/2019, alterando o tipo de licença ambiental exigida, sem a reabertura de prazo para a apresentação de propostas.

A publicação da retificação do edital ocorreu dois dias após a publicação original, acrescentando à exigência de Licença Ambiental emitida pela Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM a expressão “*p/ fins de transporte e descarte de resíduos*”.

Em seu estudo (fl. 158) a Unidade Técnica assevera que “*a reabertura do prazo para apresentação das propostas era medida legal e razoável a ser tomada, uma vez que a não afetação na formulação das propostas não restou comprovada de maneira inquestionável*”.

Todavia, os defendentes afirmam (fl. 170) que a ilegalidade apontada não procede porque a exigência técnica de licença ambiental já fazia parte do edital original, sendo que a “*alteração somente veio especificar o tipo de licença ambiental a ser apresentada, qual seja de transporte e destinação de resíduos*”, não havendo mudança na condição da proposta.

### **Análise**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Toda e qualquer alteração do edital de licitação deve atender aos princípios da igualdade, publicidade e vinculação ao instrumento convocatório e, principalmente, obedecer ao que disciplina o § 4º do art. 21 da Lei Federal n. 8.666/ 1993 (Lei das Licitações), aplicável à modalidade pregão, conforme art. 9º da Lei Federal n. 10.520/2002 (Lei do Pregão):

Lei Federal n. 8.666/1993

Art. 21, § 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.

Lei Federal n. 10.520/2002

Art. 9º – Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei n. 8.666/1993.

Embora o procedimento adotado para a publicação da retificação tenha sido considerado correto na análise técnica inicial, uma vez que ele se deu da mesma forma que o da publicação do edital, foi questionado a existência ou não de eventual prejuízo à formulação das propostas, em razão do que diz a segunda parte do § 4º do art. 21, ou seja, “quando a alteração não afetar a formulação das propostas”, tendo sido acrescentado que

“... a retificação realizada a fim de especificar o tipo de licença ambiental a ser apresentada foi prudente e necessária, pois exigir simplesmente Licença Ambiental poderia ocasionar a habilitação de empresas aptas a atuarem em áreas diversas do objeto licitado, esvaziando, assim, o real sentido da exigência”.

No entanto, verificou-se que esta alteração reduziu o prazo estabelecido para a apresentação das propostas, o que poderia acarretar “prejuízos ao livre acesso à licitação, bem como à isonomia entre os possíveis licitantes”, tendo sido constatado que a empresa vencedora dos itens que exigiam a licença ambiental apresentou Autorização Ambiental de Funcionamento de forma genérica, sem especificar a atividade, com base na permissão ditada pelo art. 2º da Deliberação Normativa COPAM n. 74:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Art. 2º – Os empreendimentos e atividades listados no Anexo Único desta Deliberação Normativa, enquadrados nas classes 1 e 2, considerados de impacto ambiental não significativo, ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental... (Grifo nosso)

Por este motivo, a Unidade Técnica entendeu que a forma como foi inicialmente exigida a licença ambiental impossibilitou que potenciais licitantes distinguíssem o tipo de documento que atenderia à exigência editalícia, tendo como efeito potencial a restrição da competição do certame.

Assim sendo, ponderando (fl. 158) que *“se há dúvida quanto à restrição da competitividade, não é possível afirmar que está presente a condição para aplicar a exceção e não realizar a reabertura do prazo”*, a Unidade Técnica ratificou o apontamento em questão.

Porém, o relator, em sua manifestação (fls. 66v/67), havia levantado dúvidas quanto ao possível prejuízo ao erário causado pela mencionada alteração, firmando o seguinte entendimento:

“Em uma análise sumária do apontamento, verifico não ser possível afirmar que tal modificação, sem a posterior republicação do edital, constituiria, indubitavelmente, cláusula restritiva à competitividade, pois observei que as três empresas participantes do certame ofereceram propostas nos itens 2 e 3, o que permite concluir que a adoção posterior de licença ambiental para transporte e descarte de resíduos não teria limitado a participação de licitantes em relação àqueles itens”.

Alertando sobre a devida atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o relator adverte (fl. 67) sobre o perigo de dano inverso ao interesse público, numa situação em que a suspensão do procedimento possa causar mais efeito lesivo à população do que a efetiva contratação, salientando não ter vislumbrado risco de prejuízo ao erário, uma vez que o valor final registrado por itens (R\$ 71.924,00) foi bem menor do que o valor da cotação inicial de preços (R\$ 107.224,14).

Diante destes argumentos, ainda que os defendentes tenham se silenciado sobre este aspecto, opina-se pela sustentação da supressão desta irregularidade,



**retificando** o apontamento inicial, bem como pela exclusão da possibilidade de punição aos responsáveis.

## II.2 Quanto à falha na especificação e publicidade do objeto licitado

O Ministério Público de Contas apontou por iniciativa própria, de forma complementar (fls. 162 a 164), a ocorrência de uma falha na especificação e publicidade existente no objeto do edital relativo ao Processo Licitatório em análise (n. 13/2019), Pregão Presencial n. 09/2019.

De acordo como o *Parquet* houve inclusão no Termo de Referência, Anexo I do Edital (fl. 190), de serviços de ‘agente de segurança não armada’ que não constam da descrição inicial do objeto e nem no Aviso de Licitação.

Segundo o MPC a insuficiência na especificação e na publicidade do objeto licitado, deixou de observar os dispositivos legais que norteiam as aquisições realizadas pela administração pública (art. 14, art. 38 e art. 40, I da Lei das Licitações e art. 3º, II da Lei do Pregão).

### Lei Federal n. 8.666/1993

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,

Art. 40. O edital conterà ... e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I – objeto da licitação, em **descrição sucinta e clara**;

### Lei Federal n. 10.520/2002

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;

(grifos do MPC)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



O MPC pondera (fls. 162/162v) também que

“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, tanto a formulação quanto o julgamento das propostas serão prejudicados, tornando inviável uma contratação subsequente”. (grifos nossos)

Afirma ainda (fl. 163v) que a expressão “outros” constante na descrição do objeto “*não merece respaldo*”, porque contraria os dispositivos legais já citados, uma vez que, embora esta descrição deva ser sucinta, não pode “*ser incompleta ou dúbia, de forma que não forneça os elementos mínimos necessários ao conhecimento, por parte dos licitantes, das especificações dos produtos que o Poder Público pretende adquirir*”.

Por sua vez os defendentes alegam (fls. 170/171) que “*o extrato é o resumo do edital, e não carece de conter todas as condições nele exigidos*”. Acrescentam que “*o termo ‘e outros’ na conclusão dos itens licitados [...] dá a entender que há outros itens além do relatado no resumo, devendo ser conferido na íntegra do edital*”, disponibilizado no site da Prefeitura.

### Análise

De acordo com a cópia do Edital do Pregão Presencial n. 009/2019 colacionada aos autos, verificou-se que descrição do objeto licitado (fl. 11) foi a seguinte:

#### **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. (grifo nosso)

Constatou-se que, de fato, como revela o MPC, os serviços de ‘agentes de segurança não armada’ constante do Termo de Referência (fl. 190), não estão presentes na descrição do objeto.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



De acordo com a Lei de Licitações “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto” (art. 14), sendo que “o procedimento licitatório será iniciado com a abertura do processo administrativo [...] contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto...” (art. 38), termo replicado no inciso I do art. 40 que exige que o objeto da licitação tenha que conter “descrição sucinta e clara”. (grifos nossos)

Estes mesmos regramentos são corroborados no Regulamento da modalidade de licitação denominada Pregão (Decreto n. 3.555/2000) e no Regulamento do Sistema de Registro de Preços – SRP (Decreto n. 7.892/2013):

Decreto n. 3.555/2000 – Regulamento do Pregão

Art. 11. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

II – do edital e do aviso constarão **definição precisa, suficiente e clara do objeto**, bem como a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, e o local onde será realizada a sessão pública do pregão (grifo nosso);

Decreto n. 7.892/2013 – Regulamento do SRP

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666/1993, e nº 10.520/2002, e contemplará, no mínimo:

I – a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

A forma clara, exata e precisa do objeto constitui regra indispensável da competição, devendo ser observada como elemento indispensável à efetiva aplicação dos princípios da isonomia e da publicidade, uma vez que sua correta definição beneficia tanto a Administração quanto ao licitante, não se podendo incluir expressões duvidosas ou indesejáveis que possam transgredir a essência do objeto licitado, dificultando ao licitante a formulação de uma proposta mais adequada.

Neste sentido é importante ressaltar também o conteúdo da Súmula n. 177 do Tribunal de Contas da União:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



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. (grifo nosso)

A falta de uma definição clara e precisa do objeto do edital traz reflexos negativos na medida em que desorienta os licitantes, podendo causar resultados inesperados à Administração e incerteza quanto à correta contratação conforme previsto e desejado.

Seguindo o entendimento do Ministério Público de Contas (fl. 163v), conquanto a descrição do objeto deva ser sucinta não pode “*ser incompleta ou dúbia, de forma que não forneça os elementos mínimos necessários ao conhecimento, por parte dos licitantes, das especificações dos produtos que o Poder Público pretende adquirir*”.

Sendo assim, conclui-se que a pela ilegalidade da inclusão dos serviços de ‘agentes de segurança não armada’ no Processo Licitatório n. 13/2019, Pregão Presencial n. 09/20, por não estarem incluídos no objeto do edital.

Dessa forma, opina-se pela manutenção da irregularidade manifestada pelo Ministério Público, no que se refere à insuficiência na especificação e na publicidade do objeto, por estarem em desconformidade com o art. 14 e o art. 40, I da Lei das Licitações, bem como com o art. 3º, II da Lei do Pregão.

#### **IV – Conclusão**

Diante do exposto, relativamente ao Processo Licitatório n. 13/2019, Pregão Presencial n. 09/2019, da Prefeitura Municipal de Capinópolis, esta Coordenadoria opina pelo seguinte:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



- 1) **Desconsiderar a irregularidade** relativas à alteração posterior no edital de licitação (item II.1), por não ter sido constatada a ocorrência de restrição à competitividade do certame;
- 2) **Manter a irregularidade** assinalada pelo Ministério Público de Contas, sobre a falha na descrição do objeto do edital de licitação (item II.2), por ofenderem a legislação que disciplina a matéria.

À consideração Superior

4ª CFM/DCEM, 15 de junho de 2.020.

*Marcos Aurélio Cassimiro*  
Analista de Controle Externo  
TC 1.444-1