



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 311068/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RIO BOM
INTERESSADO: JOSE CARLOS DE PAULA, MOISES JOSE DE ANDRADE,
TKBR IMPORTAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA,
YAMADIESEL COMERCIO DE MAQUINAS - EIRELI
ADVOGADO / ANA CLEUSA DELBEN, BRUNO RICARDO FRANCISCO
PROCURADOR GOMES BARBOZA, GUSTAVO PEDRO CILENTI DA SILVA,
HENRIQUE GERMANO DELBEN, JOSE ROBERTO TIOSSI
JUNIOR
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3781/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Pregão Eletrônico. Aquisição de equipamento agrícola – pá carregadeira sobre rodas. Especificação excessiva do maquinário sem justificativa técnica pertinente. Irregularidade na participação de empresa em substituição a outra contra a qual havia sido aplicada sanção de inidoneidade. Procedência, com recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.º 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada por YAMADIESEL COMERCIO DE MÁQUINAS EIRELI, em face da Pregão Eletrônico n.º 19/2022 realizado pelo Município de Rio Bom, tendo por objeto a aquisição de equipamento agrícola – pá carregadeira (nova) sobre rodas, conforme convênio 911017/2021/MAPA.

Insurge-se o representante contra exigência contida no Termo de Referência do edital (Anexo 01) de que o maquinário possua Sistema hidráulico de acionamento da caçamba através de única alavanca tipo 'joystick' com tecla FNR (FRENTENEUTRO-RÉ), uma vez que entende que tal especificação é excessiva, revelando-se restritiva e desprovida de qualquer justificativa técnica pertinente.

Aponta, ainda, que a empresa TKBR IMPORTACAO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA., representante da marca "LiuGong" e vencedora da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitação, não poderia estar disputando o certame, pois substitui a empresa SARANDI TRATORES LTDA., eis que pertencentes ao mesmo grupo econômico, tendo essa última sido declarada inidônea pelo Município de São Pedro do Iguaçu, sanção que alcança indiretamente a participante nesta licitação.

Ao final, requer a concessão da medida cautelar para suspender o processo licitatório e, no mérito, o reconhecimento da ilegalidade da característica técnica exigida, com a anulação do certame e republicação do edital, bem como a extensão dos efeitos da sanção de inidoneidade da SARANDI TRATORES LTDA para a empresa TKBR IMPORTACAO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA.

Instado a se manifestar preliminarmente, o Município, em resposta à peça 34, alegou a intempestividade de apresentação da presente representação, já que “a decisão e consequente intimação da negativa da Impugnação apresentada pela empresa Representante em sede administrativa, deu-se em 22/04/2022 e o presente Recurso foi apresentado apenas em 06/05/2022”.

Quanto ao mérito, afirmou não haver irregularidade nas especificações técnicas do objeto descrito no Termo de Referência, sustentando que foram exigidos apenas requisitos mínimos dos maquinários pesquisados pela Administração Municipal para fins de composição das exigências e valores, e que o equipamento atende às necessidades do Município de forma integral, tratando-se de maquinário moderno, eficiente e que possui longa durabilidade.

Informou que o referido certame é oriundo do Convênio 911017/2021, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em que também constam essas especificações. Ressaltou que quatro empresas participaram do certame e eram capazes de ofertar o maquinário contendo todas as exigências.

Também salientou que o Sistema hidráulico de acionamento da caçamba através de única alavanca tipo “joystick” com tecla “FNR” (FRENTE-NEUTRO-RÉ) não é incomum e nem se trata de particularidade especial de certo tipo de marca de maquinário, mas de especificidade que abrange a maioria das máquinas do tipo descrito no objeto, não configurando qualquer restrição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Explanou que as especificações inseridas, em especial a contestada pela empresa YAMADIESEL, oferece maior e mais preciso controle da máquina pelo operador, resultando em maior eficiência do maquinário, melhorando a alocação, tanto financeira quanto de tempo pela Administração, sendo este um princípio a ser observado pela Administração Pública.

Quanto à empresa vencedora, TKBR IMPORTAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA., defendeu que ela cumpriu todos os requisitos exigidos no edital, apresentando o menor preço pelo objeto especificado. Afirmou que a “existência de relações entre as empresas TKBR IMPORTAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA e SARANDI TRATORES LTDA., como possuírem sedes próximas ou de existir vínculo de parentesco entre os sócios de cada sociedade empresarial, como alegado, por si só não perfaz justo motivo para se considerar que a TKBR esteja participando de forma indevida do certame”. Assinalou que cada empresa possui CNPJ e objetos sociais distintos e que a TKBR apresentou comprovante de capacidade técnica de forma autônoma e independente, e que apesar das alegações inferidas pela representante, não foi verificada na oportunidade, irregularidades suficientes a indeferir a participação da TKBR no certame.

A representação foi recebida, pelo Despacho n.º 836/22-GCDA (peça 36), sendo indeferido o pedido cautelar.

Na ocasião, embora tenha sido ressaltado que a necessidade daquela especificação técnica do objeto, com potencial restritivo à competitividade, não estava devidamente justificada, ponderou-se o fato de que o certame contou com a participação de quatro empresas, as quais, em princípio, poderiam fornecer o equipamento exigido. Em relação à participação da TKBR IMPORTAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA., entendi, à época, não haver elementos suficientes nos autos comprovando a referida situação irregular, a qual exigiria exame acurado em fase de instrução.

Além disso, foi considerado que a disputa ocorreu no dia 27/04/2022, resultando como vencedora a empresa TKBR IMPORTAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA., e a homologação se deu na data de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

06/05/2022, sendo que no momento do protocolo desta representação a licitação já havia sido homologada. Ainda, foi verificado que os valores das propostas apresentadas pelos licitantes eram muito similares, o que afastava, em tese, o receio de grave lesão ao erário.

Na sequência, foi determinada a citação do Município de Rio Bom, dos senhores Moises Jose de Andrade (Prefeito Municipal) e José Carlos de Paula (pregoeiro) e da empresa TKBR IMPORTAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA. (vencedora do certame) para apresentação de contraditório.

A empresa TKBR se manifestou às peças 48/51. Declarou que a sanção imposta à Sarandi Tratores não a atinge, pois não houve constituição de nova empresa para fraldar o certame, uma vez que possui contabilidade própria, sendo inexistente a constituição de grupo econômico. Afirmou que agiu de boa-fé ao participar da licitação e que o pregão tramitou de forma regular, não existindo violação à competitividade, nem configuração de dano ao erário.

Ato contínuo, os senhores *Moises Jose de Andrade* (Prefeito Municipal) e *José Carlos de Paula* (pregoeiro) apresentaram defesa (peças 53/55), reiterando, em suma, os argumentos da municipalidade em sede de manifestação preliminar.

O Município de Rio Bom juntou documentos sobre o processo licitatório às peças 62/65.

Em derradeira análise (Instrução n.º 1050/23, peça 66), a Coordenadoria de Gestão Municipal acolheu as justificativas da Municipalidade, entendendo não haver desproporcionalidade nas especificações do maquinário, as quais resultariam em maior conforto ao profissional durante a operação do equipamento. Também afirmou que em razão do fato da TKBR IMPORTAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA. ser empresa com anos de constituição e atividade no mercado não seria possível concluir que teria sido criada para fraudar certame público. Ao final, opinou pela improcedência da Representação da Lei n.º 8.666/1993.

Divergindo do opinativo técnico, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 541/23-2PC (peça 67), entendeu que houve cerceamento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competitividade da licitação, em razão da inserção de características específicas para o objeto licitado, que não decorreram de estudos técnicos, sugerindo a aplicação de multa ao gestor responsável.

Quanto à suposta fraude em razão da participação da empresa TKBR no pregão, entendeu assistir razão à representante, asseverando que esta Corte de Contas já se deparou com processos envolvendo as empresas TKBR Importação de Máquinas e Equipamentos Ltda. e Sarandi Tratores Ltda., quais sejam, os autos n.º 215654/22 e n.º 453624/21, ressaltando que no primeiro houve deliberação, no Acórdão n.º 2997/22-STP, no sentido de que a questão não comporta análise tão somente da permissão de participação de empresas de um mesmo grupo econômico no procedimento licitatório, mas sim, da substituição de uma empresa pela outra.

Ao final, opinou pela procedência da representação, com aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005 ao senhor *Moises Jose de Andrade* e declaração de nulidade do Pregão Eletrônico n.º 19/22, em virtude da irregularidade na participação da empresa TKBR, vencedora do certame, em substituição à empresa Sarandi Tratores, impedida de licitar à época.

Instado a se manifestar sobre a efetiva entrega do equipamento referente ao Pregão Eletrônico n.º 19/2022, o ente municipal informou que o contrato foi assinado e o equipamento licitado devidamente entregue conforme nota fiscal e contrato às peças 73/74.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

O primeiro ponto sobre o qual se insurge a parte autora refere-se à especificação do maquinário contida no Termo de Referência do edital (Anexo 01), qual seja, “Sistema hidráulico de acionamento da caçamba através de única alavanca tipo ‘joystick’ com tecla FNR (FRENTE – NEUTRO- RÉ)”, a qual restringiria a competitividade da licitação, sem que houvesse sido apresentado motivo técnico idôneo justificando a sua necessidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A defesa trazida pelos representados foi no sentido de que tal funcionalidade não é incomum, nem se trata de particularidade especial de certo tipo de marca de maquinário. Também afirmaram que é uma especificidade que abrange a maioria das máquinas do tipo especificado no objeto, não configurando sob qualquer hipótese uma restrição. Asseveraram, ainda, que essa característica oferece maior e mais preciso controle da máquina pelo operador, resultando em maior eficiência do maquinário, melhorando a alocação, tanto financeira quanto de tempo pela Administração, sendo este um princípio a ser observado pela Administração Pública.

De início, deve-se reconhecer a discricionariedade da Administração na estipulação dos requisitos do bem a ser adquirido que entenda mais convenientes e oportunos, uma vez que é o gestor quem conhece a real necessidade da aquisição. No entanto, tal decisão deve se pautar por critérios de razoabilidade e proporcionalidade sempre visando atender ao interesse público, bem como deve se mostrar a mais eficiente ao se analisar a relação custo-benefício.

No caso, ao avaliar as justificativas trazidas pelo ente municipal tem-se que se mostram insuficientes para validar a exigência questionada, haja vista que, embora se fundamentem num suposto conforto ao operador ao utilizar o maquinário com esse “Sistema hidráulico de acionamento da caçamba através de única alavanca tipo “joystick” com tecla FNR”, não estão amparadas em estudo comparando a diferença técnica entre o maquinário exigido e os demais modelos existentes no mercado e atestando que os benefícios trazidos por essa funcionalidade justificariam a restrição à ampla competitividade.

Também não foi possível observar se foi realizada comparação de preços entre equipamentos com a funcionalidade questionada (única alavanca tipo ‘joystick’ com tecla FNR) e aqueles que não possuem essa característica.

Logo, embora reconheça a discricionariedade da Administração na estipulação dos requisitos do bem a ser adquirido, entendo que a justificativa baseada unicamente num suposto conforto ao operador ao utilizar o maquinário com a característica discutida, afastada da devida comprovação de que outros equipamentos que não possuam a referida especificação não seriam igualmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

confortáveis ao operador, bem como que a funcionalidade tida por restritiva seria atendida por várias marcas e que não resultaria em gastos desnecessários à Administração, não se mostra aceitável para embasar essa exigência restritiva.

Cumpre frisar que não se veda a previsão de especificações razoáveis com o objetivo de garantir que o objeto adquirido atenda satisfatoriamente às necessidades da Administração, mas sim exigências excessivas, com potencial para reduzir a ampla competitividade da licitação, e que não possuam qualquer respaldo ou justificativa técnica e/ou econômica plausíveis.

Além disso, verifica-se que o Município mencionou em sua defesa que tal característica teria sido prevista no convênio celebrado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), porém deixou de juntar aos autos cópia do referido ajuste, o que impossibilita conferir tal alegação.

Não obstante, deve-se considerar que no presente caso ao menos quatro empresas participaram da disputa (FIBRA DISTRIBUIÇÃO & LOGÍSTICA EIRELI – marca/modelo: XCMG / LW300KV; TKBR IMPORTAÇÃO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA. – marca/modelo: LIUGONG / 835H; TRANSFORMAT COMERCIO E SERVIÇOS LTDA – marca/modelo: XCMG/ LW350KV; VENEZA EQUIPAMENTOS SUL COMERCIO LTDA. – marca/modelo: JOHN DEERE/444G), podendo, em tese, oferecer o maquinário com as especificações requisitadas, já que, não houve comprovação em sentido contrário.

Logo, embora entenda que a representação merece ser julgada procedente quanto a esse ponto, reputo suficiente a emissão de recomendação ao Município a fim de que adote as medidas necessárias visando aprimorar os processos licitatórios com a inclusão na fase interna das justificativas para a escolha de objeto com suas peculiaridades e, no caso em que tais especificações tenham o potencial de reduzir a ampla competitividade, deve-se indicar se tal condição implicaria em eventual aumento do gasto a ser realizado e se os benefícios trazidos pela funcionalidade justificariam a restrição à competitividade.

O segundo assunto discutido neste feito consiste na suposta participação indevida na disputa da TKBR IMPORTACAO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA., a qual estaria substituindo a SARANDI TRATORES LTDA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(declarada inidônea pelo Município de São Pedro do Iguaçu em 01/12/2020), eis que pertencentes ao mesmo grupo econômico.

Em defesa, o Município alegou que a TKBR cumpriu todos os requisitos exigidos no edital, apresentando o menor preço pelo objeto especificado, asseverando que a existência de relações entre as duas empresas como o fato de possuírem sedes próximas ou de existir vínculo de parentesco entre os sócios de cada sociedade empresarial, por si só, não perfaz justo motivo para se considerar que a TKBR esteja participando de forma indevida do certame. Apontou, ainda, que cada empresa possui CNPJ e objetos sociais distintos e que a TKBR exibiu comprovante de capacidade técnica de forma autônoma e independente, não sendo verificada à época irregularidades suficientes a indeferir a participação da TKBR no certame.

Quanto ao tema, importante explicitar que este Tribunal de Contas, após se deparar algumas vezes com questionamentos em relação à referida empresa, proferiu decisão por meio do Acórdão n.º 1681/23 do Tribunal Pleno (autos 343989/22), embora ainda não definitiva, reconhecendo a existência de vinculação entre as empresas SARANDI TRATORES LTDA. e TKBR IMPORTACAO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA., tendo inclusive expedido declaração de inidoneidade à empresa TKBR, impedindo-a de licitar ou contratar com o poder público pelo prazo de 2 (dois) anos, com fulcro no art. 97 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Na referida decisão restaram consignados os seguintes fundamentos:

(...) pode-se observar os seguintes elementos que caracterizam a existência do mesmo grupo econômico, aptos a demonstrar que, com a finalidade de burla à sanção imposta à SARANDI TRATORES LTDA., a empresa TKBR passou a participar, em seu lugar, dos processos licitatórios:

1) estão sediadas no mesmo endereço na cidade de Sarandi-PR, sendo que em sua fachada consta uma placa central e maior com o nome “Sarandi Tratores”, além de duas placas menores, uma com o nome



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Takeuchi”, que seria o nome fantasia da empresa TKBR, e outra com a marca “LiuGong”;

2) em 23/12/2020, ou seja, poucos dias após a aplicação da sanção de inidoneidade (em 01/12/2020), houve alteração nos contratos sociais de ambas as empresas, tanto em relação aos sócios (Srs. Odauro Vitoriano e Sr. Odauro de Carvalho Vitoriano, pai e filho) quanto ao objeto social (...).

(...)

3) existência de certificado expedido pela empresa LIUGONG, fabricante do equipamento adquirido por intermédio do certame, atestando que a TKBR faz parte de grupo econômico junto à SARANDI TRATORES, distribuidora/revendedora autorizada e representante exclusiva da marca, sendo por tal razão que a TKBR estaria autorizada a comercializar tais equipamentos;

4) há fortes indícios – não afastados pelos interessados – de que a empresa TKBR, ainda que constituída em 2007, só iniciou a participação em licitações públicas de maquinário pesado após a sanção aplicada à SARANDI TRATORES LTDA e às negativas de participação desta empresa em certames, tanto pelas administrações municipais quanto por esta Corte de Contas.

(...)

De todo modo, como bem ressaltado pela unidade técnica, a irregularidade não reside na participação, em um mesmo certame, de empresas do mesmo grupo econômico ou com laços familiares, mas na burla à sanção de inidoneidade aplicada à SARANDI TRATORES, por meio da participação da TKBR em diversas licitações, substituindo-a indevidamente, o que restou comprovado nos autos.

(...)

No caso em análise, da mesma forma, e com base nos mesmos argumentos, verifica-se que a TKBR IMPORTAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA. participou da disputa substituindo a SARANDI TRATORES LTDA., a qual estava impedida de licitar, restando irregular sua participação no certame, motivo pelo qual a representação merece ser julgada procedente também nesse ponto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, do mesmo modo como decidido em outros processos, no corrente caso, entendo não ser cabível a declaração de nulidade do certame ou do contrato dele decorrente, uma vez que, consoante se infere da documentação acostada aos autos, o contrato foi assinado em setembro de 2022 e o equipamento foi entregue em dezembro de 2022, isto é, o contrato já foi executado, estando o bem em plena utilização pela municipalidade.

Além disso, não se pode olvidar acerca dos obstáculos e das dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como das circunstâncias em que as decisões foram tomadas.

Observa-se que à época da licitação o gestor averiguou que as empresas possuíam CNPJ e objetos sociais distintos, tendo a TKBR apresentado comprovante de capacidade técnica de forma autônoma e independente, não havendo subsídios suficientes, naquela ocasião, para indeferir a participação da TKBR no certame. Sendo assim, não verifico indícios de dolo, má-fé ou mesmo erro grosseiro por parte do gestor municipal.

III. VOTO

Diante do exposto, VOTO:

a. Pela procedência da Representação da Lei n.º 8.666/93 formulada por YAMADIESEL COMERCIO DE MÁQUINAS EIRELI em face do Pregão Eletrônico n.º 19/2022 realizado pelo Município de Rio Bom, nos termos da fundamentação;

b. Pela expedição de recomendação ao Município de Rio Bom para que aprimore os processos licitatórios, fazendo constar na fase interna as justificativas de fato e/ou econômicas para a escolha de objeto com suas peculiaridades e, no caso em que tais especificações tenham o potencial de reduzir a ampla competitividade, deve-se indicar se tal condição implicaria em eventual aumento do gasto a ser realizado pelo ente e se os benefícios trazidos pela funcionalidade justificariam a restrição à competitividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**

ACORDAM

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

I. Julgar pela procedência da Representação da Lei n.º 8.666/93, formulada por YAMADIESEL COMERCIO DE MÁQUINAS EIRELI, em face do Pregão Eletrônico n.º 19/2022 realizado pelo Município de Rio Bom, nos termos da fundamentação;

II. Recomendar ao Município de Rio Bom que aprimore os processos licitatórios, fazendo constar na fase interna as justificativas de fato e/ou econômicas para a escolha de objeto com suas peculiaridades e, no caso em que tais especificações tenham o potencial de reduzir a ampla competitividade, deve-se indicar se tal condição implicaria em eventual aumento do gasto a ser realizado pelo ente e se os benefícios trazidos pela funcionalidade justificariam a restrição à competitividade.

III. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Plenário Virtual, 7 de dezembro de 2023 – Sessão Virtual nº 23.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente