TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	427892/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CURITIBA
INTERESSADO:	CRISTIANE GUTERRES DE OLIVEIRA RIBEIRO, CRISTINA ADRIANA SILVEIRA TRANSPORTES, MUNICÍPIO DE CURITIBA, NANCI KLOSS, PARANÁ SOLUÇÕES LOGÍSTICAS E TRANSPORTES LTDA, RAFAEL VALDOMIRO GRECA DE MACEDO
ADVOGADO / PROCURADOR	SARAH ABDUL BAKI
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1830/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão Eletrônico nº 112/2023. Presença dos requisitos cautelares relativamente à ausência de realização de diligência para a verificação do conteúdo de atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes. **Ratificação de medida cautelar.**

1. Trata-se de Representação da Lei n° 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa PARANÁ SOLUÇÕES LOGÍSTICAS E TRANSPORTES LTDA., em face do Lote 2 do Pregão Eletrônico nº 112/2023, da Secretaria Municipal da Educação – SME de Curitiba, originário do processo administrativo nº 01-040280/2023 para "*contratação de empresa para a prestação de serviço de mudanças em geral, montagem e desmontagem de mobiliários, para atender a Secretaria Municipal da Educação, pelo período de 12 (doze) meses, por meio do Sistema de Registro de Preços*".

A representante aduz que fora inabilitada pela Pregoeira sob fundamento de que os atestados de capacidade técnica não teriam comprovado a experiência de entrega de 5% do total a ser contratado, qual seja, 225 horas técnicas, conforme o item 10.11 do Edital.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WAS6

Interposto Recurso Administrativo, foi indeferido, tendo sido mantida a inabilitação conforme parecer da PGM/NAJ/LC. Ato contínuo, ocorreu a homologação do processo eletrônico, na data de 26/06/202, no site www.e-compras.curitiba.pr.gov.br, declarando como vencedora a empresa Cristina Adriana Silveira Transportes.

Diante disso, sustenta que a inabilitação é ilegal e contraria as próprias regras editalícias, a saber:

(i) Quanto à comprovação das 225 horas técnicas exigidas pelo Edital, alega que bastaria verificar o conteúdo dos atestados para constatar que são devidamente comprovadas pela Representante, inclusive, em quantitativo superior, que ainda poderia ser verificado em apenas 01 único atestado, como, por exemplo, o atestado emitido pela FUNDEPAR, que indica o Contrato nº 308/2019, com vigência de 12 meses, no período de 19/12/2019 a 18/12/2020). Assim, considerando os dias trabalhados durante o período contratual, bem como a jornada de 8 horas diárias, totalizam 392 horas técnicas, quantitativo superior ao exigido pelo Edital (225 horas técnicas).

(ii) Contudo, a Pregoeira teria inobservado o conteúdo dos atestados e, de maneira arbitrária, inabilitado a ora representante, sem realizar qualquer diligência, que certamente teria constatado o quesito quantitativo, sendo sua realização um poder-dever da autoridade julgadora, em prol da melhor oferta para o interesse público, conforme preconizado pelo art. 43, § 3º da Lei nº 8.666/93 e jurisprudência dos Tribunais de Contas.

(iii) Assim, a decisão de desclassificação seria arbitrária e poderia caracterizar direcionamento do certame, mormente quando o valor da proposta da Representante desclassificada, no valor de R$ 343.099,00, era 22% inferior em relação à proposta da empresa vencedora, no valor de R$ 420.000,00.

(iv) Que a desclassificação da Representante, nos moldes como realizado pela Pregoeira, caracterizaria flagrante infringência quanto ao disposto nos itens 10.11 e 22.5 do Edital, haja vista que a documentação apresentada demonstra com exatidão o requerido no edital.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WAS6

Diante disso, requereu "a concessão da medida liminar, determinando a suspensão de todos os atos praticados no Pregão Eletrônico nº 112/2023 (lote 2), instaurado pela SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO (SME), bem como as medidas necessárias para o deslinde desta Representação, principalmente para obstar a contratação da empresa declarada vencedora, na qual detém objeto adjudicado atualmente ou mesmo o início da execução do contrato, posto que presentes os pressuposto autorizadores à concessão da medida emergencial, até a decisão de mérito da demanda;"

Previamente à deliberação acerca da admissibilidade da Representação e da medida cautelar pleiteada, mediante o Despacho nº 833/23 (peça 17) concedeu-se prazo ao Município de Curitiba e seu gestor para que, com fulcro no art. 404, do Regimento Interno, oferecesse manifestação prévia em 24 (vinte e quatro) horas acerca das supostas irregularidades e pedidos cautelares trazidos.

Na sequência, após pedido de prorrogação de prazo (peça 20), o Município de Curitiba compareceu para apresentar manifestação preliminar (peça 24), em que reiterou as razões expostas no julgamento dos Recursos Administrativos interpostos.

Por derradeiro, informou que o Pregão Eletrônico nº 112/2023 foi concluído e a Ata de Registro de Preços encontra-se vigente, Protocolo Anexo nº 01-040280/2023, mov. 70.1., desde antes da apresentação da presente Representação.

Vieram os autos.

2. De início, tendo em vista que as irregularidades relatadas são aptas a ensejar, em tese, a aplicação das sanções previstas no art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal, e considerando o preenchimento dos requisitos constantes nos arts. 275 a 277 do Regimento Interno, **recebo a presente Representação da Lei nº 8.666/93**.

De acordo com a Representante, as autoridades que conduziram o Pregão Eletrônico nº 112/2023, da Secretaria Municipal da Educação – SME de Curitiba, teriam desconsiderado o conteúdo dos diversos atestados de capacidade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WAS6

técnica apresentados, capazes de comprovar a experiência na realização do serviço contratado em quantitativos muito superiores aos exigidos (de 5% do total a ser contratado, correspondente a 225 horas técnicas), bastando para isso simples cálculo aritmético ou a realização da diligência complementar prevista no próprio item 22.5 do edital e na legislação de licitações.

Conforme se depreende do item 10.11, "a", do edital, o atestado de capacidade técnica deveria "*comprovar a experiência de entrega de 5% do total a ser contratado, ou seja, 225 horas técnicas*", entendido, portanto, como equivalente a 225 horas técnicas, não tendo, contudo, o referido item exigido que os atestados devessem conter expressamente essa informação, mas tão somente o seguinte conteúdo: "*a) Natureza da prestação dos serviços; b) Caracterização do bom desempenho do licitante; c) Outros dados característicos se houver; d) Identificação da pessoa jurídica emitente bem como o nome e o cargo do signatário.*"

Nos próprios termos do edital:

> **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**
>
> **10.11. A(s) empresa(s) classificada(s) provisoriamente em primeiro lugar deverá(ão) enviar para o endereço eletrônico crisguterres@curitiba.pr.gov.br até às 17h do dia 10/05/2023, os documentos abaixo, assinados digitalmente, sob pena de INABILITAÇÃO:**
>
> **a) ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA**, compatível com as características do objeto desta licitação fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a aptidão e o atendimento satisfatório da licitante, atestando plena capacidade operacional e administrativa para fornecer o bem objeto desta licitação, consideradas as suas características e quantidades, devendo comprovar a experiência de entrega de **5%** do total a ser contratado, ou seja, **225 horas técnicas**, conforme Termo de Referência;
>
> - Será permitido o somatório de atestados para comprovação da capacidade técnica.
> - Não serão aceitos atestados de empresas que pertençam ao mesmo grupo empresarial. No Atestado, deverá constar o CNPJ, Razão Social e endereço da licitante.
> - O(s) atestado(s) deverá (ão) ser compatível(eis) ao objeto desta licitação, no qual deverá constar: o CNPJ, a razão social e o endereço da empresa proponente, bem como, o CNPJ, a razão social, assinatura e endereço da empresa emitente;
> - Os atestados devem conter:
>   a) Natureza da prestação dos serviços;
>   b) Caracterização do bom desempenho do licitante;
>   c) Outros dados característicos se houver;
>   d) Identificação da pessoa jurídica emitente bem como o nome e o cargo do signatário.
> - No caso de atestado, fornecido pelo órgão promotor desta licitação, o mesmo deverá atender os requisitos descritos no artigo 17, inciso XXIII do Decreto Municipal 610/2019.
> - Ficará a cargo da **CONTRATANTE**, caso julgue necessário, realizar diligências para averiguação do (s) Atestado (s) apresentado (s).

Ademais, não se mostra razoável desconsiderar o conteúdo de inúmeros atestados apresentados por diversas licitantes tão somente por não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WAS6

trazerem, de antemão, o número expresso de horas técnicas correspondentes, haja vista que, conforme alegado pelas próprias licitantes em seus Recursos Administrativos, os atestados de capacidade são gerados pelas empresas ou entidades de acordo com seus próprios procedimentos e normas internas, e não da forma solicitada pelo prestador de serviços.

Com efeito, conforme se depreende da extensa documentação fornecida pelas licitantes para a comprovação de sua capacidade técnica à Comissão de Licitação, verifica-se que, no que diz respeito ao serviço de mudança/transporte com montagem e desmontagem, via de regra, os atestados são gerados com a especificação da natureza do serviço prestado e do respectivo tempo ou período de serviço, a partir do que seria possível verificar a quantidade de horas técnicas.

Ainda é necessário ponderar que os atestados de capacidade técnica não possuem prazo de validade, porquanto a experiência adquirida pelo licitante com o serviço não desaparece com o tempo, sendo que muitos dos atestados apresentados pelas licitantes foram emitidos há mais de 12 meses e, portanto, com as condições daquele momento.

Outrossim, observa-se que a empresa que logrou ser classificada, CRISTINA ADRIANA SILVEIRA TRANSPORTES, apresentou um único atestado de capacidade técnica, emitida pela própria entidade licitante, a Secretaria Municipal da Educação, que atestou a realização de "*aproximadamente 400 horas anuais*" (peça 26, fl.57), ou seja, as horas técnicas aproximadas correspondentes ao respectivo período de vigência contratual, o que caracteriza meramente uma metodologia diversa a partir dos mesmos dados.

No caso dos autos, no entanto, a situação é agravada pelo fato de que foram inabilitadas não apenas a representante, PARANÁ SOLUÇÕES LOGÍSTICAS E TRANSPORTES, mas outras duas licitantes, MACALE TRANSPORTE E COMERCIO e CONSTRUTORA VERDETTO, sendo que todas elas apresentaram propostas mais vantajosas e potencialmente satisfatórias à Administração, relativamente à licitante que restou vencedora após as sucessivas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WAS6

inabilitações e desclassificações, a empresa CRISTINA ADRIANA SILVEIRA TRANSPORTES, e teve sua proposta adjudicada em 26 de junho de 2023.

Conforme consta do processo licitatório, as licitantes que apresentaram as melhores propostas na fase de lances foram as seguintes:

LOTE 1	Situação
1. MACALE TRANSPORTE E COMERCIO EIRELI ME Valor lance: R$ 228,00 Valor total: R$ 342.000,00	**Inabilitada**
2. CONSTRUTORA VERDETTO EIRELI Valor lance: R$ 247,00 Valor total: R$ 370.500,00	**Inabilitada**
3. CRISTINA ADRIANA SILVEIRA TRANSPORTES Valor lance: R$ 280,00 Valor total: R$ 420.000,00	**Classificada e Adjudicada**

LOTE 2	Situação
1. MACALE TRANSPORTE E COMERCIO EIRELI ME Valor lance: R$ 340,00 Valor total: R$ 1.020.000,00	**Inabilitada**
2. PARANÁ SOLUÇÕES LOGÍSTICAS E TRANSPORTES LTDA Valor lance: R$ 343,99 Valor total: R$ 1.031.970,00	**Inabilitada**
3. CONSTRUTORA VERDETTO EIRELI Valor lance: R$ 345,00 Valor total: R$ 1.035.000,00	**Inabilitada**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WAS6

4. CRISTINA ADRIANA SILVEIRA TRANSPORTES **Valor lance: R$ 420,00** **Valor total: R$ 1.260.000,00**	**Classificada e Adjudicada**

Ainda que não questionado pela representante, verifica-se que no Lote 1 a diferença em relação à melhor proposta foi de R$ 78 mil, enquanto no Lote 2 a diferença foi de R$ 240 mil, sendo que a licitante que apresentou as melhores propostas em ambos os lotes, a empresa MACALE TRANSPORTE E COMERCIO, foi igualmente inabilitada por razões idênticas à própria representante, ou seja, por "*não ter apresentado os Atestados de Capacidade Técnica conforme exigido no Termo de Referência, deveriam comprovar a experiência de entrega de 5% do total a ser contratado, ou seja, 225 horas técnicas (...)*".

Outrossim, conforme se depreende dos Recursos Administrativos (peças 25/26, fls.91/113) interpostos tanto pela MACALE TRANSPORTE E COMERCIO, primeira colocada, quanto pela PARANÁ SOLUÇÕES LOGÍSTICAS E TRANSPORTES LTDA, ora representante, ambas indicaram em suas razões recursais alguns atestados específicos como amostra, cujo período de vigência (alguns de mais de 12 meses) evidenciariam o atendimento das 225 horas técnicas exigidas ou, ao menos, suscitariam a realização de diligência complementar pela equipe da Comissão de Licitação.

A despeito disso, na análise recursal, a Pregoeira e Assessoria Técnica deixaram de enfrentar esses questionamentos trazidos pelas licitantes, e tampouco demonstraram que se desincumbiram do dever de analisar o conteúdo dos atestados apresentados, mantendo as mesmas razões gerais de que "*os recorrentes não atenderam as exigências do edital comprovando a experiência de entrega de 5% do total a ser contratado, ou seja, 225 horas técnicas.*" A saber:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WAS6

DA MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES

Analisando detidamente as razões recursais expostas no recurso pela empresa licitante Paraná Soluções Logísticas e Transportes LTDA, CNPJ nº 03.020.839/0001-80, observa-se que sua irresignação se fundamenta, em síntese, na inabilitação que foi fundamentada na ausência de comprovação nos atestados de capacidade técnica conforme exigências constantes no Edital do PE nº 112/2023.

Antes de mais nada é importante esclarecer que a análise da documentação apresentada pelas Empresas Paraná Soluções Logísticas e Transportes LTDA e Macale Transporte e Comércio – EIRELI-ME foi pautada em todos os requisitos estipulados no edital, discorridos anteriormente.

Embora as recorrentes tenham apresentado atestados de capacidade técnica, não atenderam as exigências do edital comprovando a experiência de entrega de 5% do total a ser contratado, ou seja, 225 horas técnicas, de acordo com o solicitado no Edital.

Cumpre salientar que a prestação dos serviços objeto do certame são comumente executados e remunerados por horas técnicas, sendo relevante o atendimento deste requisito para a contratação.

Vale lembrar que na hipótese de discordar de exigências no edital, tal como a exigência prevista quanto aos atestados de capacidade técnica, o licitante precisa provocar a alteração do ato convocatório, valendo-se dos mecanismos que a legislação contempla, no caso poderia impugnar o edital ou, se for o caso, pedir esclarecimentos. O que não o fez.

Ante os argumentos aqui trazidos e em atendimento às normas estipuladas pelo instrumento convocatório e, subsidiariamente, pela Lei nº 8.666/1993, somos de parecer favorável em manter a inabilitação das Empresas Paraná Soluções Logísticas e Transportes LTDA e Macale Transporte e Comércio – EIRELI-ME.

Peça 26, fls.125/126

Nesse contexto, não se mostra razoável à Pregoeira e à Equipe de Apoio deixar de considerar os atestados que não contenham referência expressa ao número de horas técnicas, sem que, para a aferição da capacidade técnica, seja analisado o período atestado ou, se necessário, seja promovida diligência complementar prevista no item 22.5[1] do edital e art. 43, §3º[2] da Lei nº 8.666/93, para esclarecimento quanto ao número de horas.

Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio para o atendimento de necessidades públicas e para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, pautando-se pelo princípio do *formalismo moderado*, que prescreve a prevalência do conteúdo sobre o formalismo exagerado.

[1] 22.5. Ao Pregoeiro e à Equipe de Apoio é facultado solicitar dos proponentes esclarecimentos com relação aos documentos ou objeto apresentados, bem como promover diligências ou solicitar pareceres técnicos destinados a instruir o processo.

[2] Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
(...)
§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. (grifou-se)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WAS6

Por consequência, conforme assentado na jurisprudência dos Tribunais de Contas, no curso de procedimentos licitatórios, o rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser absoluto ou desproporcional, devendo as simples omissões ou irregularidades na proposta ou documentação que a instrui, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante o deferimento de *diligência saneadora* prevista no art. 43, §3º, da Lei nº 8.666/93, ao invés da desclassificação sumária de propostas vantajosas ou potencialmente satisfatórias à Administração (TCU, Acórdão 2302/2012-Plenário).

Diante do exposto, neste juízo de cognição sumária, considerando que a Pregoeira e sua Equipe deixaram de realizar qualquer diligência, nos termos previstos pelo item 22.5 do edital e art. 43, § 3º da Lei 8.666/93, a fim de esclarecer o quantitativo das horas técnicas correspondente dos atestados apresentados pelas licitantes com as melhores propostas, **determino a imediata suspensão do certame e sua respectiva Ata de Registro de Preços**, no estado em que se encontrar, até o julgamento final desta Representação, com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, e 403, II e III, do Regimento Interno, sob pena de responsabilização pessoal dos responsáveis, nos termos dos arts. 400, § 3º, e 401, V, do mesmo Regimento.

Ressalva-se, porém, aos responsáveis, a faculdade de, no uso do poder-dever de autotutela, revisarem as decisões de habilitação e classificação relativamente a todas as licitantes do certame, adotando as medidas necessárias para a efetiva análise de sua capacidade técnica e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, com vistas à retomada do andamento do certame.

3. Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno **ratifique** a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 851/23-GCIZL (peça 28), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WAS6

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 851/23-GCIZL.

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

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:

HOMOLOGAR o Despacho nº 851/23-GCIZL (peça 28), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

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, 5 de julho de 2023 – Sessão Ordinária nº 22.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WAS6