



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 778175/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DAS PALMEIRAS
INTERESSADO: CLAUDINEI FERREIRA, NELTON BRUM, PARANA AMBIENTAL
GESTAO GLOBAL DE RESIDUOS LTDA.
ADVOGADO
PROCURADOR FERNANDO HENRIQUE MARQUES
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1392/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8666/93. Município de São José das Palmeiras. Contratação de serviços de transporte e resíduo sólido. Irregularidades não comprovadas. Pela improcedência. Expedição de Recomendação à municipalidade quanto aos atestados de capacidade técnica.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido liminar, apresentada por **PARANÁ AMBIENTAL GESTÃO GLOBAL DE RESÍDUOS LTDA.**, em face do Contrato de Prestação de Serviços nº 082/2021, derivado do Edital de Pregão Presencial nº 041/2021, realizado pelo **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DAS PALMEIRAS**, por meio qual contratou “empresa especializada para disponibilizar no mínimo 02 (dois) contêiner(s) estacionários de 30 (trinta) metros cúbicos (m³) cada, para ficar sob demanda do Município, bem como prestar serviços de transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos, em aterro licenciado, provenientes da coleta domiciliar do Município de São José das Palmeiras-PR”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aponta o Representante na exordial (peça 02), a ocorrência dos seguintes fatos:

a) Inobservância dos prazos constantes da Lei de Licitações e do Edital, já que a empresa vencedora - LAVOL PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI, não apresentou os documentos necessários, sendo concedido prazo, de forma supostamente irregular, para sua complementação;

b) Antes mesmo das demais empresas terem acesso a todos os documentos, a Prefeitura declarou que todos declinaram do direito de interpor recurso, o que não poderia ter ocorrido, já que não estavam presentes todos os documentos para análise;

c) Que a licitante apresentou sua “Declaração de Cumprimento dos Requisitos do Edital” antes de firmar seu contrato de prestação de serviços, sendo desconhecido por todos os valores que lhe seriam cobrados pela utilização do aterro da empresa Kurica, o que tornaria falsa a declaração;

d) Que a LAVOL PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI, juntou atestado de capacidade técnica sobre o serviço prestado junto a Copel, porém este não apresenta quantidade coletada de resíduos, seja em tonelada ou metro cúbico e que tal documento não contempla as exigências contidas no edital e na legislação;

e) Ainda, que a LAVOL PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI não possuiria capacidade própria para receber resíduos, terceirizando tal serviço. Porém, haveria nos autos a obrigação de declarar que possui capacidade, o que foi feito em nome de outra empresa (Kurica), sendo que a empresa vencedora do certame não teria autonomia para tanto;

f) Quanto à composição de custos, alega que a proposta da vencedora seria inexequível, já que o aterro dista que dista 456 km do Município de São José das Palmeiras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

g) Ao final, requereu que “seja instaurado procedimento administrativo para averiguar os fatos supracitados, impedindo a continuidade das práticas demonstradas na presente DENÚNCIA, e para evitar dano ao erário público, bem como seja suspensa a contratação da empresa vencedora do certame em face de todas as irregularidades acima expostas”.

Concedida a oportunidade de apresentação de defesa preliminar ao MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DAS PALMEIRAS, pelo Despacho nº 20/22-GCAML, este apresentou petição e documentos às peças 17 a 41, em que alegou:

a) Que a empresa PARANÁ AMBIENTAL GESTÃO GLOBAL DE RESÍDUOS LTDA não manifestou em ata o interesse pela interposição de recurso administrativo, declinando de seu direito;

b) Quanto à suposta concessão de prazo para apresentação de documentos faltantes, a Representante teria confundido a fase licitatória de habilitação com a de homologação e assinatura do contrato;

c) A empresa LAVOL PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI, após ter sido declarada vencedora do certame apresentou requerimento administrativo solicitando prazo para a apresentação de documento (“Contrato de Destinação de Rejeitos”), nos termos do item 17.37.3, do Edital. Tal pedido teria ocorrido na fase de homologação e assinatura do contrato, em observância ao §1º, do art. 64, da Lei nº 8666/93;

d) Quanto à impossibilidade de interposição de recurso, haveria previsão editalícia constante do item 16.4 e seguintes e que a Representante, em verdade, manteve-se inerte;

e) Em se tratando de suposto documento falso apresentado pela empresa LAVOL, que tal argumento não procederia já que apresentou todos os documentos requisitados, e a Representante não demonstrou interesse em interpor recurso no momento adequado;

f) Quanto ao atestado de capacidade técnica apresentado pela LAVOL, em que aduziu estar em desconformidade com o exigido no edital,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

segundo a defesa, o Representante teria criado um requisito falacioso no edital, já que não consta deste;

g) Sobre a suposta falta de capacidade da licitante vencedora acerca do recebimento de resíduos, a municipalidade aduz que o Edital admite a proponente contratar empresa que possua o aterro, desde que apresente contrato de prestação de serviço para tanto, nos termos do item 17.7.4;

h) Quanto à alegação de inexecutabilidade da proposta da vencedora, argumentou o Município que não possui todos os documentos contábeis da empresa e não possui condições de determinar se o serviço prestado gera lucro ou prejuízo, mas que estes têm sido prestados satisfatoriamente, sendo que o valor pago atende ao interesse público;

i) Aduziu ainda que os fatos trazidos pela empresa PARANÁ AMBIENTAL GESTÃO GLOBAL DE RESÍDUOS não passou de inconformismo com o resultado licitatório, requerendo, por fim, que o presente feito seja extinto.

Por intermédio do Despacho nº 93/22 (peça 42), a Representação foi conhecida, todavia, a cautelar pleiteada na exordial não foi concedida.

À peça 46 o Município apresentou seu contraditório, repisando as mesmas informações trazidas em sede de defesa preliminar.

Por sua vez, os srs. NELTON BRUM (peça 48) e CLAUDINEI FERREIRA (peça 49), respectivamente Prefeito Municipal e pregoeiro do certame, apresentaram peças de idêntico teor, refutando as alegações da Representante, aduzindo, em síntese os mesmos argumentos utilizados pela municipalidade em sua defesa.

II – INSTRUÇÃO

Por meio da Instrução nº 1232/22 (peça 53), a **COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL** opinou pela improcedência da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

representação, entendendo haver mero inconformismo desta em relação a sua desclassificação.

Por sua vez, o **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS**, pelo Parecer nº 387/22 (peça 54), lavrado pelo Procurador Flávio de Azambuja Berti, de modo diverso da unidade técnica, manifestou-se pela procedência do feito, assim como pela decretação de nulidade do certame, considerando não ter sido realizado o pregão da forma eletrônica, que houve concessão de prazo para a juntada de documentos para que, posteriormente a licitante vencedora apresentasse a comprovação de que atende ao requisito de experiência e capacidade na coleta e transporte dos resíduos coletados; que o despejo de resíduos é realizado há mais de 400 quilômetro de onde são coletados e por preço que seria incompatível com os custos para tanto exigidos.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Versa o expediente acerca de Representação da Lei nº 8.666/93, apresentada por PARANÁ AMBIENTAL GESTÃO GLOBAL DE RESÍDUOS LTDA., em face do Contrato de Prestação de Serviços nº 082/2021, derivado do Edital de Pregão Presencial nº 041/2021, realizado pelo MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DAS PALMEIRAS, por meio qual contratou empresa para disponibilizar contêineres estacionários e prestar serviços de transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos, em aterro licenciado, provenientes da coleta domiciliar do Município licitante.

Em detida análise dos autos, entendo assistir razão à unidade técnica quanto à sua conclusão pela improcedência do feito, conforme se passará a expor.

Inicialmente, é possível se vislumbrar da documentação relativa ao processo licitatório que não houve, por parte da Representante, manifestação quanto ao interesse em interpor recurso no prazo admitido no Edital do certame. Igualmente, não há mínima comprovação de que outras licitantes tenham sido impedidas de exercer tal direito. Neste aspecto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entendo pertinente as ponderações realizadas pelos Representados ao aclarar o fato de haver “inversão” de fases, pelo que apenas os documentos das vencedoras dos lotes foram avaliados, não havendo, portanto, irregularidade quanto a este aspecto.

Em relação ao fato de ter havido a adjudicação e a homologação do certame no mesmo dia, não há impeditivo legal para tal feito, posto que não sendo declarado pelos licitantes a intenção em propor recurso (o que foi previsto no Edital nos itens 16.4 e 16.4.1¹), cabe ao pregoeiro adjudicar o objeto ao vencedor e à autoridade competente a homologação do procedimento licitatório, conforme se depreende do art. 4º, incisos XXI e XXII da Lei nº 10.520/02².

No tocante à concessão de prazo supostamente ilegal para apresentação de documentos faltantes, a municipalidade justificou que após ter sido declarada vencedora do certame, a empresa LAVOL PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI apresentou requerimento solicitando prazo para a apresentação do documento intitulado “Contrato de Destinação de Rejeitos”, nos termos do item 17.7.3 do Edital e que o prazo foi concedido com base em parecer jurídico e nos termos do art. 64, §1º, da Lei nº 8666/93.

Ademais, teria o feito ocorrido na fase de homologação da licitação e assinatura do contrato, no estrito cumprimento da lei. Acerca deste item, cumpre transcrever recente decisão do Tribunal de Contas da União que trata do tema:

1. Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do

¹ 16.4. Declarado o vencedor, ou vencedores, qualquer licitante, classificado ou não para a etapa de apresentação de lances verbais, poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, cabendo ao Pregoeiro respeitar os seguintes procedimentos:

16.4.1. Após registrar o evento em ata, o Pregoeiro pode acatar o recurso e reformar sua decisão ou, em caso de não acatá-lo, conceder prazo de 3 (três) dias úteis, contados a partir do dia seguinte ao da realização do certame, para apresentação das razões do recurso pelo recorrente, que deve ser enviada ao Pregoeiro, no setor de Protocolos do Município de São José das Palmeiras.

² Art. 4º (...)

XXI - decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

XXII - homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitante e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).

(...)

Acórdão nº 1211/2021-Plenário. Rel. Min. Walton Alencar.

Da análise da documentação acostada nos autos é possível se inferir que foram apresentados registros acerca das tratativas entre a licitante e a empresa Kurica para fins de utilização do aterro sanitário pertencente à última, havendo a possibilidade de juntada destes nos termos da Lei Geral de Licitações ainda vigente, motivo pelo qual entendo também não ser procedente a representação quanto a este aspecto.

Em se tratando de suposto documento falso apresentado pela empresa LAVOL, não há indícios de que tenha de fato ocorrido o evento narrado, considerando que o licitante apenas preencheu Declaração constante dos anexos do edital declarando ter apresentado a documentação necessária e, com fulcro na legislação, apresentou a documentação faltante com a anuência da Administração Pública, passando tal fato ao largo da suposta ilicitude narrada pelo Representante.

Ainda, quanto a suposta falta de capacidade da licitante vencedora acerca do recebimento de resíduos, o Edital admite a proponente contratar empresa que possua o aterro, conforme dispõe o item 17.7.4. do Edital. Acerca do assunto, foi requisitado à COORDENADORIA OBRAS PÚBLICAS informações sobre o aterro em questão, pelo que, na Informação nº 15/22 (peça 56), a unidade assentiu não haver irregularidades quanto ao funcionamento e documentação da KURICA AMBIENTAL S/A.

Em se tratando do atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa LAVOL, em que pese o Representante aduzir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estar em desconformidade com o exigido no edital, efetivamente o documento apresentado atende aos parâmetros dispostos.

Neste aspecto há que se ponderar ter havido falha no próprio edital, já que ao exigir a comprovação de qualificação técnica, o fez de forma vaga, sem características que pudessem efetivamente identificar a adequada prestação de serviço.

Os atestados a serem exigidos devem apresentar parâmetros mínimos de quantitativos, prazos ou objetos similares, visando tanto a qualidade do serviço a ser contratado quanto eventuais prejuízos à Administração e à sociedade como um todo. Assim ponderou SÉRGIO REZENDE DE BARROS³ ao tratar do assunto:

Ora, uma tal exigência de comprovação referida especificamente a características, quantidades e prazos, somente poderá ser atendida por atestados ou certidões que sejam também especificamente detalhados, o suficiente para satisfazê-la. Esse detalhamento é necessário, sob pena de não se atender à Lei. Agiu bem o legislador nesse ponto, pois a generalidade é incompatível com a comprovação. Afirmações genéricas e abstratas provam pouco. Toda prova realmente eficaz é específica e concreta: contém e demonstra particularidades suficientes para identificar e comprovar o fato.

Logo, certidões ou atestados, seja por similitude, seja por equivalência, devem no seu conteúdo referir-se a contratos "in concreto", devidamente identificados pelos elementos que os individualizam: – as partes e o objeto, as principais obrigações e condições contratadas, até de preço e de prazo, se as circunstâncias peculiares à contratação assim o exigirem, enfim, tudo o que for necessário para saber, em cada caso certificado ou atestado, se as características, as quantidades e os prazos das obras ou serviços já realizados comprovam,

³ BARROS, Sérgio Resende. Lei 8.666: O Atestado de Desempenho. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/lei-8-666--o-atestado-de-desempenho.cont>. Consultado em 05.05.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

efetivamente, a sua pertinência e compatibilidade com o objeto da licitação e, por esse modo concreto, específico e efetivo, garantem o interesse público.

Esse sentido de concretude, efetividade, garantia, não se contrapõe às palavras do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ANTONIO ROQUE CITADINI:

O administrador há de encontrar, para cada caso concreto, uma maneira objetiva de aferir a capacidade técnico-operacional dos interessados, de forma a garantir a possibilidade de participação daqueles que tenham real capacidade potencial para desenvolver obras e serviços com a segurança que o interesse público requer..

Na mesma senda dispõe o Acórdão nº 642/2014-Plenário, do

TCU⁴:

47. O atestado não é apenas a demonstração de uma situação de fato, mas, necessariamente, a demonstração de uma situação fática que tenha ocorrido em conformidade com a lei e com o contrato social. Ambos são necessários, a circunstância fática e a conformidade legal. Se o atestado remete à prestação de serviços em desacordo com o contrato social da empresa e, portanto, em desacordo com a lei, conforme já disposto nos itens 33 a 39 acima, não podem ser considerados válidos para fins de comprovação perante a Administração.

48. Assevero, ainda, que o uso de atestados de serviços prestados na informalidade pode privilegiar empresas que, por exemplo, prestaram serviços fora do seu objeto social visando a obtenção indevida de regimes tributários mais favoráveis. Nesse caso, ao aceitar-se o atestado, poder-se-ia, além de convalidar uma irregularidade, estar inobservando o princípio da isonomia entre os licitantes, de grande importância nas

⁴ Acórdão nº 642/2014 – Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitações públicas, colocando no mesmo nível empresas em situação irregular e licitantes que cumprem ordinariamente suas obrigações tributárias.

49. Assim, ainda que essa exigência referente aos atestados não esteja expressamente prevista na Lei 8.666/1993, entendo que deva ser considerada implícita na norma e, preferencialmente, deva ser registrada de forma expressa nos editais de licitação.

50. No presente caso, uma vez alertado sobre o descompasso entre as atividades constantes dos atestados de capacidade técnica e aquelas constantes do contrato social vigente à época, o pregoeiro não deveria ter acolhido esses atestados para fins de habilitação técnica da empresa Rio Insulana. Todavia, considerando a ausência de posicionamento pretérito da jurisprudência sobre a matéria, entendo não ser o caso de promover audiência do pregoeiro para fins de responsabilização.

51. Por fim, além da discussão sobre a legalidade da situação, registro que a apresentação de atestados referentes a serviços prestados em desacordo com o contrato social das licitantes representa um indício de inautenticidade desses atestados, o que exige pronta apuração por parte da Administração, mediante a realização de diligências, conforme previsto no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993.

Assim, quanto a este ponto, em que pese improcedente a Representação, entendo necessária a expedição de recomendação à municipalidade para que nos próximos editais observe os atestados a serem exigidos dos licitantes, os quais devem apresentar parâmetros mínimos de quantitativos, prazos ou objetos similares, visando tanto a qualidade do serviço a ser contratado quanto eventuais prejuízos à Administração e à sociedade como um todo.

Em se tratando da suposta inexecuibilidade da proposta, esta Corte firmou entendimento de que tal presunção, prevista no art. 48, da Lei nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.666/93, não é absoluta, conforme restou consignado no Acórdão nº 339/19-Tribunal Pleno, de Relatoria do Conselheiro Fernando A. Mello Guimarães:

“Representação da Lei 8.666/93. Cabe à Administração realizar diligências a fim de verificar se as propostas aparentemente irrisórias efetuadas em procedimentos licitatórios constituem efetivo risco à execução do contrato. A presunção de inexecuibilidade prevista no art. 48, do Estatuto das Licitações não é absoluta. Procedência.”

Nesta linha, cabe citar o magistério de Marçal Justen Filho⁵:

(...) deve-se ter em vista que a inexecuibilidade apenas deve ser pronunciada quando se evidenciar risco à efetiva viabilidade de execução do contrato. Vale dizer, se uma proposta de valor irrisório for plenamente executável por um particular, não estará em jogo dito interesse (...).

(...) A melhor solução para o problema da inexecuibilidade é remeter a questão aos mecanismos de mercado. Trata-se de negar ao particular que formulou a proposta reduzida a perspectiva de eliminar seus problemas por qualquer outra via e de submetê-lo à consumação do prejuízo.

Nada obstante, é possível se depreender da defesa dos Representados que o contrato decorrente do certame que ora se debate encontra-se vigente e que a empresa vem cumprido corretamente com suas obrigações, motivo pelo qual entendo pela improcedência da Representação quanto a este aspecto, posto que suposta inexecuibilidade não restou evidenciada.

Por fim, em relação ao opinativo exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, entendo impertinente declarar a nulidade do certame pelo fato de que a suposta inadequação da modalidade licitatória utilizada não foi objeto da Representação e sua declaração sem a oitiva dos Representados por certo, geraria nulidade do presente Acórdão. Ademais, o

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Ed. Dalética. 14ª edição. São Paulo: 2011. p. 655/656.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviço prestado possui natureza de serviço essencial e a suspensão da sua prestação traria prejuízos à municipalidade e para a sociedade. Por derradeiro, o parecer ministerial não atende ao disposto no art. 21, caput e parágrafo único da LINDB⁶, limitando-se a sugerir o estabelecimento de prazo para a realização de nova licitação.

IV – CONCLUSÃO

Isto posto, **VOTO**:

I – Pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei nº 8666/93, apresentada por **PARANÁ AMBIENTAL GESTÃO GLOBAL DE RESÍDUOS LTDA.**, em face do Contrato de Prestação de Serviços nº 082/2021, derivado do Edital de Pregão Presencial nº 041/2021, realizado pelo **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DAS PALMEIRAS**;

II – Pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** à municipalidade para que nos próximos editais observe os atestados a serem exigidos dos licitantes, os quais devem apresentar parâmetros mínimos de quantitativos, prazos ou objetos similares, visando tanto a qualidade do serviço a ser contratado quanto eventuais prejuízos à Administração e à sociedade como um todo.

III – Após o trânsito em julgado do presente feito, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo para encerramento.

VISTOS, relatados e discutidos,

⁶ Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I- Julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei nº 8666/93, apresentada por **PARANÁ AMBIENTAL GESTÃO GLOBAL DE RESÍDUOS LTDA.**, em face do Contrato de Prestação de Serviços nº 082/2021, derivado do Edital de Pregão Presencial nº 041/2021, realizado pelo **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DAS PALMEIRAS**;

II- **recomendar** à municipalidade para que nos próximos editais observe os atestados a serem exigidos dos licitantes, os quais devem apresentar parâmetros mínimos de quantitativos, prazos ou objetos similares, visando tanto a qualidade do serviço a ser contratado quanto eventuais prejuízos à Administração e à sociedade como um todo; e

III- encaminhar, após o trânsito em julgado do presente feito, à Diretoria de Protocolo para encerramento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 4 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente