

Parecer: MPC/321/2019  
Processo: @REP 18/00951962  
Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Caçador  
Assunto: Comunicação à Ouvidoria n. 960/2018 - Irregularidades no Edital de Concorrência n. 04/2018, emitido pela Prefeitura Municipal de Caçador

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2019.847

Trata-se de representação decorrente de comunicação feita à Ouvidoria desse Tribunal de Contas (Comunicação n. 960/2018 – fls. 3-6), na qual se relata a ocorrência de supostas irregularidades no Edital de Concorrência n. 04/2018, emitido pela Prefeitura Municipal de Caçador, que visava à “contratação de empresa especializada no fornecimento e instalação de módulos para salas de aula, com e sem banheiro, cozinhas, setor administrativo de escolas, banheiros comuns e fraldários prontos para uso, cobertura metálica e telha termoacústica para ampliação de creches e escolas municipais do Município de Caçador/SC” (fl. 2, Anexo A do Relatório n. DLC-659/2018).

Após a autuação da presente representação, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações apresentou o Relatório n. DLC-659/2018 (fls. 7-12), sugerindo a sustação cautelar do Edital de Concorrência em comento, em razão das irregularidades apontadas nos itens 3.1.1 e 3.1.2 da conclusão do relatório técnico em questão, além da audiência do Sr. Saulo Sperotto, Prefeito Municipal de Caçador e subscritor do Edital, para apresentação de justificativas em face de tais restrições.

A Relatora acolheu os termos do relatório técnico na Decisão Singular n. COE/SNI-869/2018 (fls. 13-16), decidindo pelo conhecimento da representação, pela sustação cautelar do Edital de

Concorrência n. 04/2018, e pela audiência do responsável, nos seguintes termos:

Diante do exposto, com fundamento no que dispõem os artigos 96 e 102 da Resolução TC-06/2001, alterados pelas Resoluções TC-05/2005 e TC-120/2015, DECIDO:

**1.** Conhecer da Representação por preencher os requisitos e formalidades do artigo 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, c/c os artigos 101 e 102 da Resolução n. TC-06/2001 (Regimento Interno).

**2.** Determinar cautelarmente ao Sr. Saulo Sperotto, Prefeito Municipal de Caçador e subscritor do Edital, inscrito no CPF n. 561.293.009-72, com base no art. 29 da Instrução Normativa n. TC-21/2015 c/c o art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a SUSTAÇÃO do Edital de Concorrência n. 04/2018 (abertura em 05/11/2018, às 14h), até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face das irregularidades listadas a seguir:

**2.1.** Especificação técnica que implica em possível direcionamento da licitação, o que fere o princípio da competitividade e afronta o art. 3º, § 1º, I da Lei Federal n. 8.666/1993 (item 2.1 do Relatório da DLC);

**2.2.** Descrição inadequada do objeto, o que contraria o art. 40, I, da Lei Federal n. 8.666/1993 (item 2.2 do Relatório da DLC).

**3.** Determinar a audiência do Sr. Saulo Sperotto, Prefeito Municipal de Caçador e subscritor do edital, inscrito no CPF n. 561.293.009-72, para que, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da deliberação, nos termos do art. 29, § 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/00 e no inc. II do art. 5º da Instrução Normativa n. TC-0021/2015, apresente justificativas acerca da irregularidade listadas nos itens 2.1 e 2.2 acima.

**4.** Determinar à Secretaria Geral (SEG/DICM), nos termos do art. 36, § 3º da Resolução n. TC-09/2002, alterado pelo art. 7º da Resolução n. TC-05/2005, que proceda à ciência do presente despacho aos Conselheiros e aos demais Auditores.

**5.** Submeta-se o deferimento da medida cautelar ao Plenário na próxima Sessão, nos termos do § 1º do Artigo 114-A do Regimento Interno desta Corte de Contas.

**6.** Dar ciência da decisão à Prefeitura Municipal de Caçador, à Assessoria Jurídica e ao Controle Interno do Município.

Devidamente notificado (fl. 22), o Sr. Saulo Sperotto apresentou a manifestação de fls. 24-29.

Na sequência, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, por meio do Relatório n. DLC-781/2018 (fls. 31-35), posicionou-se por considerar improcedente a representação em exame e, conseqüentemente, pela revogação da medida cautelar anteriormente concedida.

Por fim, a Relatora, a partir da Decisão Singular n. COE/SNI-1105/2018 (fls. 36-38), concordou com o novo posicionamento da área técnica, decidindo pela revogação da medida cautelar concedida mediante a Decisão n. COE/SNI-869/2018.

Vieram os autos, então, a este Ministério Público de Contas para manifestação.

Note-se que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente em questão está inserida entre as atribuições dessa Corte de Contas, consoante os dispositivos constitucionais, legais e normativos vigentes (arts. 70 e 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; arts. 58 e 59 da Constituição Estadual; art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000; e art. 8º c/c art. 6º da Resolução n. TC-06/2001).

Dispensado o exame de admissibilidade da presente representação, consoante o disposto no art. 101, parágrafo único, do Regimento Interno dessa Corte de Contas, com a redação alterada pela Resolução n. TC-0120/2015, passa-se, na sequência, à análise efetiva do presente processo.

A primeira irregularidade assinalada inicialmente pela área técnica consistiu no suposto direcionamento do Edital de Concorrência n. 04/2018 em razão da especificação da espessura mínima de 6 cm para os painéis modulares, os quais, nestas especificações técnicas, seriam fabricados por apenas uma empresa no País (Fisher Indústria e Comércio S/A.), afrontando, então, o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93.

Acerca dessa exigência, o Sr. Saulo Sperotto argumentou que a Administração optou por adquirir módulos habitacionais justamente porque sua produção ocorre dentro das fábricas, sendo os módulos entregues praticamente prontos. Assim, caberia ao licitante realizar a aquisição do fabricante e, com uma equipe mínima, instalá-los no local desejado (fl. 25). O responsável acrescentou, ainda, que (fl. 25-

26):

Por tal razão é que todos os licitantes estão no mesmo patamar de igualdade, desde que atendem ao requisitado pelo setor, logo não há que se falar em restrição à ampla participação de empresas qualificadas no ramo.

**Ressalte-se bem que o município não está exigindo que o fabricante dos módulos participe da licitação, porque este somente poderia entregar os módulos e não teria a obrigação de montá-los de acordo com o termo de referência, abrindo a concorrência para todas as empresas que estejam legalmente constituídas e dispostas a entregar o objeto por inteiro**, vez que o Município não detém expertises para realizar a montagem dos módulos, tal e qual são as necessidades da Secretaria de Educação. [...]

Sem falar nas vantagens obtidas com este tipo de edificação que permite dizer da **necessidade prevista na espessura das paredes, que além de proporcionarem um isolamento acústico elevado, proporcionam um acabamento térmico mais protetivo, frente aos níveis de temperaturas baixíssimas enfrentadas pelos alunos da rede municipal**, bem assim como toda a comunidade caçadoreense, **justificando a exigência de espessura dimensionada em 6cm.**

Vê-se que o denunciante afirmou existir somente uma fábrica com paredes na espessura pretendida no território nacional; cumpre dizer que para a entrega total do fornecimento objetivado, não se faz restrição que os módulos sejam nacionais ou importados, e desde que a empresa participante entregue módulos de 6cm de espessura MÍNIMA, **não há que se falar em restrição de participantes, nem direcionamento do objeto, porque não se pretende comprar somente os módulos de fabricante e sim o fornecimento do objeto, bem descrito como um todo, de qualquer empresa que atende às dimensões mínimas que a Administração através de seus técnicos entendeu por bem requisitar**, para melhor atender as necessidades dos usuários [...] (grifei).

Por fim, o responsável alega que o denunciante não demonstrou efetivamente o direcionamento do certame e que a exigência formulada pela Administração atende aos critérios de razoabilidade (fl. 27).

Por seu turno, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações assinalou inicialmente uma segunda irregularidade no presente processo, referente à possível descrição inadequada do objeto do certame, uma vez que, embora o edital se referisse a “módulos”, a técnica especificada pelo instrumento convocatório se caracterizaria, na realidade, como construção civil painelizada, havendo, assim, a indefinição do que se pretenderia contratar, em afronta ao art. 40,

inciso I, da Lei n. 8.666/93.

Como resposta, o Sr. Saulo Sperotto afirmou que embora o objeto tenha sido descrito de forma concisa, encontra-se completo e sem obscuridade (fl. 27). Acrescentou, ainda, que a modalidade de licitação - concorrência - foi escolhida em razão do valor orçado (R\$ 4.371.378,30), na linha do art. 1º do Decreto n. 9.412/2018 (fls. 27-28). Além disso, sustenta que o Decreto n. 7.892/2013, que regulamentou o sistema de registro de preços, não veda a utilização de tal sistema para o fornecimento de bens prontos e acabados (fl. 28), finalizando sua argumentação no seguinte sentido (fl. 29):

Entende-se que, dessa forma, a licitação para a aquisição de unidades modulares se trata realmente de aquisição de bens (estruturas que podem ser montadas e desmontadas a qualquer tempo), as quais irão ser entregues em parcelas e que poderão demandar contratações frequentes, não se encontrando nenhum aparente vício, ou irregularidade no edital, acrescentando-se que a concorrência é aquela modalidade que serve para contratações de qualquer valor.

De mais a mais, não há má-fé do administrador, que como dito alhures, busca atender os ditames constitucionais sem olvidar do interesse público na espécie.

Diante justificativas apresentadas, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratos (fls. 32-34) e a Relatora (fl. 37) entenderam legítimas as especificações técnicas contidas no Edital de Concorrência n. 04/2018, uma vez que a espessura mínima se justificaria em razão da necessidade de isolamento acústico e térmico e que a licitação seria para fornecimento e montagem, razão pela qual qualquer empresa poderia participar, mesmo que comprando o insumo com o único fornecedor, sendo que, quanto à descrição inadequada do objeto, tal impropriedade representaria erro formal que não prejudicaria o certame, concluindo, assim, pelo afastamento de ambos os apontamentos inicialmente assinalados.

Não obstante o posicionamento já antecipado pela Relatora no sentido de que, à luz do posicionamento final da área técnica, a presente representação será provavelmente considerada improcedente, reputo necessário destacar as considerações que serão

adiante pormenorizadas.

O art. 37, inciso XXI, da CRFB/88 determina que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Já o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações estipula que:

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.

§ 1º **É vedado aos agentes públicos:**

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#); (grifei)

Relativamente ao caráter competitivo e ao princípio da isonomia insculpidos acima, o administrativista Marçal Justen Filho comenta<sup>1</sup>:

No inc. I, arrolam-se os casos em que as condições impostas pelo ato convocatório distorcem o procedimento licitatório. O ato convocatório, ao estabelecer tais requisitos, já predetermina o(s) provável(es) vencedor(es).

**O disposto não significa, porém, vedação a cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. O que se veda é a adoção de exigência desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais**

1 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2010, p. 82-83.

**vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares.** Se a restrição for necessária para atender ao interesse coletivo, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. **A invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação.** Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no art. 37, inc. XXI, da CF (“... o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”). A incompatibilidade poderá derivar de a restrição ser excessiva ou desproporcionada às necessidades da Administração. Poderá, também, decorrer da inadequação entre as exigências e as necessidades da Administração.

O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo de prestação que o particular deverá assumir. **Respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter “competitivo” da licitação.**

Assegura-se tratamento igualitário aos interessados que apresentem condições necessárias para contratar com a Administração. A vitória de um deles dependerá de seus próprios méritos. A regra não exige que o benefício indevido seja derivado de uma intenção reprovável. Ou seja, não é necessário sequer a intenção de beneficiar um ou mais competidores (grifei).

Embora a presente discussão esteja ligada a aspectos de caráter técnico - uma vez que se está diante de questões que demandam conhecimento de engenharia civil, hidráulica e elétrica -, não se pode deixar de verificar que o responsável não apresentou justificativas minimamente capazes de afastar as irregularidades apontadas.

Com efeito, em suas alegações de defesa, o Sr. Saulo Sperotto reconhece a existência de apenas um fabricante do módulo especificado no edital, apesar de afirmar que tal fato não caracterizaria restrição ao caráter competitivo do certame por entender que a empresa “somente poderia entregar os módulos e não teria a obrigação de montá-los de acordo com o termo de referência” (fl. 25).

De fato, conforme confirmado pelo próprio responsável, a empresa Fischer Indústria e Comércio S/A era a única fabricante dos módulos de 6cm especificados no edital. Por outro lado, de acordo com as informações do representante (fl. 5), a empresa participaria de licitações por meio de empresas interpostas, podendo, como



consequência, oferecer preços mais baixos já que, como dito, é a única fabricante dos módulos.

Assim, ainda que oficialmente a empresa apenas fabricasse os módulos em questão, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações não ponderou o fato de que a empresa Fischer Indústria e Comércio S/A participa em licitações por intermédio de empresa interposta, tal como, no caso, a Construtora WDD Ltda. (fl. 5).

Convém ressaltar que a empresa mencionada pelo comunicante - Construtora WDD Ltda. - foi a única das três participantes do certame que restou habilitada, sagrando-se vencedora do Edital de Concorrência n. 04/2018, com a consequente assinatura do Contrato Administrativo n. 04/2019 com a Prefeitura Municipal de Caçador, no valor de R\$ 4.347.378,30, em 31.01.2019, conforme informações constantes no Portal da Transparência do Município<sup>2</sup>, já que, como visto, foi ratificado o entendimento da área técnica pela procedência da resposta apresentada pelo responsável, decidindo pela revogação da medida cautelar anteriormente concedida e permitindo ao gestor o prosseguimento do certame.

Além disso, em nenhum momento o responsável comprovou, tecnicamente, a suposta vantagem no aumento de 1cm nos módulos exigidos, de 5 para 6cm, alegando simplesmente que este último proporcionaria “um isolamento acústico elevado”, com um “acabamento térmico mais protetivo, frente aos níveis de temperaturas baixíssimas enfrentados pelos alunos da rede municipal” (fl. 26). De igual forma, não se pode aceitar o argumento genérico da área técnica

---

2 Disponível em: [http://cloud publica.inf.br/clientes/cacador\\_pm/portaltransparencia/?p=4.1&inicio=01/01/2019&fim=31/12/2019&param=oPKXoX84a1ZiejjWqrC%2BcWvRqeBNBn2N6NR39hjsgoBTbj49TFDBk80QRg4O%2F0s59bGQdUb8DVO5i4v3g%2B5Hfu4L%2FvSOPx3pfoxKN7L3zsk0cQNWQTuduU8Cd2%2FVVb6H0fBFbDRBVM6tiP4sM5lavVprwKuOaVcFEm5eltrc0k50yccje7tEK32R1M3MO3huH5ZGI3SmpcT0g4BqJLQ%2FWeU6Jug%2BDueymfIFOA1y6%2FEILF4o66BOWV3Nheb7lhWsN3tehBgO7lx7FGbB3yVmTLTe%2FKpL76vPPD5ObK4eg9swo3CPcFKekngBALaDQQA6ImBVhXB5EZoKALMbTh36jNQolzAShbadCr0b9leW625EI0H5iyKOEo53djSlpylegU0mapYug00AXSPDZQXVOWHYe299EiTIhg%2B79hjSUFdGYe2wOit3Zqtuq79nohXfQgZKfXt%2B3KMnvMOWKu9Jsw%3D%3D#ConteudoDocumentos](http://cloud publica.inf.br/clientes/cacador_pm/portaltransparencia/?p=4.1&inicio=01/01/2019&fim=31/12/2019&param=oPKXoX84a1ZiejjWqrC%2BcWvRqeBNBn2N6NR39hjsgoBTbj49TFDBk80QRg4O%2F0s59bGQdUb8DVO5i4v3g%2B5Hfu4L%2FvSOPx3pfoxKN7L3zsk0cQNWQTuduU8Cd2%2FVVb6H0fBFbDRBVM6tiP4sM5lavVprwKuOaVcFEm5eltrc0k50yccje7tEK32R1M3MO3huH5ZGI3SmpcT0g4BqJLQ%2FWeU6Jug%2BDueymfIFOA1y6%2FEILF4o66BOWV3Nheb7lhWsN3tehBgO7lx7FGbB3yVmTLTe%2FKpL76vPPD5ObK4eg9swo3CPcFKekngBALaDQQA6ImBVhXB5EZoKALMbTh36jNQolzAShbadCr0b9leW625EI0H5iyKOEo53djSlpylegU0mapYug00AXSPDZQXVOWHYe299EiTIhg%2B79hjSUFdGYe2wOit3Zqtuq79nohXfQgZKfXt%2B3KMnvMOWKu9Jsw%3D%3D#ConteudoDocumentos). Acesso em 27.03.2019, às 10h.



no sentido de que “é de entendimento geral que maiores espessuras de parede [...] tendem a aumentar a qualidade de isolamento de um local” (fl. 33).

Trata-se de uma alegação sem qualquer tipo de embasamento técnico para demonstrar os efetivos ganhos de isolamento acústico e térmico com a utilização de módulos com espessura mínima de 6cm que poderiam eventualmente justificar a exigência do edital. É evidente que maiores espessuras tendem a aumentar o isolamento do local, mas não restou demonstrado tecnicamente que a diferença entre o módulo de 5 e 6cm seria impactante o suficiente a ponto de justificar tamanha restrição do edital, já que, como visto, o insumo exigido é fabricado por uma única empresa em todo território nacional.

Nesse sentido, registra-se que em dois editais anteriores<sup>3</sup>, similares ao que ora se analisa, da própria Prefeitura Municipal de Caçador, foram especificados painéis modulares com espessura mínima de 5cm - conforme informações constantes no relatório de instrução (fls. 8-9) -, corroborando, portanto, o questionamento quanto aos supostos benefícios dos módulos de 6cm e confirmando, mais uma vez, o inegável direcionamento observado no ora analisado certame.

Assim, embora tal conclusão enseje a irregularidade do Edital de Concorrência n. 04/2018, o andamento do presente processo inviabiliza a adoção das providências necessárias por parte dessa Corte de Contas, tendo em vista que, conforme relatado, o contrato fora assinado após a autorização da Relatora ao revogar a medida cautelar inicialmente concedida para sustar o certame, restando, assim, pertinente apenas a expedição de recomendação à Prefeitura Municipal de Caçador para que a presente situação não se repita em casos futuros, conforme disposto adiante.

Por fim, quanto à segunda irregularidade inicialmente

---

<sup>3</sup> Ambos foram objeto de processo nessa Corte de Contas - @LCC n. 17/00645738 e @LCC n. 17/00734757.

assinalada pela Diretoria de Controle de Licitações e Contratações – *descrição inadequada do objeto, em afronta ao art. 40, inciso I, da Lei n. 8.666/93* –, novamente as singelas alegações do responsável não se mostraram suficientes para afastar o apontamento, conforme reconhecido pela própria área técnica à fl. 34, entendendo que a restrição seria mero erro formal que deveria ser afastado diante do saneamento da primeira irregularidade. Entretanto, consoante delineado acima, diante do entendimento de que a primeira restrição não merece ser afastada, permanece também inalterada a irregularidade relacionada à descrição inadequada do objeto, ensejando, também, a expedição de recomendação à Unidade Gestora, consoante assinalado abaixo.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, incisos II, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, manifesta-se:

1. pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente representação decorrente de comunicação feita à Ouvidoria desse Tribunal de Contas (Comunicação n. 960/2018 – fls. 3-6), na qual se relata a ocorrência de supostas irregularidades no Edital de Concorrência n. 04/2018, emitido pela Prefeitura Municipal de Caçador, que visava à “contratação de empresa especializada no fornecimento e instalação de módulos para salas de aula, com e sem banheiro, cozinhas, setor administrativo de escolas, banheiros comuns e fraldários prontos para uso, cobertura metálica e telha termoacústica para ampliação de creches e escolas municipais do Município de Caçador/SC” (fl. 2, Anexo A do Relatório n. DLC-659/2018);

2. pela **IRREGULARIDADE**, na forma do art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, dos atos descritos nos itens 3.1.1 e 3.1.2 da conclusão do Relatório n. DLC-659/2018 (fl. 11);

3. pela **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que a Prefeitura

Municipal de Caçador, em futuros certames, apresente previamente a devida justificativa técnica especialmente para requisitos de habilitação que possam restringir a competitividade no procedimento licitatório, bem como apresente a descrição adequada do objeto licitado, em cumprimento ao art. 40, inciso I, também da Lei n. 8.666/93.

Florianópolis, 23 de maio de 2019.

Cibelly Farias  
Procuradora