



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 563656/23
ASSUNTO: RECURSO DE AGRAVO
ENTIDADE: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ
INTERESSADO: CLAUDIO STABILE, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, FERNANDO SYMCHA DE ARAÚJO MARÇAL VIEIRA
ADVOGADO / PROCURADOR: FERNANDA BENDER COLLODEL, MARCUS VENÍCIO CAVASSIN, MOEMA REFFO SUCKOW, RAFAEL STEC TOLEDO
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 3268/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Agravo. Despacho nº 845/23-GCAZ. Pregão Eletrônico nº 1335/2023. Companhia de Saneamento do Paraná. Decisão Monocrática que negou admissibilidade da Representação. Ausência de restrição a produtos estrangeiros. Existência de procedimento de pré-qualificação. Previsão expressa na Lei nº 13.303/16 e no Regulamento Interno De Licitações, Contratos e Convênios da Sanepar. Possibilidade de qualquer fornecedor buscar a homologação da marca expressa no edital. Licitação por lotes justificada de modo técnico. Pelo Conhecimento e Não Provimento do recurso.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Agravo contra decisão monocrática, consistente no Despacho nº 845/23-GCAZ¹ que negou admissibilidade à Representação nº 479604/23, cujo objeto se consubstancia na apuração de *possíveis irregularidades em procedimento licitatório referente ao Pregão Eletrônico n. 1335/2023, cujo objeto é a “a aquisição de pneu aro 14 / 17 / 17,5 / 18 / 19 / 22,5, conforme relação constante da Planilha de Orçamento”, com preço máximo de contratação mantido em sigilo, com fundamento no Regulamento Interno de Licitações da Entidade.*

Na representação foram apontadas como irregulares previsões do edital que, em tese, implicariam na restrição a produtos produzidos fora do país; a

¹ Peça nº 21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exigência de que as marcas dos produtos apresentados fossem previamente homologadas pela SANEPAR; o critério de julgamento de menor preço por lote ao invés do critério de menor preço por item; e a exigência de atendimento ao Manual da Associação Latino-Americana de Pneus e Aros – ALAPA.

A decisão recorrida negou admissibilidade à representação sob fundamento de que a alegação restrição de marcas estrangeiras consistia em mera interpretação equivocada do edital; o processo de homologação prévia de marcas admitidas no certame consistiu em um procedimento de pré-qualificação, expressamente previsto na legislação e sem notícia de negativa de homologação indevida de forma concreta; a irregularidade da exigência de atendimento ao Manual da Alapa foi reconhecida e será removida dos próximos editais, sem que haja notícia de prejuízo concreto na licitação ora impugnada e houve justificativa técnica para o agrupamento dos itens em lotes no edital.

Em suas razões recursais alega o recorrente que não existiria Estudo Técnico Preliminar que demonstrasse vantagem econômica acerca da delimitação de marcas, argumentando que seria suficiente o atendimento às normas da ABNT e a certificação do INMETRO, com indicação de precedentes desta Corte e do TCU que vedariam a indicação de marcas; reiterou a defendida restrição a produtos estrangeiros; reiterou a tese de irregularidade na composição dos lotes, que não possuiria justificativa técnica, com demonstração de vantagem econômica para a administração em relação à aquisição por itens, com indicação de precedente desta Corte que exigiria a separação em itens. Defendeu ainda que a decisão do gestor não teria sido eficiente, em comparação com certames de Municípios do Estado que teriam adquiridos pneus de marcas diferentes das homologadas por valores inferiores aos do certame ora impugnado, o que seria prova cabal de sua ineficiência, inclusive do procedimento de pré-qualificação, o que corroboraria a tese de restrição indevida da competitividade e teria deixado de aceitar propostas mais vantajosas para a administração.

Presente os requisitos de admissibilidade o recurso foi recebido e encaminhado à Diretoria de Protocolo para reatuação, conforme Despacho nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1000/23-GCAZ².

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cumpre destacar que o Agravo é o meio procedimental adequado para atacar as decisões monocráticas de Conselheiro, nos termos do *caput* art. 75³ da Lei Orgânica do TCE/PR.

Assim, no presente caso, o recurso de Agravo foi tempestivamente manejado pela parte legitimada, nos termos do art. 474⁴ do Regimento Interno.

Ainda em sede preliminar, sublinhe-se que a decisão agravada, em que pese sua nomenclatura de “despacho”, é indubitavelmente ato de caráter decisório, razão pela qual pode ser objeto do presente recurso.

Por conseguinte, o presente recurso de Agravo interposto deve ser conhecido.

Quanto ao mérito, não houve apresentação de fundamento novo ou elementos que demonstrem a necessidade de reforma da decisão de inadmissibilidade da representação.

Constata-se que o recorrente fundamenta suas razões de modo semelhante à petição inicial, com mais profundidade em relação a certos pontos, mas sem alterar as conclusões anteriores.

De plano tem-se que a base normativa utilizada se revela totalmente equivocada, na medida em que a licitação é realizada pela SANEPAR, sociedade de economia mista cujas normas gerais de licitação se encontram na Lei nº 13306/16, não na Lei nº 8666/93 ou na Lei nº 14.133/21, que trazem normas gerais para licitações da Administração Direta.

Acerca das irregularidades apontadas, primeiramente, a alegação de

² Peça nº 27 do processo originário.

³ Art. 75. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito, apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal.

⁴ Art. 474. Estão legitimados a interpor recurso quem foi parte no processo, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, representado por seu Procurador-Geral, e o terceiro interessado ou prejudicado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vedação a marcas estrangeiras restou afastada de plano, com interpretação da cláusula apontada como restritiva. É certo que o item do edital que prevê que ***“os pneus devem ser produzidos no Brasil, salvo aqueles que comprovadamente não sejam produzidos no território nacional, mas que obedecem a legislação brasileira vigente”*** possui redação ambígua, mas o seu entendimento foi esclarecido pela entidade e não há notícia de vedação concreta de participação de licitante para fornecimento de produto importado com base neste item, o que afasta a alegação de vedação à participação.

O segundo ponto, central da representação, consiste na necessidade de prévia homologação das marcas aptas a participar do certame, apontada como violadora da legislação e indevidamente restritiva da competitividade.

Neste ponto restou cabalmente demonstrado que se trata de um procedimento de pré-qualificação, fundamentado no artigo O artigo nº 64 da Lei nº 13.303/16⁵, cujo parágrafo 2º permite a realização de licitação exclusiva para bens pré-qualificados, na forma do Regulamento Interno. Neste ponto, o Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios da Sanepar traz previsão expressa da possibilidade de restrição no seu artigo 108⁶. Segundo o que consta na manifestação preliminar o procedimento foi seguido:

Conforme previsto em nosso RILC e ao contrário do alegado pelo representante de que a Sanepar “não realizou qualquer análise pública das marcas, não oportunizou que as empresas licitantes pudessem enviar ao Órgão o catálogo de seus produtos”, trazemos abaixo o caput da última publicação convidando fornecedores para a

⁵ Art. 64. Considera-se pré-qualificação permanente o procedimento anterior à licitação destinado a identificar:

I - fornecedores que reúnam condições de habilitação exigidas para o fornecimento de bem ou a execução de serviço ou obra nos prazos, locais e condições previamente estabelecidos;

II - bens que atendam às exigências técnicas e de qualidade da administração pública.

§ 1º O procedimento de pré-qualificação será público e permanentemente aberto à inscrição de qualquer interessado.

§ 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão restringir a participação em suas licitações a fornecedores ou produtos pré-qualificados, nas condições estabelecidas em regulamento.

§ 3º A pré-qualificação poderá ser efetuada nos grupos ou segmentos, segundo as especialidades dos fornecedores.

§ 4º A pré-qualificação poderá ser parcial ou total, contendo alguns ou todos os requisitos de habilitação ou técnicos necessários à contratação, assegurada, em qualquer hipótese, a igualdade de condições entre os concorrentes.

§ 5º A pré-qualificação terá validade de 1 (um) ano, no máximo, podendo ser atualizada a qualquer tempo.

§ 6º Na pré-qualificação aberta de produtos, poderá ser exigida a comprovação de qualidade.

§ 7º É obrigatória a divulgação dos produtos e dos interessados que forem pré-qualificados.

⁶ Art. 108 A SANEPAR, justificadamente, poderá instaurar licitação restrita aos pré-qualificados, desde que: I - a convocação para a pré-qualificação discrimine que as futuras licitações serão restritas aos pré-qualificados; II - na convocação a que se refere o inciso I conste estimativa de quantitativos mínimos que a SANEPAR pretende adquirir ou contratar nos próximos 12 (doze) meses e de prazos para publicação do instrumento convocatório da licitação; III - a pré-qualificação seja total, contendo todos os requisitos de habilitação técnica ou de qualidade necessários às contratações; IV - conste do processo administrativo justificativa demonstrando a conveniência e oportunidade de se restringir a participação na licitação apenas dos fornecedores ou produtos pré-qualificados, especialmente em face da preservação da competitividade mínima



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pré-qualificação, que complementa o também já informado no subitem 2.1.1.2 do Edital, sobre a possibilidade de homologação de marca que não esteja entre as pré-qualificadas:

24	5ª feira 11/Mai/2023 - Edição nº 11407	Diário Oficial Paraná Comércio, Indústria e Serviços	Diário Oficial Certificado Digitalmente O Departamento de Registro Oficial do Estado do Paraná, dá garantia de autenticidade deste documento, desde que visualizado através do site http://www.tceparaná.pr.gov.br
----	--	--	--

CONVITE

A COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ - SANEPAR, com sede na Rua Engenheiros Rebouças, 1376, bairro Rebouças, Curitiba, Paraná, CNPJ/MF nº 76.484.013/0001-45, CONVIDA os fabricantes ou representantes exclusivos no Brasil (quando se tratar de produtos produzidos fora do país), disponíveis no mercado, para se pré-qualificarem junto à Companhia, para o fornecimento de materiais e/ou equipamentos.

O processo de pré-qualificação tem ciclo anual, conforme estabelecido pela legislação vigente.

Este convite visa promover o chamamento dos interessados (fabricantes ou representantes exclusivos no Brasil), para demonstrar o cumprimento das exigências de pré-qualificação técnica ou de aceitação de bens (conforme o caso), das exigências técnicas e de qualidade estabelecidas pela SANEPAR.

O presente documento se refere ao processo de pré-qualificação total de bens e as exigências de pré-qualificação técnica ou de aceitação de bens.

Conforme a legislação vigente, as futuras licitações para esses bens poderão estar restritas aos pré-qualificados.

A estimativa de quantitativos mínimos que a SANEPAR pretende adquirir ou contratar nos próximos 12 (doze) meses, está no anexo 1, cujos códigos podem ser consultados no site eletrônico oficial (<https://site.sanepar.com.br/fornecedores/controle-de-qualidade>), bem como os prazos para publicação do instrumento convocatório da licitação, estão informados no anexo 2 deste documento.

A SANEPAR disponibilizará a relação dos respectivos produtos pré-qualificados com as marcas no seu site eletrônico oficial.

Para fins de pré-qualificação, os interessados deverão acessar o site de internet da SANEPAR, no endereço que constar do respectivo aviso de convocação.

O interessado deverá formalizar pedido de instruções e orientações, mediante mensagem eletrônica endereçada ao e-mail corporativo da área de qualidade: qualificacao@sanepar.com.br ou outro que esteja especificado no respectivo aviso de convocação vigente.

Além disso, o edital era claro ao permitir que toda e qualquer empresa interessada homologar a marca dos produtos que pretendesse oferecer no certame, conforme itens 2.1.1.1 a 2.1.1.3 do Edital:

2.1.1 Só serão aceitas propostas de produtos de marcas qualificadas (homologadas) pela Sanepar, sob pena de desclassificação anterior a fase de lances, nos termos do RILC.

2.1.1.1. As marcas já qualificadas (homologadas) no CMS para os produtos, objeto desta licitação estão disponíveis no site <http://licitacao.sanepar.com.br/>.

2.1.1.2. As empresas interessadas em participar deste processo, cujas marcas de seus produtos não estejam devidamente qualificadas (homologadas), poderão fazê-lo junto a SANEPAR, na GSLOG – Controle da Qualidade. Informações através do e-mail: qualificacao@sanepar.com.br.

2.1.1.3. Quando ocorrerem citações de marcas e referências na descrição dos itens, estas servirão apenas como forma ou parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto, entendendo-se como indicação da marca seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”.

Dessa forma, constata-se que nenhuma marca, nacional ou estrangeira, foi impedida de participar do certame em razão do procedimento de pré-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qualificação estabelecido.

Os argumentos apresentados no sentido de que certames promovidos por outros entes públicos alcançaram preços inferiores para produtos similares de marcas não homologadas não é suficiente para demonstrar ilegalidade no procedimento realizado pela SANEPAR. Isso porque era plenamente cabível àqueles fornecedores participar do procedimento de pré-qualificação e apresentar as marcas que pretendiam fornecer à prévia homologação prevista no edital, aberto e divulgado de acordo com as normas legais de publicidade. O fato de não o terem feito consiste em mera liberalidade dos fornecedores de não participar de uma licitação que poderiam e não torna a decisão do gestor irregular.

Haveria restrição indevida se houvesse previsão restritiva quanto à possibilidade de homologação de marcas de origem estrangeira, de produtos específicos ou negativa de homologação por critérios que se revelassem abusivos, do que não se tem informação nos autos.

Assim, a título argumentativo, caberia o seguimento da representação se qualquer representante ou fornecedor das marcas apresentadas nos certames listados pelo recorrente tivesse buscado a homologação e esta tivesse sido negada de modo injustificado, do que sequer há afirmação no processo.

Ademais, a escolha por utilizar ou não do processo de pré-qualificação é discricionária do gestor, uma vez que há previsão legal de sua admissibilidade no ordenamento jurídico.

Quanto aos precedentes trazidos, vários são antigos e tratam da indicação de marcas de modo específico⁷, como referência⁸, enquanto o mais recente sequer trata de indicação de marca, mas de compatibilidade sobre licitação de software⁹, que não servem de paradigma para o presente caso, que não trata da indicação de uma marca, mas de pré-qualificação de todas que se verificarem aptas.

Por fim, sobre licitações para aquisição de pneus, a Corte já admitiu até a indicação de um conjunto de marcas estabelecido em estudo técnico prévio, com fundamento em questões técnicas e no histórico de fornecimento de produtos

⁷ Processos nº 565024/13, nº 429106/18.

⁸ Processo nº 68751/14.

⁹ Processo nº 533900/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de baixa qualidade em licitações no Estado, que não são produzidos com características adequadas às estradas, ao clima ou às condições de uso, acabando por representar em aquisições que por vezes parecem econômicas, por representar o menor valor nominal, mas que em razão da degradação dos produtos de forma rápida, revelam-se mais onerosas. Nesse sentido o Acórdão nº 1323/23-Trubunal Pleno¹⁰:

Na Instrução nº 1170/23 a CGM constatou, a partir da defesa apresentada (peças nº 18 e seguintes) que houve processo Administrativo nº 1/2022 para a padronização. Transcrevo:

Em análise ao contraditório apresentado pelo Município de Juranda, verifica-se que a expedição do Decreto n.º 2424/2022 é decorrente do Processo Administrativo n.º 01/2022 instaurado pelo Município, que instituiu Comissão para apuração de padronização de compras futuras de pneus pela Administração Municipal, com estudo baseado na opinião do mercado especializado, incluindo fabricantes, revendas, borracharias, empresas de recapagem e vulcanização, empresas detentoras de frotas de veículos leves e pesados, motoristas e operadores da Prefeitura.

Dito isso, uma vez que comprovada a justificativa para a escolha das marcas verifico que as razões que motivaram a suspensão do certame e o recebimento da presente representação, não subsistem.

Aqui se revela procedimento até mais amplo, na medida em que há possibilidade de qualquer marca se qualificar e ser homologada, inexistindo irregularidade.

Quanto ao estabelecimento de lotes, é certo que a regra nas licitações é o parcelamento do objeto. Contudo, há hipóteses em que se admite, por exceção, a conjugação de itens em lotes, desde que haja justificativa técnica. Nesse sentido é o teor da Súmula 247 do 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**

¹⁰ Proferido no Processo de Representação da Lei nº 8.666/1993 nº 137118/23. Relator: Conselheiro Augustinho Zucchi. Plenário Virtual, 25 de maio de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

No caso, constata-se que a fixação de lotes no certame teve justificativa técnica e a definição decorreu da sistemática do processo de pré-qualificação, entendido como regular, considerando a logística de entrega e as marcas homologadas para os itens que os compõem, visando a ampla disputa e a economia de escala. A entidade informou ainda que a licitação por itens exigiria a gestão de maior número de contratos e o risco de entregas descompassadas de itens que devem ser fornecidos em conjunto.

A análise dos lotes ainda indica a existência de divisão por tipo de pneu, sendo o lote 1 composto de pneus para motos, o lote 2 composto de pneu para veículo leve e pneus tamanhos 22,5 x 275/80; o lote 3 por pneus tamanho 17 x 265/65, 17,5 x 215/75 e 22,5 x 295/80 e o lote 4 por apenas um item.

Assim, revela-se claro que não é apenas o critério econômico a ser avaliado, mas o conjunto de aspectos que impactam a contratação, que foram valorados pela entidade ao compor os lotes, inclusive com poucos itens em cada.

Aqui, relevante consignar que a licitação restou fracassada para o lote 2, no qual foram incluídos 1 pneu destinado a veículos leves e dois destinados a veículos pesados, o que pode ter dado causa à ausência de licitantes habilitados. Não obstante, tendo em vista o resultado do processo licitatório no particular, caberá à entidade, de modo ordinário, avaliar a pertinência de divisão deste lote para aumento da competitividade em novo edital, o que não justifica o processamento da representação.

Nesse contexto, observa-se que os lotes separaram os itens de acordo com a natureza e as marcas pré-qualificadas, que podem ser fornecidas pelas mesmas empresas ou seja, de modo justificado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, não procedem os argumentos do recorrente, motivo pelo qual mantenho a decisão agravada.

3. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** do recurso de Agravo interposto e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO**, de modo a manter, em sua integralidade, a decisão consubstanciada no Despacho nº 845/23-GCAZ.

Para além, após o trânsito em julgado da presente decisão, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do processo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I - **CONHECER** o recurso de Agravo interposto, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **NÃO PROVIMENTO**, de modo a manter, em sua integralidade, a decisão consubstanciada no Despacho nº 845/23-GCAZ;

II - determinar, para além, após o trânsito em julgado da presente decisão, o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 19.

Plenário Virtual, 11 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente