



PROCESSO Nº : 17945-0/2016 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE BARÃO DE MELGAÇO
GESTOR : ANTÔNIO RIBEIRO TORRES
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 780/2017

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE BARÃO DE MELGAÇO. LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA SEM JUSTIFICATIVA. EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE SOFTWARE COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. DISCORDÂNCIA DA EQUIPE TÉCNICA. RATIFICAÇÃO DE PARECER ANTERIOR PELO CONHECIMENTO, PROCEDÊNCIA, APLICAÇÃO DE MULTAS E DETERMINAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos de **representação de natureza externa** proposta pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda-EPP, mediante a qual noticia supostas irregularidades relacionadas à realização do Pregão Presencial nº 011/2016, promovido pela Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço.
2. O objeto do referido pregão é a contratação de empresa operadora de sistema de cartões, “para aquisição de diversos materiais de construção em geral de primeira linha, operado através de sistema via web próprio da contratada, compreendendo



orçamento dos materiais através das redes de lojas do ramo de construção credenciados”.

3. A empresa representante relata a suposta ocorrência de ilegalidades na previsão editalícia relacionada à capacitação técnica, que estabelece a necessidade prévia de atestado de visita técnica e demonstração de sistemas, “exigência esta que seria abusiva, representando afronta à Sumula 272/2012 do Tribunal de Contas da União e ao art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, com a consequente restrição à competitividade”.

4. Requer, por fim, a imediata suspensão do certame, mediante a concessão de medida cautelar, uma vez que a abertura das propostas estaria prevista para o dia 21/09/2016¹.

5. O Conselheiro Relator, por meio do Julgamento Singular nº 904/JCN/2015, conheceu a presente representação de natureza externa, entretanto, postergou a análise da medida cautelar para momento posterior à manifestação da Pregoeira e do Prefeito Municipal.

6. Assim, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foram citados os Srs. Antônio Ribeiro Torres, Prefeito Municipal, e Teresa Cristina Carvalho Patatas, Pregoeira do Município de Barão de Melgaço, sendo que **apenas essa última apresentou manifestação, mediante o doc. digital nº 181373/2016.**

7. Em relatório técnico inserido no doc. digital nº 200673/2016, a equipe de auditoria entendeu que não se verifica ilegalidade no edital pois a exigência de prévia visita técnica no local é medida que evita transtornos indesejáveis e desnecessários para as empresas participantes do certame devido a complexidade e particularidade do Município de Barão de Melgaço. Em razão disso, opina pelo arquivamento da presente representação de natureza externa.

8. Em sentido contrário, este *Parquet* de Contas opinou, por meio do Parecer nº 4.976/2016 (doc. digital nº 203188/2016), pela procedência da representação externa, em razão da constatação de irregularidades atinentes à previsão de exigências injustificadas ou não previstas em lei relativas à qualificação técnica das empresas

1 A data correta da realização do Pregão Presencial nº 011/2016 é 20/09/2016.



licitantes no Pregão Presencial nº 011/2016, com arrimo no art. 30, §5º da Lei nº 8.666/1993.

9. Ato contínuo, o Conselheiro relator, com base no art. 89, I do Regimento Interno do TCE/MT, determinou nova notificação dos responsáveis para que informassem acerca do resultado do pregão presencial sob análise, bem como o número de participantes, em busca da verdade real dos fatos.

10. Os responsáveis quedaram-se inertes quanto à solicitação das informações supramencionadas², sendo declarados revéis por meio do Julgamento Singular nº nº 072/JCN/2017 (doc. digital nº 110060/2017).

11. Os autos foram, então, encaminhados à Secretaria de Controle Externo para nova manifestação, a qual manteve seu posicionamento e alertou que a Sra. Teresa Cristina Carvalho Patatas, Pregoeira Oficial da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço, declarada revel pela decisão supracitada, exerceu seu direito de defesa de forma regular, tendo, inclusive, seus argumentos acolhidos pela equipe técnica.

12. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para nova análise e emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar

13. Conforme relatado, mediante o Julgamento Singular nº nº 072/JCN/2017 o Conselheiro Relator declarou a revelia de ambos os responsáveis citados nos presentes autos, como se observa:

(...) Diante do exposto, declaro a REVELIA do Sr. **ANTÔNIO RIBEIRO TORRES**, Ex-Prefeito Municipal de Barão de Melgaço e da Sra. **TERESA CRISTINA CARVALHO PATATAS**, Pregoeira Oficial da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço, nos termos do parágrafo único do art. 6º, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c art. 140, parágrafo 1º do Regimento Interno do TCE/MT.

² Conforme informação do doc. digital nº 107131/2017.



14. Em que pese o posicionamento do Exmo. Conselheiro, vislumbra-se que trata de deliberação equivocada, na medida em que fora regularmente apresentada manifestação defensiva por meio do doc. digital nº 181373/2016, devidamente apreciada pela equipe de auditoria.

15. Observa-se que a Sra. Teresa Cristina Carvalho Patatas somente deixou de apresentar informações acerca da nova notificação determinada pelo Conselheiro Relator para esclarecimentos, o que não afasta a sua legítima integração aos autos.

16. Este não é o caso do Sr. Antônio Ribeiro Torres que, embora regularmente citado por intermédio do Ofício nº 799/2016/GAB-JCN, deixou de apresentar defesa, devendo ser declarado revel, consoante já argumentado no Parecer nº 4976/2016.

17. Assim sendo, o Ministério Público de Contas opina pela **revogação da declaração de revelia da Sra. Teresa Cristina Carvalho Patatas e pela declaração de revelia do Sr. Antônio Ribeiro Torres.**

2.2. Do mérito

18. A presente representação traz a informação de que houve irregularidades na previsão editalícia relacionada à capacitação técnica, que estabelece a necessidade prévia de atestado de **visita técnica e demonstração de sistemas**, exigência esta que seria abusiva, restringindo a competitividade do certame.

19. A manifestação da pregoeira oficial é no sentido de que o Município de Barão de Melgaço não possui uma Internet de boa qualidade e estabilidade, devendo o sistema via web objeto da licitação ser leve o suficiente para garantir a operabilidade pretendida.

20. Argumenta que somente três empresas solicitaram o edital, nenhuma delas se identificando como sendo a empresa representante Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda-EPP. Acrescenta que em momento algum essa empresa, ou



qualquer outra, solicitou a impugnação do edital para a Administração Municipal. Aponta erro em informação trazida pela empresa representante quanto à data de realização do certame, que se deu em 20/09/2016, e não 21/09/2016 como afirmado na representação.

21. Sustenta que obteve a informação que a empresa representante encontra-se apenas no Estado de São Paulo, com base no art. 7º da Lei nº 10.520/02, que assim dispõe:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

22. A **equipe técnica** entendeu serem procedentes os argumentos trazidos pela Pregoeira municipal.

23. Com relação a exigência do atestado de visita técnica sob pena de inabilitação (item 13.3.3 do edital), citada pela empresa PRIME como cláusula abusiva representando afronta à Sumula 272/2012 do Tribunal de Contas da União e ao art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, a unidade instrutiva asseverou que se verifica no caso específico a excepcionalidade dos serviços e a necessidade da vistoria técnica.

24. Segundo a equipe, o Município de Barão de Melgaço não possui uma Internet confiável e devido a baixa qualidade fez-se necessário a inclusão da visita técnica com objetivo de conhecer a realidade do local onde serão prestados os serviços a fim de adequar-se a realidade da região.

25. O **Ministério Público de Contas** discorda do entendimento da equipe de auditoria.

26. **Conforme já alinhavado no Parecer nº 4976/2016**, cumpre destacar que a exigência de visita técnica deve ser suficientemente justificada no processo licitatório,



demonstrando-se imprescindível.

27. O Termo de Referência nº 09/2016, precedente do Pregão Presencial nº 011/2016, em apenas um parágrafo delimita a justificativa técnica para a contratação de empresa operadora de sistema de cartões para eventual e futura aquisição de materiais de construção, como se vê³:

5 – Justificativa(s) Técnica:

A contratação acima especificada se dá devido à necessidade de atender as demandas de serviços executados pelas diversas Secretarias desta Prefeitura. Visando assim dar continuidade nos serviços oferecidos ao Município de Barão de Melgaço, bem como atender todas as exigências constitucionais, tendo como principal objetivo o interesse da coletividade.

28. Vislumbra-se que não há qualquer justificativa para a exigência de visita técnica prévia como requisito de qualificação técnica.

29. A declaração de vistoria teria cabimento, como exigência para habilitação, quando for necessário que os potenciais interessados tenham conhecimento do local e das condições de execução do objeto licitado.

30. Sobre o assunto, tem-se que a Lei nº 8666/1993, em seu art. 30, inc. III da Lei nº 8.666/93 autoriza a Administração Pública a exigir, como requisito de qualificação técnica, a comprovação de que o licitante realizou visita técnica no local onde serão cumpridas as futuras obrigações contratuais, em momento anterior à apresentação de sua proposta no certame.

31. A finalidade da visita técnica é propiciar aos licitantes o efetivo conhecimento das condições reais do local onde será executado o objeto licitado. Trata-se de um direito do particular de conferir sua própria capacidade técnica para executar o encargo, e de formular sua proposta de preço com base na realidade da contratação, uma vez que, ao realizar a visita técnica, o licitante tem a oportunidade de extrair detalhes do local de execução da obra ou do serviço.

³ Fls. 35/36 do doc. digital nº 181373/2016.



32. Além de ser um mecanismo que visa resguardar o interesse do licitante, nos moldes já mencionados, a exigência de visita técnica visa também dar maior segurança à Administração, uma vez que atenua o risco da ocorrência de extinção precoce do contrato, ou de seu cumprimento irregular sob a justificativa, pelo particular, de que não conhecia todas as peculiaridades relacionadas ao local estipulado para o cumprimento do objeto.

33. Por outro lado, em que pese a importância da realização de visita técnica, é preciso reconhecer que a referida exigência limita o universo de competidores, uma vez que poderá acarretar ônus excessivo aos interessados pelo certame.

34. Neste contexto, tendo em vista que a vistoria pode limitar o universo de competidores, para que sua exigência seja legal, é imprescindível a demonstração, pela Administração Pública, da indispensabilidade de sua realização para a perfeita execução do contrato, sem, contudo, incluir exigências que restrinjam a competitividade.

35. No caso dos autos, não se logrou êxito em demonstrar a imprescindibilidade da visita técnica para a contratação de empresa operadora de sistema de cartões na intermediação de aquisição de materiais de construção.

36. Neste sentido, já se pronunciou a Corte de Contas⁴:

Licitação. Habilitação. Visita técnica. Ausência de justificativa. Restrição à competitividade. A exigência de visita técnica como condição para habilitação em processos licitatórios restringe a competitividade do certame (art. 3º, Lei nº 8.666/93), salvo quando se justificar em face de situações excepcionais ou da complexidade do objeto licitado, devidamente comprovadas. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 3.354/2015-TP. Julgado em 09/09/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/09/2015. Processo nº 1.873-2/2014).

37. Infere-se dos autos que não houve demonstração da excepcionalidade ou complexidade do objeto licitado no termo de referência que subsidiou o processo licitatório, tampouco na fundamentação apresentada pela manifestação juntada nos presentes autos (doc. digital nº 181373/2016).

38. Ademais, quanto à exigência de demonstração prévia do sistema a ser contratado, esta não pode constituir condição de habilitação dos licitantes, por ausência

⁴ Julgado extraído do Boletim de Jurisprudência TCE/MT consolidado (fev/2014 a jun/2016).



de previsão legal. A demonstração deve limitar-se ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar. Caso não seja aceito o material entregue para análise, deve ser exigido do segundo e assim sucessivamente até ser classificada empresa que atenda plenamente as exigências do ato convocatório.

39. Ainda, os parâmetros de avaliação das amostras deveriam estar objetiva e claramente definidos no ato convocatório, constando os critérios de avaliação e de julgamento técnico, além de data e horário de inspeção para que os licitantes interessados possam acompanhar a conferência.

40. De modo diametralmente contrário, o Anexo IX do Edital do Pregão Presencial nº 011/2016 se limita a prever “Termo de Homologação dos Softwares”, por meio do qual uma equipe técnica da Prefeitura “homologa” o atendimento aos requisitos funcionais do sistema por parte da empresa licitante, os quais não são expressamente delineados em nenhum local da fase interna ou externa do processo licitatório.

41. Com efeito, o referido termo apresenta, na verdade, um caráter de subjetividade impossível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação pública, como se nota:

PREGAO PRESENCIAL Nº. 011/2016

ANEXO IX – TERMO DE HOMOLOGAÇÃO DOS SOFTWARES

Com base nas informações constantes no item 13.3.2 - Qualificação Técnica do Pregão nº. 011/2016, cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa para contratação de empresa operadora de sistema de cartões, para aquisição de diversos materiais de construção em geral de primeira linha, operada através de sistema via web próprio da contratada, compreendendo orçamento dos materiais através das redes de lojas do ramo de construção credenciados, para atender do Município de Barão de Melgaço – MT, conforme especificações e quantidades descritas no Termo de Referência nº. 009/2016 SMIVO, e em cumprimento aos termos da Lei nº. 8.666/93 e alterações posteriores, acolho o relatório de homologação elaborado por ocasião da demonstração dos sistemas e **HOMOLOGO** os requisitos funcionais do sistema como totalmente atendidos, em favor da empresa _____, inscrita no CNPJ sob o n. _____ no supracitado certame.



42. O termo de referência, citado no documento acima colacionado, é demasiadamente superficial e não apresenta os desejados critérios objetivos de qualificação.

43. Assim, conclui-se que essa exigência apresenta caráter restritivo pois deixa ao arbítrio da Administração Pública, sem parâmetros claramente fixados, a verificação de atendimento a requisito de habilitação das empresas interessadas em participar do certame.

44. Quanto à verificação de que a empresa representante foi sancionada pelo Estado de São Paulo por ofensa à Lei do Pregão, cabe esclarecer que tal fato não possui o condão de repercutir na apuração dos fatos aqui tratados, por não possuírem correlação lógica e fática. O apenamento mencionado não necessariamente desautoriza a empresa interessada a apresentar representação perante esta Corte de Contas, tendo em vista que o julgamento a ser proferido se limita a apurar a veracidade dos fatos aqui narrados.

45. Também, o fato de a empresa não haver apresentado impugnação do edital licitatório perante a Administração Municipal, não afasta a competência desta Corte de Contas para a apuração da questão trazida.

46. Em que pese não haja indícios de combinação ou ajuste, ou mesmo, de forjamento de propostas, no entendimento do *Parquet* de Contas a previsão editalícia do item 13.3.3 do Pregão Presencial nº 011/2016 possui nítido caráter restritivo, cabendo à Corte de Contas a **determinação** para que a gestão da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço anule o certame licitatório e eventual contrato decorrente do pregão, acaso já se tenha formalizado o instrumento.

47. Ressalte-se que **não há no sistema Aplic informações sobre a formalização de contrato subsequente ao processo licitatório em análise.**

48. Pelo que foi exposto, o **Ministério Público de Contas**, em discordância com a equipe de auditoria, **ratifica integralmente o Parecer nº 4976/2016** e opina pela **procedência** da presente representação de natureza externa, bem como, pela expedição de determinação à gestão para que anule o processo licitatório em questão e o contrato dele decorrente.



49. Ademais, sugere-se a aplicação de **multa** aos Srs. Antônio Ribeiro Torres, Prefeito Municipal, e Teresa Cristina Carvalho Patatas, Pregoeira, em face de previsão de exigências injustificadas ou não previstas em lei relativas à qualificação técnica das empresas licitantes, com arrimo no art. 30, §5º da Lei nº 8.666/1993 e art. 75, III da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT.

3. CONCLUSÃO

50. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), em discordância com a equipe técnica, opina:

a) pelo **conhecimento** da presente representação externa, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) no mérito, pela sua **procedência**, em razão da constatação de irregularidades atinentes à previsão de exigências injustificadas ou não previstas em lei relativas à qualificação técnica das empresas licitantes no Pregão Presencial nº 011/2016, com arrimo no art. 30, §5º da Lei nº 8.666/1993 e art. 75, III da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT.

c) pela declaração de **revelia** do Sr. Antônio Ribeiro Torres, com fulcro no art. 140, §1º do Regimento Interno do TCE/MT;

d) pela **revogação da decretação de revelia** da Sra. Teresa Cristina Carvalho Patatas;

e) pela **determinação** para que a gestão da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço:

e.1) **anule** o Pregão Presencial nº 011/2016 e o contrato decorrente, acaso já se tenha formalizado o instrumento contratual;

e.2) **abstenha-se** de realizar exigências exacerbadas que restrinjam o caráter competitivo do certame, consoante estabelecido no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993;



f) pela **aplicação de multas** aos **Srs. Antônio Ribeiro Torres**, Prefeito Municipal, e **Teresa Cristina Carvalho Patatas**, Pregoeira, em face de previsão de exigências injustificadas ou não previstas em lei relativas à qualificação técnica das empresas licitantes, com arrimo no art. 30, §5º da Lei nº 8.666/1993 e art. 75, III da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 07 de março de 2017.

(assinatura digital)⁵

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas

5. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT