

## **DENÚNCIA N. 980437**

**Órgão/Entidade:** Prefeitura Municipal de São Brás do Suaçui  
**Exercício:** 2016  
**Apenso:** Denúncia n. **980452**  
**Denunciantes:** Estruturas BH Ltda. ME e Leonardo Gomes Pinto  
**Responsáveis:** Elias Ribeiro de Souza e Erica Aparecida Cardoso Moreira  
**Procuradora:** Gleice Stael de Oliveira Zappala - OAB/MG 145.047  
**MPTC:** Cristina Andrade Melo  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

### **EMENTA**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE EM RAZÃO DA REUNIÃO DE ITENS COM CARACTERÍSTICAS DIFERENTES EM UM MESMO LOTE. ARGUIÇÃO DE ILEGALIDADE NA PREVISÃO DE SANÇÃO EM REGRA GERAL NÃO COMPATÍVEL COM O OBJETO DE TODOS OS LOTES. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. A Administração Pública possui poder discricionário para estabelecer os critérios que melhor atendam à sua necessidade.
2. Não há ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que estes guardem alguma relação entre si.
3. Havendo expressa determinação legal de cumprimento de obrigação, cabe à Administração assegurar sua observância e impedir o cometimento de ato ilícito, por meio da previsão de sanções no edital.
4. Não sendo o licitante obrigado ao cumprimento da obrigação específica, a sanção correspondente não lhe alcança, ainda que a previsão esteja inserida em norma geral do edital.

### **Segunda Câmara**

**37ª Sessão Ordinária – 14/12/2017**

### **I – RELATÓRIO**

Tratam-se de Denúncias apresentadas pela empresa Estruturas BH Ltda. ME (Processo n. 980437) e pelo Sr. Leonardo Gomes Pinto (Processo n. 980452), em face do edital do Pregão Presencial nº 016/2016, promovido pela Prefeitura Municipal de São Brás do Suaçui, cujo objeto é a “contratação de Pessoa Jurídica que atue no ramo de locação, montagem, desmontagem, instalação, iluminação, e manutenção de palcos, som, banheiros químicos, contratação de serviços de locução, tendas, stands, barracas, portal de entrada, equipe de apoio e vigilância de eventos, grupos de guarda e administração de estacionamentos, grupo motogerador de energia, grupo de torres de energia, vídeos e telões, divulgação de eventos, impressão de ingressos, segurança e venda, hospedagem e alimentação dos artistas e sua equipe que se apresentarão durante evento, fechamento metálico de local de eventos, UTI

móvel, estrutura de boate (com som, luz e DJ), projeto de prevenção e combate à incêndio e pânico, apresentação de espetáculo de rodeios, apresentação de shows pirotécnicos, instalação e manutenção de brinquedos infláveis, contratação de monitores para acompanhar as crianças nos brinquedos infláveis e realização de concurso de marcha, conforme especificações, condições do Anexo I, do edital”.

O processo principal - nº 980437, Denúncia protocolizada neste Tribunal em 16/05/2016, teve juntadas a petição às fls. 01/03, e a documentação complementar às fls. 04/95, desta constando o instrumento convocatório do Pregão denunciado (fls. 14/95).

Segundo o denunciante o edital seria restritivo, uma vez que os lotes em que o objeto do certame foi dividido englobavam bens e serviços distintos, sem relação de semelhança entre si, contrariando o disposto na Lei de Licitações, ainda mais com a previsão no edital de rescisão do contrato no caso de subcontratação total ou parcial do objeto licitado, a associação do eventual contratado com outrem, a cessão ou transferência, total o parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação quando não fossem admitidas no edital do contrato.

Requeru ao final a medida cautelar de suspensão do certame.

Face à minha justificada ausência e a do então Presidente desta Casa (docs.fls.102/103), os autos foram encaminhados ao Conselheiro Vice-Presidente à época que, por meio do despacho de fls.100/101, indeferiu o pedido de suspensão cautelar do Pregão, determinando a intimação do Sr. Elias Ribeiro de Souza, ex-Prefeito do município de São Brás do Suaçuí e do Pregoeiro, para que encaminhassem cópia integral de todo o processo licitatório, até a fase em que se encontrava, podendo caso julgassem necessário apresentar justificativas acerca da denúncia.

Em atendimento à determinação desta Casa, o Chefe do Executivo à época apresentou a documentação juntada às fls.111/1.224, não havendo manifestação da Pregoeira, Érica Aparecida Cardoso Moreira, conforme certificado à fl.1.225.

Posteriormente, sob a alegação de que novos documentos foram juntados aos autos do Pregão Presencial nº 016/2016, foram encaminhados, pelo Sr. Elias Ribeiro de Souza, os documentos de fls.1.233 a 1.405.

O Órgão Técnico procedeu à análise da documentação, concluindo pela inoccorrência de fatos ou situações que comprometessem o caráter competitivo do certame, sugerindo o arquivamento dos autos, conforme justificado no relatório de fls.1.408/1.412v.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em manifestação de fls. 1.415/1415v, corroborou o estudo técnico, opinando pela improcedência da denúncia e arquivamento dos autos.

Conforme Termo de Apensamento e Encaminhamento de fl. 1.417, foram apensados ao presente processo, os autos de nº 980.452, Denúncia distribuída à minha relatoria em 18/05/2016 (fl. 69 daqueles autos), após a abertura das propostas (17/05/2016).

Nos referidos autos, o denunciante alegou, em síntese, que embora tenha apresentado impugnação ao edital no dia 12/05/2016, respeitando o prazo limite estabelecido no item 30 do referido procedimento licitatório, a Administração, em breve resposta, argumentou que o Prefeito o teria recebido em seu gabinete no dia 13/05/2016, pelo que seria ele intempestivo.

Argumentou que de acordo com o objeto do certame, nos lotes 01 e 03, foram propostos vários itens com características diferentes, inclusos em um lote e com preço a ser ofertado no valor global, contrariando a Constituição e a Lei 8.666/93.

Afirmou, ainda, que a exigência de inscrição no Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA é uma afronta a norma legal por não estar relacionado diretamente ao objeto em questão: contratação de palco, som, iluminação, etc. Assim, argumenta que tal obrigação se limita apenas ao lote 08 e que as propostas tratam de ramos comerciais divergentes, não havendo qualquer correlação com a produção de tais itens.

Ao final, requereu a determinação por esta Corte da suspensão cautelar do processo licitatório.

Nos termos do despacho de fls.70/71 do processo apenso, não verifiquei a comprovação de irregularidades graves que impedissem o prosseguimento da licitação, tampouco que demonstrassem a existência de perigo na demora quanto à análise de possíveis irregularidades, razão pela qual, não concedi a liminar para a suspensão da licitação Pregão Presencial nº 016/2016, determinando a intimação do denunciante para ciência da decisão.

Encaminhados os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal, elaborou o Órgão Técnico o relatório de fls. 81/83 do processo apenso, no qual, identificando nos autos de nº 980.437, em tramitação nesta Casa, a mesma matéria tratada nos presentes autos, sugeriu o apensamento da Denúncia àquela, tendo em vista sua fase processual mais avançada.

Determinei o respectivo apensamento nos termos do despacho de fl.84 do processo apenso, retornando os autos à Área Técnica para elaboração de análise conjunta dos processos.

Referida análise gerou o relatório de fls.86/91v do processo apenso, por meio do qual o órgão Técnico concluiu que o pedido de impugnação do denunciante foi de fato intempestivo e não observou as disposições da Lei 8.666/93; considerou improcedente a irregularidade apontada pelo denunciante, relativa à ilegalidade da unificação de objetos por itens de vários lotes distintos, uma vez que não se evidenciou no certame em análise, o comprometimento do caráter competitivo do certame; e ainda, salientou que não ficou expressamente determinado qual seria a licitante a efetuar o registro do evento no IMA, considerando improcedente a alegação de limitação à ampla competição das empresas, manifestando-se pela insubsistência da denúncia e conseqüente arquivamento dos autos.

Ato contínuo, foram os autos encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que em parecer de fls. 93/93v dos autos apensos, corroborou o estudo técnico opinando pela improcedência da Denúncia, e ressaltando que já havia se manifestado no mesmo sentido, nos autos da denúncia 980437, conforme fls. 1.415 daqueles autos.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Passo à análise das irregularidades apontadas, considerando a documentação acostada, e as manifestações do Órgão Técnico e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

### **II.1 Dos fatos denunciados**

**II.1.1 Inclusão de itens, com características diferentes, em um mesmo lote, com preço a ser ofertado no valor global, caracterizando restrição à competitividade.**

Cumpra ressaltar que este item foi objeto de ambas as Denúncias, e, portanto, sua análise alcança os processos de nºs 980437 e 980452.

Alega o denunciante, Leonardo Gomes Pinto, que os itens listados, solicitados no edital, determinam a compra direta e específica apenas em 01 lote, não cabendo à Administração repassar o ônus de uma contratação conjunta de vários produtos, repassando assim a obrigação contratual, inclusive produtos que só poderiam ser contratados com critérios especiais, como por exemplo, o item de serviço de alimentação (abastecimento do camarim dos artistas contratados), solicitada no subitem **1.1.3** do edital.

A denunciante ESTRUTURAS BH LTDA. ME considera que o controle e fiscalização da prestação dos serviços, por si só, não justifica a junção de itens tão distintos e considera restritiva a medida, uma vez que as empresas atuais de mercado possuem apenas uma linha de material em seu seguimento, determinando a necessidade de sublocação dos demais itens, o que aumenta o valor final da contratação e onera a Administração Municipal. Acrescenta que a proibição de subcontratação do objeto e associação de empresas, (item 27.1, inciso VI do edital) prejudica as empresas que não possuem material próprio para atender todos os itens dos lotes.

O denunciado se manifestou, às fls. 111 a 116 – Vol. 1 e 587 a 590 – Vol. 3 dos autos, argumentando que a divisão dos lotes se deu em razão de critérios técnicos e objetivos, em que foram inseridos em um mesmo lote somente aqueles itens que se correlacionam e que são compatíveis entre si

Prosseguiu relatando que a divisão em lotes facilitaria a fiscalização da prestação dos serviços pelas contratadas, pois cada profissional do ramo seria designado para verificação do item compatível com sua área de conhecimento, como por exemplo um médico veterinário, um engenheiro eletricista.

Concluiu que razão não assistia ao denunciante, tendo em vista que a Lei Complementar 123/2016 prevê que parte dos serviços contratados por grandes empresas podem ser subcontratados a microempresas, empresas de pequeno porte, ou a ainda a microempreendedores individuais, o que permitiria ao denunciante participar do certame, subcontratando os serviços estranhos à sua atividade.

A esta conclusão também chegou a Unidade Técnica, fls.88/90 dos autos apensos, conforme discorreu *in verbis*:

Inicialmente, cabe informar que embora o objeto do Pregão Presencial nº 01/2016, seja complexo, e se trate de 26 itens que se agruparam em 10 lotes distintos, não se pode acolher a alegação do Denunciante atribuindo ao certame a existência de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo por ter estruturado seu objeto em lotes distintos.

A própria Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial (fls. 1184 dos autos em apenso) contou com razoável competitividade e, ainda, com valor global (R\$ 482.921,00 - fls. 1195) menor do que o orçado na licitação (R\$ 491.000,00 - fls. 202), razão pela qual não se pode acolher a alegação do Denunciante.

Sobre o tema convém reproduzir orientação do TCU, que se ajustaria às especificidades do caso sob exame, conforme demonstra a seguinte Decisão:

“inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem relação entre si” – Acórdão 5.260/2011-1ª Câmara.

(...)

Quanto à divisão do objeto em itens e lotes, cabe citar a Súmula 247 do TCU, a saber:

Contratação pública – Licitação – Objeto – Divisibilidade – Adjudicação – Itens – Obrigatoriedade – Súmula nº 247 – TCU

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Entende-se, portanto que não houve descumprimento no certame à Súmula 247 do TCU, considerando que o item 14.8 do Termo de Referência (fls. 24) dispôs que “para efeito de seleção, será considerado o preço correspondente ao Valor total por lote, sendo estabelecido como critério de julgamento o menor preço por lote”.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas corroborou o estudo técnico (fl. 93-autos apensos).

Verifico que a Administração Municipal, no uso do seu poder discricionário, buscou adequar sua necessidade à forma mais eficiente e econômica de contratação, visando ainda assegurar a ampla participação de licitantes, com a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nos termos da Lei Complementar nº 123/2016.

Sendo assim, não identifico, no Pregão Presencial nº 016/2016, ilegalidade constituída pelo estabelecimento da divisão do objeto em lotes, por estarem ausentes cláusulas que comprometem o caráter competitivo do certame.

**II.1.2 Envio, pelo denunciante, de impugnação ao edital, tempestivamente, tendo a Prefeitura a declarado fora do prazo estabelecido no item 30 do edital, de 05 dias úteis antes da data da abertura dos envelopes de habilitação.**

Alega o denunciante Leonardo Gomes Pinto, às fls. 01/02 do Processo n. 980452, ilegalidade no julgamento da impugnação ao edital por ele proposta, configurada pela declaração de intempestividade do procedimento pelo órgão julgador.

O Órgão Técnico procedeu à análise do item às fls. 88/88v (Proc. 980452), verificando que o denunciante, Sr. Leonardo Gomes Pinto, tinha até o dia **11/05/2016** para protocolar o pedido de impugnação junto à Comissão de Licitação, considerando que a abertura dos envelopes foi agendada para o dia **17/05/2016**, nos termos do item 4 do edital. (fls. 08).

Compulsando os autos, observou que constava às fls. 568 a 574 dos presentes autos (fls.52 a 58 dos autos em apenso), o pedido de impugnação de edital apresentado pelo denunciante, datado de **12/05/2016**. O protocolo de recebimento confirmava o seu recebimento em **12/05/2016**, às fls. 58 dos autos em apenso.

Identificou a Comunicação Interna entre a Pregoeira e o Prefeito Municipal, em 12/05/2016, fls. 579, Vol. 3 dos presentes autos, encaminhando cópia da impugnação ao edital do Pregão Presencial nº 016/2016 ao Setor Jurídico da Prefeitura Municipal para análise, efetivada em 13/05/2016.

Ratificou que o pedido de impugnação foi julgado improcedente pela Administração Municipal, pois, segundo o órgão julgador o denunciante não observou as disposições contidas no §2º do art. 41 da Lei 8.666/93, tendo apresentado intempestivamente seu pedido, e também cometido um equívoco ao fundamentá-lo, considerando que o §1º do art. 41 da Lei 8.666/93, não se aplica à pessoa jurídica, mas ao cidadão. Por fim ressaltou que ao julgar o pedido de impugnação a denunciada salientou que ele não tinha efeito de recurso, razão pela qual a impugnante não estava impedida de participar do certame.

Concluiu que, considerando que o pedido de impugnação foi intempestivo e não observou as disposições da Lei 8.666/93, tal qual fundamentou a Administração Municipal, considerava improcedente a alegação pertinente a este item.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas corroborou o estudo técnico (fl. 93 dos autos apensos).

Não vislumbro ilegalidade no proceder da Administração e, portanto, acolho as manifestações do Órgão Técnico e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para julgar improcedente este item da denúncia.

### **II.1.3 Da previsão de sanção administrativa em caso de falta de cadastro em órgão incompatível com o objeto do certame, limitando a participação no Pregão**

Argui o denunciante, Sr. Leonardo Gomes Pinto, no Proc. n. 980452, que a previsão contida no item 24 do edital, de aplicação de sanções administrativas, na hipótese de a empresa contratada não cumprir as condições pactuadas, entre as quais, a obrigação de registrar o evento no Instituto Mineiro da Agropecuária – IMA, (exigência contida na Portaria IMA nº 1.217, de 30/05/2012), afronta a norma legal.

Segundo afirma, a obrigação imposta, de registro do evento no IMA, é incompatível com a natureza dos serviços contratados, objeto do certame, tais como contratação de palco, som, iluminação, tendas, entre outros itens. Informa que tal obrigação, limita-se somente ao lote 08 (oito), e que ao estabelecer em norma geral tal exigência, houve limitação à ampla competição.

A Unidade Técnica elaborou o seguinte estudo (fls. 90/91 do autos apensos):

Inicialmente, cabe informar que o artigo 87 da Lei 8.666/93, assim como a o artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, estabeleceram sanções para aqueles agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos definidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos ou visando frustrar os objetivos da licitação, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

A aplicação das sanções administrativas pelo ente público ao contratado faltoso decorre da posição de supremacia da administração perante o particular contratado, que fornece à administração diversas prerrogativas, de direito material e processual.

Esta sanção deverá ser prevista no edital e no contrato em atendimento à Lei 8.666/93, nos seus artigos 66 a 68 e 86 a 88 e à Lei nº 10.520/2002, com a finalidade de prevenir o cometimento de ato ilícito e impedir o descumprimento das obrigações assumidas.

Diante da expressa determinação legal, o presente edital estabeleceu às fls. 31 a 32 e 37:

24.1.2.1 multa de 2,0% (dois por cento) incidente sobre o valor global do contrato por dia de atraso na entrega, montagem e desmontagem da estrutura objeto da presente licitação.

24.1.2.2 multa de 20% (vinte por cento) incidente sobre o valor global do contrato nas seguintes hipóteses:

a) em caso de não registro do evento no Instituto Mineiro da Agropecuária –IMA, conforme exigência da Portaria IMA 1.217 de 30 de maio de 2012;

b) em caso de não apresentação dos exames de brucelose, tuberculose e anemia infecciosa equina dos animais que participarão do rodeio;

c) em caso de não cadastramento do evento no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) do Estado de Minas Gerais ou outro Conselho de Classe cuja profissão possa responsabilizar-se tecnicamente por este objeto.

24.1.2.3 multa de 30% (trinta por cento) incidente sobre o valor global do contrato em caso de descumprimento parcial ou total de qualquer dos itens que compõe a proposta, conforme Anexo I – Termo de Referência, relação esta que deverá ser apresentada no ato da assinatura do contrato;

24.1.2.4 multa de 40% (quarenta por cento sobre o valor global do contrato na ocorrência das seguintes hipóteses.

[...]

34.11 A contratada deverá registrar o evento no Instituto Mineiro da Agropecuária-IMA, sob pena de multa de 20% (vinte por cento) incidente sobre o valor global do contrato, conforme exigência da Portaria IMA 1.217 de 30 de maio de 2012.

Em razão do exposto, conclui-se que as normas disciplinadoras desta licitação são normas gerais, interpretadas em favor da ampliação da disputa. Nas cláusulas pertinentes às Sanções, não ficou expressamente determinada qual seria a licitante a efetuar o registro disposto nos itens 24.1.2.2 “a” e 34.11 do Edital .

Somente às fls. 57 (Lote 10) do Termo de Referência, consta a informação a saber: “VIII- A licitante deverá apresentar o Certificado de Registro da empresa junto ao IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária;” razão pela qual consideram-se improcedentes as alegações denunciadas.

Na esteira do entendimento do Órgão Técnico, não atribuo razão ao denunciante, à vista da ausência de prejuízo aos licitantes em face da inclusão da regra geral no documento editalício.

Considerando, pois, que não estando a licitante inserida naquelas contratações cuja natureza da atividade se submeta à fiscalização do IMA e, portanto, a ela não se aplicando a cláusula das sanções administrativas correspondente, não há que se falar em restrição à competitividade.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, concluo que não foram constatadas as irregularidades denunciadas, relativas ao Pregão Presencial n. 016/2016 - Processo Administrativo nº 044/2016, instaurado pela Prefeitura Municipal de São Brás do Suaçuí, razão pela qual julgo improcedentes as denúncias de nºs 980437 e 980452.

Intimem-se as partes da presente decisão nos termos do art. 166, §1º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte.

Determino o arquivamento dos autos nos termos do art.176, inciso I, do RITCMG, após tomadas as providências cabíveis.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar improcedentes as denúncias de n. 980437 e 980452, uma vez que não foram constatadas as irregularidades denunciadas, relativas ao Pregão Presencial n. 016/2016 - Processo Administrativo nº 044/2016, instaurado pela Prefeitura Municipal de São Brás do Suaçuí; **II)** determinar a intimação das partes da presente decisão, nos termos do art. 166, §1º, inciso I, do Regimento Interno desta Corte; **III)** determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do RITCMG, após tomadas as providências cabíveis

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de dezembro 2017.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

ahw/jb/mp

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**Coordenadoria de Sistematização e Publicação  
das Deliberações e Jurisprudência**