



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 721800/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CURITIBA
INTERESSADO: MULTSERV LTDA, MUNICÍPIO DE CURITIBA, RAFAEL
VALDOMIRO GRECA DE MACEDO
ADVOGADO /
PROCURADOR CLAUDINE CAMARGO
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2748/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n. 8.666/93. Município de Curitiba. Contratação de serviço de roçada. Atestado de capacidade técnica específico para roçada urbana. Não exigência de certificado perante o CREA. Restrição a ajuste de planilha na fase de propostas. Restrição de participação de empresa do mesmo grupo econômico. Não fracionamento dos serviços a serem contratados. Pela procedência parcial, com recomendação.

1- RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/93 com pedido cautelar intentada por **MULTISERV LTDA**, ante supostas irregularidades contidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 424/2022, do município de **CURITIBA**, através da Superintendência de Manutenção Urbana SGM6, previsto para o dia 25/11/2022.

O objeto do certame é a contratação de empresa para prestação do serviço de roçada, incluindo capinação, limpeza de sarjeta, varrição, coleta e transporte de resíduos resultantes, em área de abrangência dos Distritos de Manutenção Urbana da Secretaria do Governo Municipal. Ele é dividido em 20 lotes com valor estimado de R\$ 618.480,00 cada, sendo o valor total estimado de R\$ 12.369.600,00.

De acordo com a representação (peça 2), as irregularidades constantes do edital são as seguintes: i) exigência de atestado de capacidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica específico para roçada urbana; ii) a não exigência de Certificado de Registro e Regularidade da empresa junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA; iii) restrição a ajuste de planilha na fase de proposta; iv) restrição à participação de empresa do mesmo grupo econômico; e, v) não fracionamento dos serviços a serem contratados.

Deferi, por meio do Despacho n. 56/22-GCMRMS (peça 4), o pedido cautelar, no sentido de suspender a licitação, tendo o Acórdão n. 3002/22-TP (peça 15) sedimentado a decisão.

Na peça 30 o município de Curitiba pede a reconsideração da decisão cautelar, informando o acatamento da decisão e a consequente alteração no edital, que substituiu a expressão “roçada urbana” por “roçada em vias públicas”, bem como incluiu os itens 5.50 e 5.51 para atender a questão relativa à inscrição de profissional no CREA.

Através do Despacho n. 141/22-CGM (peça 34) manteve a decisão cautelar e, por meio do Despacho n. 195/23 (peça 36), informa nos autos sobre a interposição de Recurso de Agravo, autuado sob n. 735453/22.

Na peça 38 o município de Curitiba apresenta seu contraditório, informando que, em face da urgência na prestação do serviço, impetrou Mandado de Segurança n. 0000555-93.2023.8.16.0000.

O município apresenta os seguintes argumentos: i) acerca da exigência de atestado de capacidade técnica específico para roçada urbana, afere que a roçada em vias urbanas apresenta características específicas, como a alta interferência no trânsito devido às edificações e aos cruzamentos ao longo das vias, elevada circulação de pessoas, vegetações menos densas, maior qualidade do acabamento dos serviços que incluem coleta imediata e destinação dos resíduos vegetais para não obstruir sistemas de microdrenagem e caixas de captação, diferenciando-se do serviço executado em rodovias por este ser realizado com pouca interferência no trânsito, praticamente inexistir circulação de pessoas, possuir vegetação mais densa e alta e a qualidade do acabamento ter menor relevância, pois os sistemas de drenagem geralmente são superficiais e a não realização da coleta de resíduos não gera transtornos aos usuários; ii) que nos pregões anteriores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com o mesmo objeto não houve qualquer insurgência a respeito, sendo que tiveram ampla concorrência; iii) sobre o registro perante o CREA, aduz que a decisão liminar desconsiderou as modificações que foram realizadas no edital, que passou a exigir a apresentação de registro no respectivo Conselho para os serviços de coleta e transporte de resíduos, exatamente nos termos que foi solicitado pelo Tribunal na decisão homologatória; e, iv) que realizou consulta junto ao CREA-PR, sendo que a própria entidade ratificou o entendimento de que os serviços de roçada, varrição e limpeza de sarjetas não configuram exercício de Engenharia, ou seja, não são atividades técnicas.

Na peça 39 o município junto a cópia da decisão judicial do Mandado de Segurança n. 0000555-93.2023.8.16.0000, que defere a liminar para suspender as decisões do TCE-PR e autorizar o prosseguimento do Pregão Eletrônico n. 424/2022.

O Conselheiro relator, por meio do Despacho n. 298/23-GCMRMS (peça 42), determina o encaminhamento do feito à CGM, contendo a elaboração de questionamentos.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, na Instrução n. 813/23-CGM (peça 43), assevera, relativamente às duas questões que estão sendo analisadas pelo Poder Judiciário (atestado de capacidade técnica específico para roçada urbana e inscrição de profissional no CREA), que está Corte de Contas tem decidido que quando há inquérito civil ou ação judicial, com o mesmo objeto de processo interno, este deve ser arquivado, em virtude de que a concomitância de processos fere o princípio da eficiência e da utilidade da prática dos atos processuais.

Analisando a integralidade do mérito, a CGM argumenta:

i) relativamente ao atestado de capacidade técnica específico para roçada urbana, que o município apresentou justificativa e que, ainda assim, para atender o despacho do relator que considerou a exigência restritiva, alterou o edital para possibilitar a apresentação de atestado de qualificação técnica também em rodovias, que são consideradas vias rurais pelo Código de Trânsito Brasileiro, de modo que passou a constar a expressão “vias públicas” ao invés de “vias urbanas”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, afirmou que 16 empresas apresentaram propostas válidas, o que demonstra a alta competitividade do certame. Assim, opina pela improcedência da representação quanto a esse item;

ii) quanto registro de profissional no CREA, que houve a inclusão da exigência de registro junto ao Conselho na cláusula 5, do Anexo I do edital, de modo que opina pela improcedência da representação quanto a esse item;

iii) quanto a limitação a apenas uma vez do procedimento de possíveis ajustes de planilha de custos, que não há em lei um número máximo de oportunidades que devem ser oferecidas para fazê-lo, cabendo à Administração avaliar em cada caso a razoabilidade quanto a determinação da quantidade dessas correções. A limitação de ajustes e correções no edital, a apenas uma vez, demonstra-se desmotivada, desarrazoada e contrária ao interesse público e aos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, de modo que opina pela procedência desse item;

iv) no que toca à restrição de participação de empresa do mesmo grupo econômico em um procedimento licitatório, que as decisões do TCU apontam para a sua possibilidade, pois a Lei n. 8.666/93 não traz qualquer vedação. O que não pode ocorrer é a competição com o fim de fraudar o certame. A nova Lei de Licitações n. 14.133/2021 traz expressamente a vedação a tal prática em seu art. 14. Todavia, ela somente entrará em vigor de forma obrigatória em 30/12/23. Assim, opina pela improcedência desse item;¹

v) quanto ao não fracionamento dos serviços a serem contratados, que eles, por serem realizados de forma praticamente concomitante ou até mesmo em conjunto, fez com que o município os tratasse de forma única e global, com vistas à obtenção de uma melhor gestão e de maior atendimento ao interesse público. A aglutinação se justifica em virtude de os serviços estarem interligados, e a contratação por itens separados poderia inviabilizar uma gestão adequada, com perda de economia de escala. Por isso, opina pela improcedência quanto a esse item.

¹ Em que pese a tenha desenvolvido raciocínio adequado, acredita-se que a CGM incorreu em erro meramente formal, uma vez que defende a possibilidade de participação de empresas do mesmo grupo econômico e, na contramão, acaba opinando pela improcedência da representação nesse item.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 546/23-2PC (peça 44), corrobora parcialmente o entendimento da unidade técnica, pois, no que se refere ao item “restrição de participação de empresa do mesmo grupo econômico”, em que pese a nova Lei de Licitações a proíba expressamente, ela só entrará em vigor de forma cogente em 30/12/23. Até esta data continua vigente a Lei n. 8.666/93, que não proíbe a participação de empresas de um mesmo grupo financeiro em um certame. Desse modo, entende que é irregular a previsão editalícia, pois é contrária à jurisprudência do TCU e à legislação ora vigente. Assim, opina pela procedência da representação quanto a esse item e, quanto a integralidade da representação, pela sua parcial procedência, com recomendação para que o município de Curitiba, nos próximos instrumentos convocatórios não inclua cláusula que restrinja a quantidade de vezes que a planilha de custos possa ser ajustada ou justifique o motivo para fazê-lo.

É o relatório.

2- FUNDAMENTAÇÃO

A presente representação deve ser parcialmente provida.

Primeiramente, é imprescindível esclarecer que, através de consulta ao portal oficial da prefeitura e ao portal e-compras na rede mundial de computadores, verifiquei que o certame já foi realizado. A abertura do edital ocorreu em 10/03/23, tendo um total de 20 fornecedores participantes, sendo que 16 deles apresentaram propostas válidas. O valor total do processo foi de R\$ 12.391.200,00 e o prazo contratual estende-se de 03/07/23 a 08/07/24, de modo que os serviços já começaram a ser prestados pelas empresas vencedoras.

Outrossim, por meio de pesquisa no sistema virtual utilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – Projud, verifico que o Mandado de Segurança autuado sob n. 0000555-93.2023.8.16.0000 foi incluído para julgamento na pauta de 21/08/2023, conforme movimento 46 – PROJUD, de 09/08/2023.

Todavia, diante do princípio da independência das instâncias, a decisão judicial não vincula a atuação desta Corte de Contas, tampouco afasta ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

limita a sua competência constitucional, afinal, os mesmos fatos podem acarretar consequências jurídicas diversas e nas diferentes esferas da jurisdição, civil, penal e administrativa.

Assim, passo a analisar os cinco pontos levantados na representação.

O primeiro deles diz respeito a exigência editalícia de Atestado de Capacidade Técnica específico para roçada urbana.

Em sede de cognição exauriente, entendo que a alteração editalícia realizada pelo município satisfaz a irregularidade apontada no Despacho n. 56/22-GCMRMS, qual seja, de que a exigência do atestado exclusivamente para vias urbanas limita a competitividade do certame.

É certo que a Lei 8.666/93, no que tange à qualificação técnica, permite que a Administração exija a comprovação de aptidão compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Por outro lado, a Constituição Federal veda exigências técnicas desnecessárias à garantia da execução do objeto da contratação (art. 37, XXI, CF/88).

A jurisprudência desta Corte de Contas entende que exigências desnecessárias não podem constar de editais licitatórios por potencialmente restringir a competitividade do certame, conforme se denota:

Representação da Lei nº 8.666/93. Revogação de Pregão Eletrônico sem apresentação de justificativa apta e realização de novo certame com o acréscimo de exigências que podem comprometer a competitividade da disputa. Concessão de medida cautelar para determinar a suspensão do certame. Homologação.

É justa e adequada a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional, que deve demonstrar o cumprimento de atividades que sejam pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação em características, quantidades e prazos.

Assim, o objetivo de um atestado de capacidade técnica é comprovar a experiência da empresa que vai participar de uma licitação, no que se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relaciona ao objeto licitado. E sendo assim, espera-se que as licitantes tenham atestados que correspondam a atividades pertinentes e compatíveis, não necessariamente idênticas, mas que sejam semelhantes ao objeto destacado.

A exigência de atestado específico de experiência em roçada urbana limitava a competitividade do certame, na contramão do que preleciona o art. 30, § 5º, da Lei n. 8.666/93, notadamente por não se tratar de um serviço que demanda alta complexidade e especificidade na execução.

Contudo, na peça 30, o município informa que “reviu os atos e reformou o edital passando a aceitar para fins de comprovação de qualificação técnica os serviços executados em vias públicas, tanto urbanas quanto rodovias”, sendo as rodovias consideradas vias rurais de acordo com o art. 60 do Código de Trânsito Brasileiro.

Noto que a alteração, realizada no item 2.1 e 2.2 do Anexo II do edital, substitui a expressão “vias urbanas” por “vias públicas”:

2.1 Qualificação técnica 2.1.1 Com base no art. 30 da Lei Federal nº 8.666/1993, a empresa classificada provisoriamente em primeiro lugar deverá apresentar também, sob pena de INABILITAÇÃO, os seguintes documentos: 2.1.1.1 Deverá ser apresentada Comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa mediante apresentação de certidão e/ou atestado, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, a qualquer tempo, para serviços de roçada executados em VIAS PÚBLICAS, pela empresa licitante, contendo os serviços exigidos no Quadro do item 2.2.1.5 deste Anexo II.

2.1.1.2 A(s) certidão(ões) e/ou atestado(s) apresentado(s) deverá(ão) conter as seguintes informações básicas: Nome, CNPJ, Razão Social e endereço do contratado; Nome, CNPJ, Razão Social e endereço do Contratante; Identificação do objeto da contratação (tipo ou natureza do serviço); Localização do serviço; Serviços executados (descrição do serviço, características técnicas e quantidades).

2.1.1.3 O atestado ou certidão que não atender a todas as características citadas nas condições acima, não serão considerados pela Comissão de Avaliação Documental.

2.1.1.4 Quando a certidão e/ou atestado não for emitida pelo contratante principal da obra (órgão ou ente público), deverá ser juntada à documentação declaração formal do contratante principal, confirmando que a empresa indicada foi responsável pela sua execução.

2.1.1.5 A empresa deverá apresentar qualificação técnica mediante comprovação técnico-operacional apresentada no quadro abaixo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

LOTES	QUALIFICAÇÃO TÉCNICA
01 ao 20	TÉCNICO-OPERACIONAL: Comprovar que possui aptidão para o desempenho de atividade pertinente à execução de serviços de roçada em VIAS PÚBLICAS, que correspondam no mínimo a: - 900.000 m2 de roçada em VIAS PÚBLICAS, a qualquer tempo no prazo de até 12 meses.

- a) Será admitido o somatório de atestados referente a serviços prestados em períodos simultâneos.
- b) Não serão aceitos atestados de empresas que pertençam ao mesmo grupo empresarial.
- c) De acordo com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), entende-se por VIAS PÚBLICAS as superfícies por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central localizadas em áreas abertas à circulação e que têm seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição (competência territorial), neste sentido estão incluídas as VIAS PÚBLICAS URBANAS E AS RODOVIAS.

A alteração realizada pelo município elastece a competitividade do certame, o que se verificou na prática, tendo em vista que 20 empresas dele participaram, com 16 delas apresentando propostas válidas.

Deste modo, considero procedente a representação quanto ao referido ponto, sem aplicação de sanção, considerando que o apontamento, inicialmente irregular, foi regularizado no curso processual.

O segundo ponto levantado pela representação é sobre o edital não exigir certificado de registro de regularidade da empresa junto ao CREA, tendo em vista que o serviço de capina, coleta e transporte de resíduos são de atribuição da engenharia (de acordo com o CONFEA), de modo que a execução das atividades a serem contratadas demandam que exista um engenheiro tecnicamente responsável, em respeito ao art. 30, I, da Lei n. 8.666/93.

Nesta toada, a Lei nº 6.939/1980, em seu art. 1º, dispõe que: “O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros”.

No caso em tela, o objeto do certame é a contratação de empresa para a “prestação dos serviços de roçada, incluindo capinação, limpeza de sarjeta,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

varrição, coleta e transporte dos resíduos resultantes”. Desse modo, da leitura do edital na forma como colocado, entendo que as atividades de coleta e transporte de resíduos são essenciais à consecução do objeto, o que atrai o dever de inscrição no CREA.

De acordo com a Resolução n. 310, de 23 de julho de 1986, do CONFEA, a engenharia civil e a sanitarista possuem a competência profissional referente à “coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos”.

Em razão do exposto, decorre da lei a obrigação de inscrição no CREA para o exercício de atividade essencial a ser desenvolvida no contrato decorrente do aludido certame. A Matriz de Competências para Resíduos Sólidos elaborada pelo CREA-PR também é expressa nesse sentido.

Assim, o município realizou uma consulta direta ao CREA-PR (peça 32) acerca da questão, tendo o Conselho firmado o entendimento de que os serviços de roçada, varrição e limpeza de sarjetas não configuram exercício de Engenharia, ou seja, não são atividades técnicas. De outro lado, a consulta também informou que os serviços de coleta e transporte de resíduos seriam atividades técnicas incluídas na matriz de competências dos profissionais habilitados no Conselho, de modo que é pertinente a exigência editalícia de que a empresa vencedora, no momento da prestação do serviço, esteja inscrita no Conselho de Classe e apresente responsável técnico com o respectivo documento comprobatório (ART ou documento equivalente).

Diante do conteúdo da decisão cautelar por parte desta Corte de Contas, bem como da resposta da consulta por parte do CREA, o município promoveu a alteração do edital, incluindo os itens 5.50 e 5.51 no Anexo I, nos seguintes moldes:

5.50 A CONTRATADA deverá apresentar Certidão de Registro no Conselho de Classe pertinente para os serviços de coleta e transporte de resíduos, no prazo de 01 (um) dia útil após a data constante para início da execução dos serviços apresentada na Ordem de Serviço.

5.51 A CONTRATADA deverá apresentar Anotação de Responsabilidade Técnica, ou registro equivalente no Conselho de Classe pertinente, do Responsável Técnico habilitado para os serviços de coleta e transporte de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

resíduos, no prazo de 01 (um) dia útil após a data constante para início da execução dos serviços apresentada na Ordem de Serviço.

O município esclarece que não previu a exigência na fase competitiva, pois poderia configurar uma restrição à competitividade, vez que nesta fase os competidores experimentam uma incerteza no que toca ao vencedor do certame. Todavia, na fase competitiva o edital exige, no item 3.1.1 do Anexo II, tão somente uma declaração de ciência da empresa no que toca à necessidade de apresentar certidão no conselho de classe correlato e do responsável técnico habilitado quando vier a se tornar vencedora, nos seguintes moldes:

3.1.1 Apresentar declaração de que apresentará certidão de registro e regularidade no Conselho de Classe pertinente e apresentará responsável técnico habilitado com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, caso venha a sagrar-se vencedora do respectivo lote para o qual concorre.

Neste esteio, em uma análise detalhada do mérito, entendo que as alterações promovidas no edital são aptas a refugar as impropriedades levantadas em sede de decisão cautelar, pois passa a respeitar as exigências legais.

Assim, considero improcedente a representação quanto ao referido ponto.

Mais um ponto levantado na representação é o que concerne à restrição a ajuste de planilha na fase de proposta, uma vez que o edital, no item 2.5 do Anexo IV, limita em apenas uma vez o procedimento de possível ajuste da planilha de custos, conforme se infere: “2.5 Somente será aceito preço final diferente do inicialmente proposto, se o valor ficar menor em decorrência dos ajustes na planilha, desde que não altere a ordem classificatória do Pregão Eletrônico. A empresa deverá apresentar justificativa com a nova planilha, este ajuste só poderá ser feito uma única vez”.

O item 2.4 do Anexo IV do edital viabiliza a correção da planilha de custo, mas o item 2.5 a limita a somente uma vez.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Há uma inadequação em restringir a quantidade de ajustes da planilha de custos.

Revela-se escorreito o entendimento firmado pelo TCU que, em regra, permite que a empresa que ofertou a proposta mais vantajosa possa corrigir a planilha que apresentou durante o certame, desde que essa possibilidade não resulte em aumento do valor total já registrado que serviu como parâmetro comparativo frente aos demais participantes. Inclusive, há apontamento para o dever da Administração em promover diligências para sanear possíveis falhas na proposta, sempre com o cuidado de não majorar o valor inicialmente apresentado.

Neste esteio, segue a jurisprudência do TCU:

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (Acórdão 1.811/2014 – Plenário)

A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. (Acórdão 2.546/2015 – Plenário).

Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes. (Acórdão 2873/2014 – Plenário)

Assim, em sintonia com as decisões acima mencionadas, acredito que o ajuste da planilha sem a alteração do valor global não configura apresentação de informações ou de novos documentos, mas simplesmente o detalhamento do preço já fixado quando da comparação de propostas ou disputa de lances.

Na mesma linha segue a o art. 29-A, § 2º, da Instrução Normativa n. 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: “§ 2º Erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, existem oportunidades em que a planilha de custos precisará ser ajustada por mais de uma vez.

Nesses casos, como a legislação é silente sobre o tema, cumpre à Administração, diante de cada caso concreto, com foco no princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, avaliar e escolher a postura mais adequada, que melhor atenda ao interesse público.

A jurisprudência do TCU e do TCE-PR não restringe a quantidade de ajustes que podem ser feitos em planilha de custos, justamente diante de situações em que se revela necessária mais de uma correção:

9. As falhas apontadas na planilha encaminhada na sua proposta pelo agora representante, que ensejaram adequada diligência pelo ente licitante, foram corrigidas de forma a atender os critérios de preenchimento internos da planilha, estabelecidos no edital.

10. Esses ajustes, ainda que tenham alterado para maior alguns dos preços unitários inicialmente propostos, não interferiram na referência utilizada para a classificação dos interessados, o preço global. Ao contrário, houve redução no preço global por ele apresentado.

11. Importante destacar que a própria administração teve dificuldades na elaboração dessa planilha, verificada após disponibilização aos licitantes. Conforme "Relatório da Sala de Colaboração" (peça 9), houve pelo menos duas alterações nessa planilha, após questionamentos a possíveis erros encontrados pelos licitantes.

12. Com data da abertura das propostas prevista para o dia 6/11/2018, conforme Circular 14 (peça 9, p.11), no dia 25/10/2018 (Circular 15 - peça 9, p. 11), a administração reconheceu procedentes questões apresentadas pelos licitantes e promoveu alterações das condições dos itens 60 e 70 da planilha disponibilizada.

13. Em 6/11/2018, no dia da abertura das propostas, portanto, questionamento de licitante, conforme Circular 23 (peça 9, p. 6), levou a administração a novamente promover correções na planilha (TCU, Acórdão n. 898/2019-TP, Processo n. 003.560/2019-8)²

Assim, não há legal ou jurisprudencialmente a fixação de um número máximo de vezes em que a planilha de custos pode ser ajustada, cabendo à Administração avaliar, diante de cada situação e com razoabilidade, quantas vezes possibilitará correções, sem que elas acarretem prejuízo à vantajosidade e competitividade.

² Grifos não constam do original.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesta linha de raciocínio, é inviável que o edital fixe um limite para a alteração de planilha de custos, uma vez que uma limitação pré-estabelecida pode culminar na lesão aos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade.

Caso haja, na presente situação concreta, a necessidade de uma segunda diligência para adequar a planilha para que atenda integralmente as condições do certame, isso não será viável em razão da limitação estabelecida pelo edital, pois a Administração estará subordinada ao instrumento convocatório, sendo que, no cenário desenhado, não haverá a possibilidade de o município contratar a empresa que apresentou a proposta mais vantajosa, em evidente prejuízo ao erário e à municipalidade como um todo.

Outrossim, uma eventual limitação via edital, notadamente quando haja possibilidade de permitir melhores propostas, demanda uma exaustiva motivação por parte da Administração, o que não se verificou no procedimento ora analisado, tendo sido o assunto tratado de forma sintética pela municipalidade.

Assim, a limitação editalícia revela-se desmotivada, vai de encontro aos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, bem como contrária ao interesse público.

Desta forma, a representação é procedente quanto a esse item.

Outro ponto levantado na representação refere-se à restrição de participação de empresa do mesmo grupo econômico, trazida pelo item 5.7 do edital.

A Lei n. 8.666/93 não traz qualquer vedação a participação no certame de empresas pertencentes a um mesmo grupo financeiro. Ao tratar das vedações na participação dos certames, ela nada indica sobre os grupos econômicos:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:
I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;
II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;
III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação

A nova Lei de Licitações – Lei n. 14.133/21, traz expressamente tal vedação no seu art. 14, conforme se infere:

Art. 14 Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

(...)

V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;

Contudo, referida Lei só passará a ser de aplicação obrigatória, entrando plenamente em vigor, em 30/12/2023, de modo que o presente feito é regido pela Lei n. 8.666/93, a qual não veda a situação.

A jurisprudência desta Corte de Contas igualmente permite a participação de empresas do mesmo grupo financeiro em um certame:

Representação. Participação de empresas de um mesmo grupo econômico em uma mesma licitação. Certame regido pela Lei n.º 8666/93. Possibilidade. (Acórdão n. 2172/21-TP, TCE-PR)

Representação Lei nº 8.666/93 – Licitação modalidade Convite – grupo empresarial – Superfaturamento – Ausência de provas – Improcedência (...)

cumprir salientar que, em geral, não há restrições legais à participação de grupos econômicos em licitações, desde que preenchidos os requisitos do instrumento convocatório. Este raciocínio deriva da diferenciação entre pessoa jurídica e pessoa física, as quais não se confundem e tem personalidade jurídica distinta. (Acórdão n. 625/13 – TP, TCE-PR)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O TCU possui o mesmo posicionamento:

Hoje, diante do texto legal, tal como se encontra redigido há mais de vinte anos, uma mesma empresa não pode apresentar duas propostas, mas nada impede que empresas distintas, embora vinculadas a um mesmo grupo econômico, apresentem diferentes propostas.

À luz do quanto foi acima exposto, pode-se afirmar, com segurança, que a simples participação, nos mesmos procedimentos licitatórios, de duas empresas cujas ações ou cotas pertencem ao mesmo grupo de pessoas, não configura violação ao sigilo da licitação nem fraude comprometidora da competitividade do certame. (Acórdão n. 297/09 - TCU)

De fato, não existe vedação legal à participação simultânea, no mesmo certame licitatório, de empresas do mesmo grupo econômico ou mesmo com sócios em relação de parentesco, mas é necessário reconhecer que tais situações podem acarretar a quebra da isonomia entre as licitantes, salientando, contudo, que isso não restou confirmado no presente caso concreto. Observo que, no caso específico de licitações na modalidade pregão, a própria dinâmica da disputa de lances tende a acirrar a competitividade entre as licitantes, conduzindo à seleção da proposta mais vantajosa, de sorte que a demonstração da fraude à licitação passa pela evidenciação do nexo causal entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação. (Acórdão n. 2803/2016, TCU)

O que não pode ocorrer é a competição com a finalidade de fraudar o certame, a exemplo da combinação de preços nas propostas apresentadas visando direcionar o resultado, situação que geraria responsabilização e aplicação de sanção.

Desta feita, a participação de empresas com sócios em comum não configura, de per si, irregularidade, mas somente se deflagrada concretamente a existência de conluio visando fraudar o certame, o que não ocorreu no caso em tela.

Assim, até o presente momento, a participação de empresas do mesmo grupo econômico em um procedimento licitatório se revela absolutamente viável, de modo que é procedente a representação quanto ao presente ponto.

Porém, deixo de expedir recomendação ao município no que toca ao item em questão, tendo em vista que dentro de poucos meses a vigência obrigatória da Nova Lei de Licitações – Lei n. 14.133/2021 tornará proibida a participação de empresas de um mesmo grupo econômico em um certame, o que até então é permitido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A última questão alçada na representação é no que toca ao não fracionamento dos serviços a serem contratados. De acordo com a representante eles deveriam ser fracionados para não restringir a competitividade do certame, em respeito ao art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93.

Contudo, referido dispositivo ressalta que deve existir fracionamento desde que se respeite a economia de escala, ou seja, não deve ser adotado de forma absoluta:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

No caso em tela, a contratação em questão é para a execução de serviço de roçada, capinação, limpeza de sarjeta, varrição, coleta e transporte dos resíduos resultantes, que foram divididos em lotes pelas regiões atendidas. São serviços realizados de forma praticamente concomitante ou até mesmo em conjunto, razão pela qual o município os tratou de forma única e global, com o fito de viabilizar uma melhor gestão e assegurar o atendimento ao interesse público.

Do item 3.2.1.3 do edital, é possível notar, por exemplo, que a limpeza de sarjeta por meio de capinação implica na consequente remoção da vegetação que for encontrada, bem como a roçada implica no consequente recolhimento dos resíduos dela resultantes.

Além disso, destaca-se a necessidade de rapidez na realização do serviço de limpeza e coleta pois, conforme se denota das informações contidas na peça 38, “Curitiba tem alto índice de precipitação de chuvas e, para evitar alagamentos, é imprescindível que esse serviço de manutenção e limpeza de sarjetas seja realizado de forma rápida e efetiva”.

Deste modo, a aglutinação do serviço se justifica pelo fato de eles estarem interligados, além de que a contratação separadamente poderia inviabilizar a adequada gestão, com perda de economia de escala e dificuldade no controle



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eficaz. Analisando questões de logística, tempo, organização, materiais e pessoal necessário, a contratação de diferentes empresas para realizar cada serviço elevaria o custo.

Sendo uma empresa contratada para prestação de todos os serviços em uma determinada região, por exemplo, há a possibilidade de ela utilizar a mesma frota para executar os vários serviços contratados, o que não seria possível caso fossem contratadas várias empresas, vez que cada uma precisaria se valer de seu veículo próprio, o que resultaria um custo mais elevado.

Nesse sentido, a aglutinação é viável quando se revela como a melhor alternativa técnica e econômica para a contratação:

O art. 23, § 1.º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

Mas a adoção do fracionamento depende da presença de requisitos de ordem técnica e econômica.

Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável nem, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado.

(...)

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.³

A jurisprudência deste TCE-PR segue a mesma linha de entendimento:

Dessa forma, aduziu que sob a perspectiva da viabilidade econômica, visando assegurar a economia de escala, se mostra razoável a aglutinação destes itens, inexistindo razão à Representante.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2.ed. São Paulo: Editoria Revista dos Tribunais, 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com isso, opinou pelo conhecimento e improcedência da representação.
(...)

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1 conhecer a Representação e julgá-la improcedente (Acórdão n. 2184/21-TP)

Sustentou, ademais, que os serviços licitados possuem a mesma natureza e que há diversas empresas no mercado que os prestam em conjunto, concluindo que o parcelamento do objeto implicaria a perda de qualidade técnica dos serviços e da economia de escala, de modo que a aglutinação em lote único seria mais vantajosa ao ente municipal.

Na Instrução nº 522/21 (peça nº 51), a Coordenadoria de Gestão Municipal bem pontuou que, no caso em análise, o parcelamento não se mostra viável, tanto por não ser tecnicamente recomendável, uma vez que se trata de serviços e equipamentos com integração em um único sistema de gestão, quanto do ponto de vista econômico, já que a limpeza das praias e a coleta com transporte marítimo são itens de pequeno valor em relação ao total do objeto, de modo que seu fracionamento importaria na perda da economia de escala.

Corroborando tais fundamentos, reforçados pela ausência de apontamentos concretos que evidenciassem maior vantajosidade para a Administração na realização do parcelamento, entendo que não restou comprovada qualquer irregularidade quanto a este ponto. (Acórdão n. 1053/21-TP)

O Tribunal de Justiça do Paraná trilha o mesmo caminho em suas decisões:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICITAÇÃO. PRELIMINAR DE PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO ANTE O EXAURIMENTO DO CONTRATO. NÃO ACOLHIMENTO. EVENTUAL RECONHECIMENTO DE NULIDADES EM EDITAL DE LICITAÇÃO QUE PODE OCORRER EM MOMENTO POSTERIOR. ENTENDIMENTO DO C. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. QUESTÃO DE FUNDO. AGLUTINAÇÃO DE DIVERSAS ATIVIDADES NUM MESMO CERTAME. POSSIBILIDADE. ECONOMIA DE ESCALA. CLÁUSULA DE VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO, NOS TERMOS DO ARTIGO 33 DA LEI N.º 8.666/93. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. PRAZO DE 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS ENTRE A DIVULGAÇÃO DO EDITAL E A ABERTURA DAS APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO N.º 1.675.011-7 PROPOSTAS, PREVISTO NO ARTIGO 21, § 2º, INCISO "II", ALÍNEA B DA LEI DE LICITAÇÕES, OBSERVADO PELA COMISSÃO DA LICITAÇÃO. ESTIPULAÇÃO DE VISITA TÉCNICA DURANTE A FLUÊNCIA DESSE PRAZO QUE NÃO OBSTOU A CIÊNCIA E A PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS INTERESSADAS. CONCORRÊNCIA REALIZADA PELO TIPO TÉCNICA E PREÇO. VIA MAIS ADEQUADA ANTE AS PARTICULARIDADES DO OBJETO LICITADO. AUSÊNCIA DE SUBJETIVIDADE NA FORMULAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO. SENTENÇA REFORMADA EM SEDE DE REMESSA NECESSÁRIA. RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL PROVIDO. (TJPR - 4ª



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

C.Cível - ACR - 1675011-7 - Cascavel - Rel.: Desembargador Abraham Lincoln Calixto - Unânime - J. 15.05.2018)
(TJ-PR - REEX: 16750117 PR 1675011-7 (Acórdão), Relator: Desembargador Abraham Lincoln Calixto, Data de Julgamento: 15/05/2018, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 2268 28/05/2018)

Assim, diante da possibilidade de aglutinação dos serviços a serem contratados no presente caso, é improcedente a representação nesse ponto em específico.

3- VOTO

Diante do exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Representação, com a recomendação ao Município de Curitiba para que, nos próximos instrumentos convocatórios, não inclua cláusula que restrinja a quantidade de vezes que a planilha de custos possa ser ajustada, ou justifique de forma exaustiva e bem fundamentada o motivo de fazê-lo no certame.

Por fim, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I- **Conhecer** a presente Representação, para no mérito, **julgar** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL**, com a recomendação ao Município de Curitiba para que, nos próximos instrumentos convocatórios, não inclua cláusula que restrinja a quantidade de vezes que a planilha de custos possa ser ajustada, ou justifique de forma exaustiva e bem fundamentada o motivo de fazê-lo no certame.

II- Por fim, remeta-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO 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, 31 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente