



**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

**PARECER**

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de denúncia 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 ocorrência 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 1993;
  - 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).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

3. Na análise prévia (fls. 154 a 160), a Unidade Técnica manifestou-se 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 (item “c”).
4. Em sede de manifestação preliminar (fls. 161 a 164), este Ministério Público de Contas apresentou apontamento complementar concernente à falha na especificação e publicidade do objeto do certame.
5. Citados, os Srs. Cleidimar Zanoto, então Prefeito Municipal de Capinópolis, e Augusto Amaral Figueira, Pregoeiro à época, apresentaram defesa às fls. 169 a 172, junto com a documentação de fls. 173 a 222.
6. A 4ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios – 4ª CFM, em sua análise conclusiva (fls. 225 a 229-v), retificou o entendimento técnico inicial quanto à 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, opinando pela desconsideração de tal fato como irregularidade, sob o argumento de que esta circunstância não ocasionou restrição à competitividade do certame. No que concerne à falha na especificação e publicidade do objeto licitado, a 4ª CFM opinou pela manutenção da irregularidade, por desrespeito ao disposto nos arts. 14 e 40, inc. I, da Lei nº 8.666/93, bem como ao art. 3º, inc. II, da Lei nº 10.520/2002.
7. Os autos retornaram a este Ministério Público de Contas para análise (fl. 230).
8. É o relatório, no essencial.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

#### **I – Da alteração referente à exigência de Licença Ambiental (item 5.2.7, a, do edital)**

9. Conforme citado alhures, a Unidade Técnica reconsiderou seu entendimento inicial quanto à ausência de reabertura do prazo para apresentação das propostas, após alteração



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

da exigência de Licença Ambiental para Licença Ambiental para Fins de Transporte e Descarte de Resíduos, desconsiderando tal fato como irregular, tendo em vista que a mencionada alteração não ocasionou prejuízo à competitividade na licitação em comento.

10. Após análise, este Ministério Público de Contas entende que assiste razão à 4ª CFM, motivo pelo qual, com fundamento em seu estudo técnico, opina pelo afastamento da irregularidade em tela.

### II - Da especificação e publicidade do objeto licitado

11. Na manifestação preliminar de fls. 161 a 164, este *Parquet* apresentou apontamento complementar atinente à falha na especificação e publicidade do objeto do certame, tendo em vista 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.

12. Em sua defesa (fls. 169 a 172), os responsáveis aduziram que:

[...] De fato, o extrato é o resumo do edital, e não carece de conter todas as condições nele exigidos. Tanto no corpo do extrato (DOC.2) relata-se que o “edital disponível no site [www.capinopolis.mg.gov.br](http://www.capinopolis.mg.gov.br), e outras informações via telefone 34-3263-0320”. Além disso, o resumo do extrato do edital ainda constou o termo “e outros” na conclusão dos itens licitados, portanto, dá a entender que há outros itens além do relatado no resumo, devendo ser conferido na íntegra do edital, qual já informado disponibilizado em site da Prefeitura. E por fim, não há que se apontar qualquer prejuízo ao julgamento do item do processo, já que houve participação de no mínimo 3 empresas interessadas no item, conforme consta da ata (DOC. 2) [...]

13. No reexame de fls. 225 a 229-v, a 4ª CFM opinou pela manutenção da irregularidade em tela, à vista da inobservância ao disposto nos arts. 14 e 40, inc. I, da Lei nº 8.666/93, bem como ao art. 3º, inc. II, da Lei nº 10.520/2002, ratificando o entendimento preliminar deste *Parquet* de Contas.

14. Objetivando uma melhor análise da irregularidade em comento, entendemos por bem rememorar os argumentos apresentados por este Ministério Público de Contas em manifestação preliminar.

15. Com a pretensão de garantir a transparência das cotações e a isonomia na oferta das propostas, a legislação em matéria licitatória sempre se preocupou com a particularização



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

do objeto licitado com razoável grau de precisão, motivo da importância conferida aos projetos básicos e, mais recentemente, ao termo de referência.

16. A Lei nº 8.666, de 1993, regente do caso em tela, 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.)

17. 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.)

18. 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.

19. 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**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**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.<sup>1</sup>

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;<sup>2</sup>

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. O princípio da publicidade também está inserido no § 3º do art. 3º da Lei nº

<sup>1</sup> TCU, Plenário, AC nº 2927/2009, Rel. Ministro José Múcio Monteiro, j. em 02/12/2009. Grifo nosso.

<sup>2</sup> 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

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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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):

### **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)

29. 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).

30. 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,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

bem como no Aviso de Licitação.

31. 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.

32. 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.

33. 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 acorreu 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.

34. Sobre a irregularidade em comento, na defesa de fls. 169 a 172, alhures mencionada, os responsáveis arguíram que “[...] *E por fim, não há que se apontar qualquer prejuízo ao julgamento do item do processo, já que houve participação de no mínimo 3 empresas interessadas no item, conforme consta da ata (DOC. 2)*”.

35. Contudo, após análise do referido “DOC. 2”, indicado pelos defendentes e juntado às fls. 221 e 222 dos autos, este Parquet verificou que se trata apenas de cópia de publicidade do edital em jornal, sem inclusão dos serviços de fornecimento de agente de segurança não armada, não sendo apresentada cópia da ata da sessão de julgamento ou de qualquer outro documento que comprove a participação de no mínimo 3 interessados para o item em questão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

36. Assim, considerando que a cópia da ata da sessão de julgamento do Procedimento Licitatório apontada por este *Parquet* em Manifestação Preliminar (documento de fls. 275 a 284 de CD-ROM juntado à fl. 58 dos autos), encaminhada a esta corte pelo próprio Prefeito Municipal, Sr. Cleidimar Zanotto, informa que a competição para os serviços de fornecimento de agente de segurança não armada restou prejudicada, tendo constado à fl. 281 do Procedimento Licitatório, explicitamente, que a licitação para tal item restou fracassada, e que os Defendentes não apresentaram qualquer documento apto a provar o contrário, concluimos pela manutenção da irregularidade em tela.

**CONCLUSÃO**

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

a) **procedência parcial** da Denúncia, tendo em vista a irregularidade reconhecida neste parecer;

b) **aplicação de multa** ao Sr. Cleidimar Zanotto, então Prefeito Municipal de Capinópolis, e ao Sr. Augusto Amaral Figueira, Pregoeiro à época e Subscritor do Edital, com base no art. 83, I, da Lei Orgânica deste Tribunal, Lei Complementar estadual nº 102, de 2008.

38. É o parecer.

Belo Horizonte, 09 de agosto de 2021.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas  
(ASSINADO DIGITALMENTE)