TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	601973/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CARLÓPOLIS
INTERESSADO:	FERNANDA DA SILVA FREITAS, FLAVIO FERREIRA DOS SANTOS, FLAVIO FERREIRA DOS SANTOS 95393269900, HIROSHI KUBO, MUNICÍPIO DE CARLÓPOLIS, NILTON JOSÉ TELES
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3328/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Inconformidades na formulação da planilha de composição de custos. Inconformidades de natureza formal. Inexistência de má-fé por parte da Administração Pública. Inexistência de prejuízo à lisura do certame. Pela improcedência.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei de Licitações, formulada por **Flavio Ferreira dos Santos**, em face do Pregão Eletrônico n.º 051/2023, promovido pelo **Município de Carlópolis**, que tem por objeto a "*prestação de serviços de plantio de grama, incluindo preparação do solo, plantio e cuidados por 30 dias*", com um valor máximo estimado em R$ 260.000,00 (duzentos e sessenta mil reais).

Da análise da documentação acostada aos autos, vislumbra-se que o representante foi classificado em primeiro lugar no certame (peça 9 e 16), contudo, após a apresentação de recurso por outro licitante (peça 21), foi considerado inabilitado (peça 23). Consta, ainda, que o resultado do processo licitatório foi homologado no dia 23 de agosto de 2023 (peça 12/13).

Sustenta o representante que, após a fase recursal, houve decisão por parte da pregoeira, sem o encaminhamento para parecer jurídico ou decisão do Prefeito, desrespeitando o artigo 109 da Lei n.º 8.666/93, o que culminou na restrição da competitividade e na violação à proposta mais vantajosa. Além disso, a

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

pregoeira teria realizado diversos procedimentos de tramitação do certame na plataforma eletrônica fora do horário de expediente da prefeitura, de modo que os atos devem ser considerados nulos.

Arguiu, também, que apesar de ter apresentado toda documentação exigida, sua proposta e planilha de custos não foram aceitas, pois exigido conteúdo não especificado no Edital.

Deste modo, pede pelo cancelamento, suspensão ou anulação do procedimento licitatório; pela determinação ao Município para que em futuras licitações obedeça às exigências e limites fixados em lei para habilitação dos interessados; e seja determinada a instauração de processo administrativo para apurar as responsabilidades dos envolvidos por supostamente direcionarem o certame.

Com o objetivo de comprovar o alegado, apresentou a íntegra do procedimento licitatório (peça 4/19) e cópia do recurso apresentado contra a representante (peça 21/22), que culminou na sua inabilitação (peça 23).

Determinada manifestação preliminar do Município de Carlópolis (Despacho nº 1.332/23, peça 25), este se manifestou no seguinte sentido (peça 29):

> a) A legislação prevê que a remessa do recurso à autoridade superior se faz necessária na manutenção da decisão por parte da pregoeira, e não quando ela for revista, o que ocorreu na hipótese;
>
> b) Foram concedidas duas oportunidades para regularização da proposta por parte da representante, o que não foi efetuado.

Por meio do Despacho n.° 1.378/23 (peça 30), deixei de conceder o pedido cautelar, pois em análise preliminar dos autos, não observei as irregularidades no transcurso da sessão pública e na fase recursal. Contudo, recebi a representação, pois identifiquei as seguintes inconformidades passíveis de apuração:

> a) E-mail enviado pelo Departamento de Licitações do Município (peça 20), em resposta a pedido de esclarecimento, informando que a apresentação da planilha de custo não seria necessária, de forma contrária ao estabelecido no próprio Edital;

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

b) A planilha de custo que figura no Anexo XI do Edital não parece apropriada ao objeto do pregão, considerando que se buscou a contratação da "prestação de serviços de plantio de grama, incluindo preparação do solo, plantio e cuidados por 30 dias", não se mostrando, em uma primeira análise, um serviço continuado ou que exija dedicação exclusiva de mão de obra a fim de demandar um minudente detalhamento dos custos trabalhistas envolvidos, como ocorreu na hipótese;

c) Não há um campo na planilha de custos que acompanhou o Edital (Anexo XI) para os itens necessários ao serviço (notadamente grama, calcário, adubo e terra fértil), somente um genérico item de "insumos diversos" que se relaciona a itens que deveriam ser fornecidos aos empregados (posto que figura juntamente com "uniforme", "crachá" e "EPIs", peça 7, fl. 47).

O **Município de Carlópolis** apresentou seu contraditório junto às peças 56/57, oportunidade na qual relatou que ocorreu um erro por parte da pregoeira – a qual encaminhou e-mail afirmando que a apresentação da planilha de custos não era necessária, em contrariedade ao contido no edital – o qual foi devidamente esclarecido aos licitantes durante a sessão de lances, tendo estes encaminhado suas respectivas planilhas.

Em relação à planilha de custos, a municipalidade relatou que não tinha experiência com o objeto licitado (plantio de grama), não tendo referência de custos, de modo que, para evitar superfaturamento, decidiram utilizar a planilha de composição de custos e formação de preços como exigência.

No tocante ao termo genérico na planilha de custos quanto aos itens que deveriam ser fornecidos aos empregados, o termo de referência seria claro quanto à necessidade dos materiais que seriam aplicados na execução do objeto, tendo a planilha um papel auxiliar.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n.° 4.812/24 (peça 61), compreendeu pela improcedência desta representação, pois embora tenham sido observados pequenos erros, estes não comprometeram o processo licitatório.

O **Ministério Público de Contas**, pelo Parecer n.° 953/24 (peça 62), corroborou com o entendimento técnico, pois embora sejam observadas algumas inconformidades, estas não prejudicaram a lisura do certame.

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

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre salientar que o escopo da análise destes autos foi delimitado pelo Despacho n.° 1.378/23 (peça 30):

> a) E-mail enviado pelo Departamento de Licitações do Município (peça 20), em resposta a pedido de esclarecimento, informando que a apresentação da planilha de custo não seria necessária, de forma contrária ao estabelecido no próprio Edital;
>
> b) A planilha de custo que figura no Anexo XI do Edital não parece apropriada ao objeto do pregão, considerando que se buscou a contratação da "prestação de serviços de plantio de grama, incluindo preparação do solo, plantio e cuidados por 30 dias", não se mostrando, em uma primeira análise, um serviço continuado ou que exija dedicação exclusiva de mão de obra a fim de demandar um minudente detalhamento dos custos trabalhistas envolvidos, como ocorreu na hipótese;
>
> c) Não há um campo na planilha de custos que acompanhou o Edital (Anexo XI) para os itens necessários ao serviço (notadamente grama, calcário, adubo e terra fértil), somente um genérico item de "insumos diversos" que se relaciona a itens que deveriam ser fornecidos aos empregados (posto que figura juntamente com "uniforme", "crachá" e "EPIs", peça 7, fl. 47).

O processo analisado é regido pela Lei n.° 8.666 de 21 de junho de 1993 (revogada), a qual – assim como a nova lei de licitações – determinava que as licitações públicas deveriam seguir os princípios basilares previstos no artigo 37, *caput*, e inciso XXI, da Constituição Federal:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> (...)
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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

De igual forma, em seu artigo 3º, consta que as licitações se destinam a garantir a observância do princípio da isonomia, sendo "*processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos*".

Da análise dos pareceres instrutórios da Coordenadoria de Gestão Municipal e do *Parquet* de Contas, bem como dos demais documentos anexados ao feito, é possível identificar que, embora inicialmente tenham sido identificadas inconformidades no Pregão Eletrônico n.º 051/2023, estas são de natureza formal, não prejudicando a lisura do certame.

Em relação ao "*e-mail enviado pelo Departamento de Licitações do Município (peça 20), em resposta a pedido de esclarecimento, informando que a apresentação da planilha de custo não seria necessária, de forma contrária ao estabelecido no próprio Edital*", informado pela defesa que houve um equívoco da pregoeira recém nomeada, o qual foi devidamente esclarecido na sessão de lances.

O contraditório se coaduna com as demais informações do feito, pois o edital do Pregão previa expressamente a necessidade de apresentar a planilha de composição dos custos e formação dos preços, sendo disponibilizado modelo aos licitantes, conforme se observa na peça n.° 6, fls. 40/45:

> **30 INTEGRAM ESTE EDITAL, PARA TODOS OS FINS E EFEITOS, OS SEGUINTES ANEXOS:**
>
> 31 30.1 ANEXO I: TERMO DE REFERÊNCIA
> 32 30.2 ANEXO II: EXIGÊNCIAS PARA HABILITAÇÃO
> 33 30.3 ANEXO III: DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO DOS REQUSITOS DE HABILITAÇÃO
> 34 30.4 ANEXO IV: DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE
> 35 30.5 ANEXO V: DECLARAÇÃO DE IDONEIDADE E DE INEXISTENCIA DE FATO SUPERVENIENTE
> 36 30.6ANEXO VI: DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE VINCULO
> 37 30.7 ANEXO VII: MODELO DE CARTA PROPOSTA
> 38 30.8 ANEXO VIII: DECLARAÇÃO PARA MICROEMPRESA OU EMPRESA DE PEQUENO PORTE
> 39 30.9 ANEXO IX: MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS
> 40 30.10 ANEXO X: MINUTA DO CONTRATO
> 41 30.11 ANEXO XI: MODELO DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS (exigência quando for prestação de serviço)
>
> (peça 6, fl. 12)
>
> **APRESENTAR PLANILHA DE CUSTOS CONFORME ANEXO XI- A Planilha deverá ser apresentada juntamente com a proposta inicial e após a licitação juntamente com a proposta ajustada.**
>
> (peça 6, fl. 25)

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

De igual forma, não há informações no feito de que os licitantes interessados não apresentaram a planilha de custos ou de que o equívoco tenha prejudicado a concorrência ou a lisura do certame. Portanto, o item deve ser julgado improcedente.

No tocante a "*A planilha de custo que figura no Anexo XI do Edital não parece apropriada ao objeto do pregão, considerando que se buscou a contratação da "prestação de serviços de plantio de grama, incluindo preparação do solo, plantio e cuidados por 30 dias", não se mostrando, em uma primeira análise, um serviço continuado ou que exija dedicação exclusiva de mão de obra a fim de demandar um minudente detalhamento dos custos trabalhistas envolvidos, como ocorreu na hipótese;*", também parece proceder a argumentação lançada pela defesa, no sentido de que – frente a inexperiência do município com o objeto contratado – buscaram realizar o detalhamento da planilha, para evitar o superfaturamento.

Neste ponto, embora o objeto não demandasse minudente detalhamento dos custos trabalhistas envolvidos, compreendo que também se trata de inconformidade meramente formal, que não ensejou em prejuízo para concorrência ou lisura do procedimento licitatório.

Inversamente, em relação ao item "*Não há um campo na planilha de custos que acompanhou o Edital (Anexo XI) para os itens necessários ao serviço (notadamente grama, calcário, adubo e terra fértil), somente um genérico item de "insumos diversos" que se relaciona a itens que deveriam ser fornecidos aos empregados*", certo é que não houve o detalhamento necessário ao objeto do certame.

Contudo, como bem observado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 61, fl. 5), o memorial descritivo previsto no edital previa expressamente que o material utilizado no plantio da grama (além da colocação) ficaria ao encargo da empresa contratada:

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

Memorial dos Itens

Lote	Ordem	Cod. Item	Descrição
1	1	31360	A empresa deverá realizar o nivelamento e inspeção do solo para possíveis ervas daninhas antes do plantio caso haja, deverá a fazer a retirada antes. Deposição de solo fértil turfa ou semelhante Adubação da camada superficial do solo com calcário e NPK 10-10-10
			sendo: 200g de NPK e 100g de calcário por m². Plantio de blocos de 1m² sem espaçamento entre blocos (Plantio adensado). Irrigação abundante após plantio por no mínimo 30 dias sendo: 10 primeiros dias no início e final de tarde. 10 dias sendo início e fim de tarde em dias alternados E últimos 10 dias a cada 3 dias início e final de tarde. Remoção de ervas daninhas durante todo o período de irrigação. Todo material por conta da empresa, incluindo a grama, calcário, adubo e terra fértil.

Assim, embora a planilha de custos não tenha sido a mais adequada ao objeto contratado, também entendo que o fornecimento do material necessário não foi algo inesperado para os licitantes, que tenha causado prejuízo para a apresentação das propostas ou para concorrência.

Neste contexto, não há que se falar em irregularidade do processo licitatório.

A doutrina de Hely Lopes Meirelles ensina que o controle da legalidade administrativa deve observar, além da regularidade formal, a ausência de prejuízo ao interesse público:

> A Administração Pública deve observar, além da regularidade formal, a ausência de prejuízo ao interesse público. O controle da legalidade administrativa não se restringe à forma, mas busca assegurar que as ações administrativas estejam em conformidade com os

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

> princípios que regem a atividade pública, especialmente o interesse público.[1]

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello também ensina que os atos administrativos devem buscar a razoabilidade, evitando decisões desproporcionais:

> Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade impõem que os atos administrativos sejam adequados, necessários e proporcionais ao fim público que se pretende alcançar, evitando-se excessos ou decisões desproporcionais que possam lesar o interesse público. A Administração deve sopesar os interesses em conflito, aplicando a solução que melhor atenda ao interesse público sem causar prejuízos desnecessários.[2]

No caso em análise não restou demonstrado má-fé por parte da Administração Pública, assim como não restou comprovado qualquer prejuízo aos licitantes, de modo que – a luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade – o caso é de que, seguindo o entendimento exarado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 61) e o Ministério Público de Contas (peça 62) seja julgada improcedente a representação.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** desta Representação da Lei de Licitações, diante da inexistência das irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 051/2023, promovido pelo **Município de Carlópolis**, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para anotações, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos,

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 48.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
[2] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 38.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

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

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

Julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** desta Representação da Lei de Licitações, diante da inexistência das irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 051/2023, promovido pelo **Município de Carlópolis**, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para anotações, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 10 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
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.EBFD.FZFA