



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 394110/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SERTANÓPOLIS
INTERESSADO: 11.768.246 NATANAEL CRUZ FERNANDES, ANA FLAVIA FORNAZARI FONTES, ANA RUTH SECCO MATESCO, ANDRE SOLANO SOUTO, DK7 - TECNOLOGIA E SOLUCOES CORPORATIVAS LTDA, MUNICÍPIO DE SERTANÓPOLIS
ADVOGADO / PROCURADOR: HELOISA APARECIDA GOMES REIS, MARIANE SILVA OLIVEIRA, RAFAEL CARVALHO NEVES DOS SANTOS, RAFAELLA MOREIRA BALSANELO, RODOLFO CARVALHO NEVES DOS SANTOS, WELLINGTON GARCIA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1714/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Dispensa de Licitação nº 34/2023. Não processamento de recurso administrativo interposto em face da inabilitação da empresa ora Representante. Não realização da diligência prevista no art. 64, I e § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, com vistas à regularização da documentação referente ao ato constitutivo da licitante. Apresentação do documento faltante. Diferença de 50% entre os valores propostos pela primeira e pela segunda colocadas. Contrato de curta duração. Presença dos elementos da verossimilhança e do perigo da demora. **Ratificação de medida cautelar** que determinou a suspensão do contrato celebrado e o imediato prosseguimento da análise dos requisitos de habilitação da empresa Representante.

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/1993, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Natanael Cruz Fernandes em face do Poder Executivo do Município de Sertanópolis, relativamente ao Procedimento Administrativo nº 34/2023, referente à Dispensa de Licitação nº 34/2023, realizada com base no art. 75, II, da Lei Federal nº 14.133/2021, que teve por objeto a *“Contratação de empresa especializada em serviços de assistência técnica para manutenção corretiva e preventiva e suporte técnico em tecnologia da informação;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviço de apoio a cliente e configuração de equipamentos de informática; serviços de instalação de programas de informática; instalação de cabeamento lógico com cabos UTP e fibra óptica; instalação de cabos de comunicação e informática em edificações; instalação e manutenção de servidores em instalações de CPD; suporte à interligação de redes; serviços de conexão de redes de computadores entre prédios; serviços de assistência técnica e manutenção em computadores e equipamentos de informática; configuração de equipamentos de informática; instalação, configuração e uso de aplicativos e programas de informática; revisão geral, limpeza e substituição de componentes em equipamentos de informática, serviços de apoio a clientes (suporte a usuários); serviços de segurança em informática, com instalação e configuração de antivírus; manutenção em servidores de rede com Sistemas Operacionais de Rede Windows 2008, 2012, 2016 Server, 2019 Server, 2022 Server e Linux”, no valor total estimado de R\$ 29.334,40, correspondente ao valor mensal de R\$ 7.333,60, pelo prazo de quatro meses.

Em consulta ao portal de transparência do Município Representado, foi possível verificar que o certame foi homologado em 25/05/2023, dando origem ao Contrato nº 101/2023, celebrado com a empresa DK7 – Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda. – ME em 02/06/2023, pelo montante de R\$ 29.334,40.¹

Apontou a empresa Representante (que apresentou a proposta de menor valor, R\$ 19.950,80) a ocorrência de supostas irregularidades em sua inabilitação, consistentes, em síntese: (i) no excesso de formalismo da decisão que a inabilitou por falha meramente material, motivada pela ausência de apresentação de todas as alterações de seu ato constitutivo; (ii) na falta de realização da diligência prevista no art. 64 da Lei Federal nº 14.133/2021, com o fim de complementar as informações acerca de documentos já apresentados e para apuração de fatos existentes quando da abertura do certame; e (iii) no não processamento do recurso administrativo que interpôs em face da inabilitação, em contrariedade ao art. 165, I, “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021, em que pese a comprovação da entrega de e-mail tempestivamente enviado ao endereço eletrônico “compras@sertanopolis.

1

<https://sertanopolis.eloweb.net/portaltransparencia/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2023&tipoLicitacao=7&licitacao=72> – acesso em 23/06/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pr.gov.br”, ao qual já havia sido apresentado recurso em procedimento anterior, devidamente processado.

Apontou, ainda, a existência de indícios de direcionamento à empresa contratada, consistentes: (i) na revogação da Dispensa anterior, de nº 23/2023, em que havia sido declarada vencedora a empresa DK7 Tecnologia, em face de recurso interposto pela empresa ora Representante contra sua inabilitação, motivada por não possuir um engenheiro elétrico, sem que existisse tal exigência no instrumento convocatório; (ii) na publicação da primeira versão do aviso da Dispensa de Licitação nº 34/2023 exigindo indevidamente profissional engenheiro elétrico, sabendo que a Representante não o possuía (retificado após impugnação desta); (iii) na inabilitação da empresa Representante, após retificação do ato convocatório, com base em questão formal de fácil resolução; (iv) na aceitação de proposta desvantajosa, com valor muito superior ao da inabilitada, sem qualquer negociação com a empresa vencedora, em contrariedade aos arts. 72, VI, e 75, § 3º, da Nova Lei de Licitações; e (v) no não processamento do recurso administrativo, apesar de comprovado seu protocolo tempestivo por meio do mesmo e-mail ao qual haviam sido anteriormente enviados uma impugnação e um recurso.

Requeru, ao final, a expedição de medida cautelar para determinar a imediata suspensão da contratação direta e de eventuais pagamentos à contratada, tendo em vista o prejuízo ao erário, bem como, no mérito, a determinação da contratação da empresa Representante ou, subsidiariamente, da anulação da Dispensa nº 34/2023, com a responsabilização solidária dos agentes públicos envolvidos, nos termos do art. 73 da Lei Federal nº 14.133/2023.

Por meio do Despacho nº 760/23 (peça 13), previamente ao juízo de admissibilidade e à apreciação da medida cautelar, determinou-se a inclusão na autuação e a intimação do Município de Sertanópolis e da respectiva atual Prefeita Municipal, assim como da empresa DK7 – Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda. – ME, na pessoa do respectivo representante legal, na forma do art. 404, do Regimento Interno, para que, no prazo de 5 dias, apresentassem manifestação preliminar acerca da medida cautelar requerida e das supostas irregularidades apontadas, ocasião em que deveriam, além de apresentar os documentos que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entendessem necessários, juntar aos presentes autos, em especial, as cópias integrais dos autos do Procedimento Administrativo nº 34/2023, referente à Dispensa de Licitação nº 34/2023.

Intimados, apresentaram suas manifestações a empresa DK7 (peças 16 e 17) e o Município Representado (peças 18 a 23).

Retornaram os autos conclusos.

2. Preliminarmente, depreende-se da documentação apresentada que não foram juntadas aos presentes autos as cópias integrais do Procedimento Administrativo nº 34/2023, referente à Dispensa de Licitação nº 34/2023.

Sem prejuízo disso, constatei que a íntegra do processo de contratação direta foi disponibilizada no portal da transparência do Município de Sertanópolis em 13/06/2023, mesma data da emissão do Despacho nº 760/23, de modo que não houve descumprimento à diligência nele determinada.

3. Com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, *caput* e § 1º-A, 401, V, e 403, II e III, do Regimento Interno, **merece acolhimento o pedido de expedição de medida cautelar em face do Município de Sertanópolis para o fim de determinar, sob pena de responsabilização solidária da atual gestora, nos termos dos arts. 400, § 3º, do mesmo Regimento, que: (i) no prazo de 05 (cinco) dias úteis, proceda à suspensão do Contrato nº 101/2023, no estado em que se encontra; e (ii) diante da regularização do ato constitutivo reproduzido na peça 10, nos termos do art. 64, I e § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, dê imediato prosseguimento à análise dos demais requisitos de habilitação da empresa Natanael Cruz Fernandes no Procedimento Administrativo nº 34/2023, referente à Dispensa de Licitação nº 34/2023, dando sequência à sua contratação, caso habilitada.**

Em primeiro lugar, observo que não houve, por ora, qualquer impugnação às alegações da Representante no sentido de que o recurso administrativo em face da decisão que a inabilitou na Dispensa de Licitação nº 34/2023 foi interposto tempestivamente e de que foi devidamente recebido no e-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mail informado no Aviso de Dispensa, como parecem comprovar os documentos de peças 7 e 8.

Esse fato, por si só, em princípio justificaria a imediata suspensão do procedimento de contratação, tendo em vista que o direito de recorrer, contido no art. 165, I, “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021,² nos termos do respectivo *caput*, está previsto em relação a todos os atos da administração decorrentes da aplicação daquela lei, dentre os quais o de inabilitação de licitante (inciso I, alínea “c”), sem que seja feita qualquer distinção entre processos licitatórios e processos de contratação direta.

Não bastasse isso, a própria ata da sessão de habilitação e julgamento das propostas (peça 06) consignou, ao final, a abertura do prazo de 03 (três) dias úteis para apresentação de razões recursais, de modo que não subsiste a alegação do Município Representado de que “*não há previsão de Recurso nos casos de Contratação Direta*” (peça 20, fl. 05).

Tal alegação entra em contradição, ainda, com a própria atuação da Administração Municipal no procedimento anterior, Dispensa de Licitação nº 23/2023, em que, segundo alegado e até o momento não impugnado, se decidiu pela revogação do certame após o recebimento do recurso administrativo interposto pela empresa ora Representante em face de sua inabilitação.

Assim, tendo em vista o não processamento de recurso aparentemente tempestivo e recebido pelo endereço de e-mail correto (expressamente informado no instrumento convocatório e na mencionada ata), encontra-se presente a verossimilhança do direito alegado relativamente a esta possível irregularidade, o que, em princípio, ensejaria a suspensão do procedimento licitatório a fim de que as razões recursais e os documentos que a acompanham fossem devidamente apreciados pela Administração Municipal.

² Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

(...)

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, a apreciação do recurso administrativo, em princípio, restou prejudicada diante do aparente descumprimento ao disposto no art. 64, I e § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, por se referir a providência que deveria ser tomada de ofício pelo Agente de Contratação, portanto, independentemente de manejo de recurso, o que possibilita a imediata intervenção deste Tribunal a fim de que seja admitido o documento comprobatório da habilitação jurídica da empresa ora Representante, dando-se prosseguimento ao processo de contratação direta, de modo a não se prejudicar o atendimento à necessidade pretendida pela contratação.³

Considerando que, para os processos de contratação de direta, nos termos do art. 72, V, da mencionada lei,⁴ é exigida a apresentação e documentação comprobatória do preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, conclui-se que incide em relação a eles as regras contidas no Capítulo VI – DA HABILITAÇÃO, da mesma lei, em que está situado o mencionado art. 64, I e § 1º.

No caso em exame, pode-se verificar, a partir da leitura conjugada da ata de peça 06 e dos itens 8.4 e 8.8 do instrumento convocatório (peça 5), que o motivo da inabilitação da ora Representante, que ofertou a melhor proposta, consiste na falta de apresentação do Instrumento de Inscrição de Empresário Individual, em razão de sua proposta estar acompanhada apenas da última alteração do ato constitutivo.

³ Depreende-se da peça 17, fl. 03, a alegação pela empresa DK7 de que o Município “*poderia ter deixado de publicar o Aviso de Contratação Direta, alegando a impossibilidade de ficar sem a prestação dos serviços (o que é verdadeiro, já que estamos falando de serviços de manutenção dos servidores da Prefeitura e seus dados), alegar até mesmo urgência, posto a sensibilidade que envolve este tipo de serviços*”.

Do modo semelhante, alegou o Município, na peça 20, fl. 5, que o contrato “*pode ser considerado urgente, diante da sensibilidade dos dados que maneja e da necessidade dos mesmos pela municipalidade*”.

⁴ Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Trata-se, evidentemente, de situação amoldada à hipótese de realização de diligência prevista no art. 64, I e § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021,⁵ tanto por se referir à complementação de informações de documento apresentado pela licitante relativas a fatos anteriores à abertura do certame, quanto por tratar do saneamento de falha que não altera a substância e a validade jurídica do documento apresentado.

Nesse sentido, amoldam-se ao presente caso os dois recentes precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e do Tribunal de Contas da União invocados pela Representante, a seguir reproduzidos (grifou-se):

AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – CHAMAMENTO PÚBLICO – DECISÃO QUE INDEFERIU LIMINAR PARA RECONHECER O EXCESSO DE FORMALISMO REFERENTE À JUNTADA DE DOCUMENTO – EVIDENTE FORMALISMO EXACERBADO – PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES PARA A CONCESSÃO DE TUTELA PLEITEADA – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

Vedação ao formalismo exacerbado. Juntada da última alteração do contrato social, e posterior envio do contrato social consolidado. Finalidade prevista no certame devidamente atingida. Razoabilidade e proporcionalidade.

(TJ-PR, Agravo de Instrumento nº 0038510-32.2021.8.16.0000, Rel. Des. Regina Helena Afonso de Oliveira Portes, Data de Julgamento: 28/11/2021, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 02/12/2021)

⁵ Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

(...)

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. [...]

Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes 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). **O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica,** mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que **a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.**

(TCU, Acórdão nº 1211/2021 – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. em 26.05.2021)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Soma-se, ainda, que até o momento não restou demonstrada nos autos a efetiva necessidade da apresentação do ato constitutivo originário para efeito de habilitação jurídica, nos termos do art. 66 da Nova Lei de Licitações,⁶ tendo em vista que o instrumento de alteração, devidamente registrado na Junta Comercial do Paraná, não apenas indica todos os ramos de atividade da empresa, como contém a informação de se tratar de Empresário Individual, de maneira a afastar qualquer dúvida acerca da identidade e legitimidade do respectivo representante legal.

Em acréscimo, importa observar que, apesar da escassez de informações e documentos nos autos relativamente ao processo de compra direta anterior (cuja juntada será objeto de diligência, adiante, para efeito de apreciação do mérito processual), a ora Representante aparentemente já poderia haver sido habilitada na própria Dispensa nº 23/2023, cuja retomada, em princípio, tornou-se possível a partir do acolhimento da impugnação apresentada pela empresa à redação original do aviso da Dispensa nº 34/2023, em que se reconheceu a impertinência da exigência de engenheiro elétrico (que motivou a inabilitação da empresa no certame anterior, sem que sequer fosse prevista no respectivo instrumento convocatório), visto que, por ocasião da Dispensa nº 23/2023, segundo alegado pela Representante, e até o momento não impugnado, ela apresentou todos os documentos requisitados pelo Aviso de Dispensa e não houve apontamento de qualquer outra irregularidade nos documentos de habilitação por ela apresentados.

À guisa de encerramento da análise da verossimilhança das supostas irregularidades ora abordadas, e a mero título de alerta à Administração Municipal, importa refutar as alegações no sentido de que seria possível excepcionalizar, no presente caso, a publicação de aviso de dispensa pelo prazo de 3 (três) dias prevista pelo art. 75, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021.⁷

⁶ Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

⁷ Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isso porque, por se tratar de uma preferência legal, o afastamento da publicação do aviso de dispensa deve ser acompanhado de justificativa prévia, como expressamente reconhece o próprio art. 74 do Decreto Municipal nº 055/2023 (reproduzido na fl. 03 da peça 17).

No caso dos autos, contudo, tal publicação já ocorreu em três ocasiões (levando-se em consideração o Aviso da Dispensa nº 23/2023 e as duas publicações do Aviso da Dispensa nº 34/2023, original e retificado), fato que (embora mitigue, sem completamente desconstituir, no atual contexto, a alegação de direcionamento) torna pouco crível qualquer sugestão da possibilidade de elaboração, neste momento, de uma justificativa robusta para uma eventual dispensa da providência em comento.

O elemento do perigo da demora, por sua vez, decorre da constatação de que o Contrato nº 101/2023 foi celebrado em 02/06/2023 pelo valor total de R\$ 29.334,40, superior em quase 50% ao valor da proposta ofertada pela empresa Representante (de R\$ 19.950,80), ao que se soma o curto prazo de vigência, de apenas 04 (quatro) meses, de modo que se mostra indispensável a imediata atuação deste Tribunal, sob pena de tornar ineficaz qualquer determinação expedida apenas quando da decisão de mérito com vistas a impedir o agravamento do aparente dano causado ao erário municipal.

Por todo o exposto, numa primeira análise dos argumentos e documentos carreados aos autos, entende-se presentes os elementos da verossimilhança do direito alegado e do perigo na demora, a justificar a expedição da medida cautelar.

4. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno, **ratifique** a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 789/23-GCIZL (peça 24), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência, para comunicação ao Município de Sertanópolis, da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno.

Na sequência, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 789/23-GCIZL.

Decorrido o prazo para manifestação, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - **Ratificar** a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 789/23-GCIZL (peça 24), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno;

II - encaminhar os autos ao Gabinete da Presidência, para comunicação ao Município de Sertanópolis, da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno;

III - na sequência, remeter à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 789/23-GCIZL;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV - após decorrido o prazo para manifestação, encaminhar os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

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 Pleno, 28 de junho de 2023 – Sessão Ordinária nº 21.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente