TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 638071/21

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CARLÓPOLIS

INTERESSADO: C.BRASIL SERVICOS DE LIMPEZA CONSERVACAO E TRANSPORTES EIRELI, CINTIA MARIA SANTOS DE LIMA, HIROSHI KUBO, JOSE ALFREDO DA SILVA, MUNICÍPIO DE CARLÓPOLIS, PAMELLA CARNEIRO KULIK

RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2108/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Pregão Eletrônico n.º 113/2021. Município de Carlópolis. Irregularidades não confirmadas. Pela Improcedência da presente Representação da Lei.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de Representação, nos termos do art. 113, §1º[1], da Lei n.º 8.666/93, cumulada com pedido cautelar, formulada pela empresa **C. BRASIL SERVICOS DE LIMPEZA CONSERVACAO E TRANSPORTES EIRELI,** contra o **MUNICÍPIO DE CARLÓPOLIS,** dando conta de possível irregularidade no Pregão Eletrônico n.º 113/2021, cujo objeto se consubstancia no *"Registro de preços para eventual e futura contratação de prestação de serviços de controlador de acesso, para atender demanda de toda Administração".*

Aduz a Representante, em síntese:

> a) que houve inabilitação irregular da empresa por parte da Pregoeira Oficial, por considerar os atestados de capacidade técnica, e respectivas notas fiscais correspondentes, incompatíveis com objeto do certame;
>
> b) que os atestados e notas apresentadas não só suprem os requisitos do edital, como vão além, pois, superam o quantitativo exigido na peça editalícia;

[1] Art. 113. [...] § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.0Q0Y

c) questiona, ainda, as intenções da Sra. Pregoeira, tendo em vista que no seu entender o equívoco no julgamento dos documentos apresentados é evidente, sendo as razões que incentivaram a tomada de decisão por parte da Sra. Pregoeira subjetivas e obscuras.

Conforme Despacho n.º 1115/21 – GCNB[2], preliminarmente à análise do juízo de admissibilidade, intimou-se a parte representante para que emendasse a inicial a fim de especificar o pleito cautelar, assim como a municipalidade para manifestação prévia sobre os fatos narrados, nos termos do art. 404 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

A empresa C. BRASIL SERVIÇOS DE LIMPEZA CONSERVAÇÃO E TRANSPORTES EIRELI apresentou nova petição[3] de emenda à inicial, na qual informou que o contrato entre a empresa vencedora do certame e a Município de Carlópolis foi firmado, sustentando novas irregularidades na documentação apresentada, quais sejam:

a) irregularidades na comprovação da capacidade econômico-financeira, tendo em vista documentação incompleta referente ao balanço patrimonial da empresa vencedora, sem a devida apresentação dos Demonstrativos de resultado do exercício e notas explicativas;

b) não apresentação documento complementar a planilha de composição de custos: Documento hábil da previdência social comprovando alíquota utilizada no seguro acidente de trabalho;

c) a Sra. Pregoeira aceitou planilha de custos elaborada com a utilização dos benefícios das empresas enquadradas no regime do Simples Nacional, quando a Lei Complementar n.º 123/2006 veda explicitamente tal uso.

[2] Peça n.º 20.
[3] Peça n.º 28.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.0Q0Y

Por fim, requereu a concessão da cautelar para sustação do contrato celebrado até decisão final do pleito, assim como providências a fim de que a Prefeitura Municipal de Carlópolis apure a conduta de sua servidora, e que seja analisado o parecer da Procuradoria Jurídica e/ou Autoridade Competente que autorizou a homologação e posterior assinatura do contrato, pois com as novas regras introduzidas à Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro também à responsabiliza por Pareceres contrários aos mandamentos normativos e jurisprudenciais ou que ensejam o Administrador Público ao erro.

Já o Município de Carlópolis, por seu turno, apresentou sua manifestação preliminar[4], por meio da qual ratificou a legalidade dos atos praticados no certame, em consonância com o instrumento convocatório e legislação vigente. Esclareceu que a desclassificação ocorreu pela ausência de atestado compatível com o objeto licitado, não havendo que se falar em decisão obscura.

Em sede de juízo de cognição sumária, houve o recebimento da presente Representação, pois verificou-se haver indícios de impropriedades. Todavia, no que toca ao pleito cautelar pela sustação do contrato em voga, não obstante as possíveis irregularidades aventadas, entendeu-se que a sustação do contrato em análise traria prejuízos consideráveis à Administração Pública. Por esse motivo, sopesando os fatos e os resultados deles decorrentes, deixou-se de conceder o pleito cautelar pleiteado, consoante disposto no Despacho n.º 1328/21 – GCNB[5].

No mesmo despacho, foi determinada a citação do Município de Carlópolis, na pessoa de seu representante legal, para o exercício do contraditório, com a respectiva juntada da íntegra do procedimento licitatório em voga (fase interna e externa), da Sra. Cintia Maria Santos de Lima, Pregoeira Oficial, assim como do Sr. José Alfredo da Silva, responsável pela Procuradoria Geral do Município, para que se manifestasse acerca do parecer da Procuradoria Jurídica que autorizou a homologação e posterior assinatura do contrato.

Ato contínuo, o Sr. José Alfredo da Silva, Procurador Geral do

[4] Peças n.º 32 a 34.
[5] Peça n.º 35.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.0Q0Y

Município, manifestou-se nos autos[6] informando que o certame em voga apenas passou pela Procuradoria Municipal para parecer de abertura e que não houve parecer da procuradoria Jurídica autorizando a homologação e a assinatura do contrato.

Por sua vez, o Município de Carlópolis solicitou[7] dilação de prazo para juntada de documentos, apresentação de contraditório e atendimento de demais diligências requeridas, pedido esse negado, pois entendeu o relator desnecessária a concessão de prazo para além do já previsto, nos termos do Despacho n.º 433/22 - GCNB[8].

Em primeira análise, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) se manifestou no sentido de considerar verdadeiros os fatos questionados pela Representante, já que a Representada não apresentou defesa no prazo, opinando pela procedência e pela aplicação de multa administrativa, tendo em vista que houve infração aos ditames da Lei de Licitações e Contratos, assim como aos princípios da eficiência, publicidade e transparência dos atos da Municipalidade, nos termos da Instrução n.º 3168/22 – CGM[9].

Nesse interim, sobreveio aos autos manifestação da municipalidade, por meio da qual aduziu[10] que após conseguir reduzir o índice com Despesa de Pessoal, tem adotado providências para suprir carências de servidores para evitar atrasos no atendimento de determinações e informações aos órgãos fiscalizadores e a sociedade.

Já a Sra. Cintia Maria Santos de Lima, Pregoeira Oficial, informou[11] os motivos pelos quais os documentos apresentados pela Empresa C Brasil Serviços de Limpeza Conservação e Transporte Eireli não foram aceitos, destacando que foram analisados de forma objetiva nos termos do edital de Pregão Eletrônico n.º 113/2021.

Destacou, ainda, que a proponente declarada vencedora do certame apresentou o Demonstrativo de Resultado do Exercício e Notas

[6] Peça n.º 44.
[7] Peça n.º 48.
[8] Peça n.º 53.
[9] Peça n.º 56.
[10] Peça n.º 58.
[11] Peça n.º 59.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.0Q0Y

Explicativas, sendo considerado pela comissão como admissível o referido documento, uma vez que uma das colunas do demonstrativo continham o saldo acumulado até 31/08/2020, e outra até 31/12/2020. Assim, o resultado objeto da análise, foi o de 31/12/2020 ainda que não constasse no documento a grafia Demonstrativo do Resultado de 01/01/2020 a 31/12/2020.

Por meio de despacho[12], o Ministério Público de Contas (MPC) devolveu os autos ao Relator para admissibilidade e eventual retorno à unidade técnica, tendo em vista a juntada de manifestação do município e da pregoeira.

O Relator, por seu turno, recebeu as razões de defesa apresentadas, por considerar que juntada extemporânea de alegações de defesa e documentos podem ser aceitas quando não encerrada a instrução processual, em respeito ao contraditório e a ampla defesa, remetendo os autos à unidade técnica para nova manifestação instrutória, nos termos do Despacho n.º 1008/22 – GCNB[13].

Em derradeira manifestação, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) entendeu que as novas informações trazidas ao feito não foram suficientes para afastar a irregularidade, notadamente por considerar que os certificados apresentados, apesar de não serem de objetos idênticos ao do certame, são bem similares, como permite a legislação pertinente. Com base nisso, opinou pela procedência desta Representação, com aplicação de multa administrativa, conforme Instrução n.º 5066/22 – CGM[14].

Redistribuído[15] o feito para minha relatoria por vacância, conforme disposto no art. 342, § 2º, do Regimento Interno, seguiram os autos ao Ministério Público de Contas (MPC) para emissão de parecer.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, corroborou com entendimento exposto pela CGM pela improcedência da presente Representação da Lei n.º 8666/93, considerando que a alteração do produto, além de permitida pelo art. 65, II, ‘b’ da Lei nº 8.666/93, prestigiou o

[12] Peça n.º 61.
[13] Peça n.º 62.
[14] Peça n.º 64.
[15] Peça n.º 65.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.0Q0Y

interesso público e a proposta mais vantajosa para a administração pública, consoante disposto no Parecer n.º 920/22 - 4PC[16].

É a síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO

De início, oportuno se toma dizer, para fins elucidativos, que a presunção de veracidade dos fatos apresentados em processo perante os Tribunais de Contas difere do previsto no Código de Processo Civil. No âmbito das Cortes de Contas a responsabilização do agente deve estar fundamentada em provas que caracterizem sua conduta irregular, ou seja, a ausência de manifestação do interessado, dita revelia, não gera, automaticamente, presunção de veracidade dos fatos a ele atribuídos, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)[17].

Dito isso, prosseguindo a análise, convém registrar que a controvérsia aqui objeto de exame envolve a suposta inabilitação irregular da C Brasil Serviços de Limpeza Conservação e Transporte Eireli, ora Representante, em razão da não comprovação de aptidão técnica, por considerar o município que os atestados de capacidade técnica apresentados, e respectivas notas fiscais correspondentes, são incompatíveis com objeto do certame.

No que se refere ao tema, a Lei n.º 8.666/93 dispõe em seu art. 30, inciso II, que:

> Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...]
>
> II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e

[16] Peça n.º 24.

[17] ACÓRDÃO 4117/2019 - PRIMEIRA CÂMARA. [...] 17. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada. [...]
Não seria demais mencionar que os efeitos da revelia de responsável no âmbito desta Corte diferem daqueles emprestados a esse mesmo instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de sorte que sua inércia opera contra sua defesa. Nesta Corte, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração. Por conseguinte, a conduta irregular do responsável deve estar caracterizada para que haja a sua condenação. [RELATOR: VITAL DO RÊGO. DATA DA SESSÃO: 04/06/2019].

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.0Q0Y

> prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Tal regra deve ser interpretada em conjunto com o disposto no §3° do mesmo artigo, o qual versa que *"Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior"*.

Por seu turno, assim dispôs o item 1.5.1 do Anexo II do edital, que diz respeito às Exigências para Habilitação[18]:

> 1.5 Quanto à qualificação técnica:
>
> 1.5.1- A licitante **deverá apresentar atestado (s) de capacidade técnica** fornecida (s) por pessoa (s) jurídica (s) se de direito público ou privado, **que comprove (m) que a licitante gerenciou a quantidade mínima equivalente a 50% dos postos exigidos no presente processo**, ou seja, deverá comprovar o gerenciamento de 16 (dezesseis) postos de trabalho, independente do objeto/ atividade ou função, por um período mínimo de 12 (doze) meses consecutivos.
>
> ● Não será aceito somatória de atestados caso os serviços não sejam executados de forma concomitante pelo período mencionado no item 1.5.1.
>
> ● A análise da qualificação técnica limitar-se-á averiguar se a **licitante tem capacidade de gerenciamento de determinado postos, por um período mínimo de 12 (doze) meses**, sendo desnecessária exigência de comprovação de experiência idêntica ao do objeto do caso em tela.
>
> ● A LICITANTE, caso a área técnica entenda necessário, **deverá disponibilizar todas as informações essenciais à**

[18] Peça n.º 04, fl. 22.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.0Q0Y

> **comprovação da legitimidade dos atestados solicitados**, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, **Notas Fiscais/Faturas**, Notas de Empenho, endereço atual da CONTRATANTE e local em que foram prestados os serviços, sendo que estas e outras informações complementares poderão ser requeridas mediante diligência.

Pois bem. Dadas as premissas legais, as disposições editalícias acerca do tema, assim como levando-se em conta os motivos expostos nas razões de defesa apresentadas pela Sra. Cintia Maria do Santos de Lima, verifica-se que que a inabilitação da Representante se deu, em verdade, pela não demonstração de capacidade técnica operacional em relação à comprovação de gerenciamento de determinados postos, conforme item supracitado.

Destacou-se que o atestado de capacidade técnica emitido pelo Município de Itapeva, cujo objeto se consubstanciou no "Serviço de limpeza e controle de acesso — UPA" guardava similaridade com o objeto, todavia, não atendia ao quantitativo mínimo equivalente a 50% dos postos exigidos, tendo em vista que descreveu "apenas 2 serviços gerais e 1 porteiro, no período de janeiro/2017 a fevereiro/2018".

Do mesmo modo, o outro atestado apresentado, também emitido pelo Município de Itapeva, cujo objeto tratou da "Contratação de empresa para serviços de limpeza e controlador de acesso (Porteiro) para atender as necessidades da UPA", descreveu "8 auxiliares de serviços gerais e 4 controladores de acesso, totalizando 15 postos, portanto número abaixo do claramente estipulado como mínimo no edital".

Ressaltou, ainda, que foi solicitado à empresa o envio das notas fiscais citadas nos atestados a fim de comprovar a referida execução, entretanto não houve o devido envio.

Já no que se refere à suposta irregularidade acerca da habilitação da licitante vencedora, com base no constante nos autos é possível concluir que a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.0Q0Y

empresa Terceriza - Prestadora de Serviços Ltda apresentou a documentação pertinente[19] e atendeu aos requisitos previstos no instrumento convocatório, notadamente levando-se em conta que o Demonstrativo de Resultado do Exercício e Notas Explicativas, apresentado pela vencedora foi analisado sob égide do princípio do formalismo moderado, considerando seu resultado da análise dos dados materiais lá dispostos, ainda que no documento não contivesse a grafia correspondente ao resultado de 01/01/2020 a 31/12/2020, constou em tal documento os dados referentes ao período mencionado.

Por fim, no que se refere à ausência de parecer jurídico, atestando a regularidade do procedimento para fins de homologação e assinatura do contrato, convém registrar que, de acordo com a Lei 8.666/93, não há uma obrigatoriedade expressa de apresentação de parecer jurídico para fins de homologação da licitação.

A referida lei estabelece em seu art. 38 que a adjudicação do objeto da licitação é ato privativo do agente público responsável, o qual será responsável por examinar a regularidade dos atos praticados e decidir sobre a homologação. Não há menção específica à necessidade de um parecer jurídico para esse ato.

Todavia, vale ressaltar que a manifestação jurídica, com escopo na análise dos atos e documentos relativos à licitação, é recomendada como uma medida de segurança jurídica. Nessa toada, o parecer jurídico pode auxiliar o gestor público a tomar decisões embasadas na legislação vigente e nos princípios da administração pública, evitando questionamentos posteriores sobre a legalidade do processo licitatório.

Desse modo, muito embora não haja obrigatoriedade na apresentação de um parecer jurídico para a homologação de certame licitatório, recomenda-se tal prática, a fim de garantir a conformidade legal do procedimento licitatório.

Para fins de remate, em que pese a posição divergente da unidade técnica, tendo como base as informações trazidas ao feito, assim como alicerçado no posicionamento exarado pelo Ministério Público de Contas (MPC), conclui-se pela

[19] Peça n.º 28, fls. 12 a 75.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.0Q0Y

ausência de ilegalidade no certame, tampouco, ofensa aos princípios que regem a licitação pública.

3. VOTO

Ante o exposto, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei n.º 8.666/93, tendo em vista a ausência de confirmação das irregularidades apresentadas pela Representante, **recomendando**, tão somente, que a municipalidade pondere a possibilidade de inserir a manifestação jurídica, para fins de homologação e assinatura do contrato, como medida de segurança jurídica a fim de garantir a conformidade legal do procedimento licitatório.

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para as providências necessária, e após à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

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 a Representação da Lei n.º 8.666/93, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito julgar, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, pela **IMPROCEDÊNCIA,** tendo em vista a ausência de confirmação das irregularidades apresentadas pela Representante;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.0Q0Y

II – **Recomendar**, tão somente, que a municipalidade pondere a possibilidade de inserir a manifestação jurídica, para fins de homologação e assinatura do contrato, como medida de segurança jurídica a fim de garantir a conformidade legal do procedimento licitatório;

III – Determinar, nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para as providências necessárias, e após à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

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.

Plenário Virtual, 20 de julho de 2023 - Sessão Virtual nº 13.

AUGUSTINHO ZUCCHI
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.EBFB.0Q0Y