



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 10923/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE BOM SUCESSO DO SUL
INTERESSADO: BALABUCH TRANSPORTES LTDA, JOSIANE FOLLE,
MUNICÍPIO DE BOM SUCESSO DO SUL, NILSON ANTONIO
FEVERSANI
ADVOGADO /
PROCURADOR PATRIQUE MATTOS DREY
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3782/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Pregão presencial. Contratação de empresa para prestação de serviço de transporte escolar dos alunos da rede pública municipal de ensino. Violação ao princípio da publicidade. Ausência da intenção de recorrer. Procedência parcial. Multa.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, encaminhada por Balabuch Transportes Ltda., em virtude de supostas irregularidades no Pregão Presencial n.º 78/2023 realizado pelo Município de Bom Sucesso do Sul, que tem por objeto a:

(...) contratação de empresa para prestação de serviço de transporte escolar dos alunos da rede pública municipal de ensino, conforme calendário escolar com programação de acordo com os dias letivos, nas quantidades de linhas descritas no Termo de Referência, Anexo I do presente edital.

A abertura do certame ocorreu em 12/12/2023, com valor máximo total dos lotes estimado em R\$ 737.241,12 (setecentos e trinta e sete mil, duzentos e quarenta e um reais e doze centavos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em síntese, a requerente tece alegações sobre a ocorrência de nepotismo, falta de publicidade e ilegalidade na análise de recurso administrativo que não deveria ter sido considerado precluso.

Sobre o recurso administrativo, afirma que em 15 de dezembro de 2023 interpôs recurso junto ao Município de Bom Sucesso do Sul apontando diversas irregularidades. Contudo, em 21 de dezembro de 2023 a pregoeira certificou que o “recurso encontra-se precluso”, eis que as empresas declararam não ter intenção de recurso.

Aduz que não existe preclusão recursal em sede administrativa e que a Administração tem o dever de conhecer imputações de nulidade do certame, mesmo que o recurso tenha sido formulado depois dos prazos recursais.

Sobre isso, menciona que:

(...) o que precluiu foi apenas o direito da empresa em recorrer de decisão, e não o da administração em rever os seus atos eivados de ilegalidade”, não havendo que se falar preclusão administrativa porque a administração ficou ciente de seu ato ilegal antes de que houvesse outro ato administrativo, mais precisamente a adjudicação do objeto, momento em que o Município tem o dever de rever seus atos ilegais.¹

Acerca da falta de publicidade, relata que não fora concedido acesso ao processo licitatório em tempo hábil, tendo sido solicitado em 13 de dezembro de 2023 e atendido somente em 21 de dezembro do mesmo ano.

Ainda, informa que o aviso de licitação publicado no dia 22 de novembro de 2023 continha exigência de atestado de capacidade técnica, nos termos do item 10.1.4, alínea “g”, do edital. Contudo, em 30 de novembro de 2023 foi disponibilizado no site do município um novo edital, no qual não está previsto o item. De acordo com a representante, a alteração editalícia ocorreu sem justificativa e não foi realizada a devida publicação de aviso de retificação do instrumento convocatório.

¹ Peça 3, pág. 5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Adiante, insurge-se contra o fato de que a servidora ocupante do cargo de Diretora do Departamento de Educação, Sra. Elisana Pillonetto (autoridade solicitante), possui vínculo de parentesco (irmã) com o proprietário e representante legal da empresa Pillonetto Tur Ltda., Sr. Elton Pillonetto.

Discorre que, além de ser autoridade requisitante do objeto do procedimento licitatório na qualidade de Diretora do Departamento de Educação, a servidora compõe a equipe técnica da Administração Municipal.

Ademais, a empresa Pillonetto Tur Ltda. foi constituída em 16 de outubro de 2023, às vésperas do processo licitatório em tela.

Também, aponta ter havido irregularidade quanto à necessidade de segregação das funções, eis que o termo de referência do procedimento licitatório foi realizado pela pregoeira, Sra. Josiane Folle, e não pela equipe da Diretora do Departamento de Educação solicitante, sendo cediço que a elaboração do Termo de Referência é dever da área requisitante ou da Equipe de Planejamento da contratação.

Defende que, em que pese não haver impedimento de a pregoeira contribuir no processo de planejamento, ela não deverá elaborar o termo de referência, cujo servidor deve ser o detentor das informações iniciais e da necessidade, bem como aquele que receberá o bem/serviço fruto do contrato.

Conclui que, com tal atitude, o município buscou “maquiar a fase interna com vistas a não configurar que o objeto veio formatado por autoridade que teria parente participando do certame”.

Ao final, requer:

- a) O recebimento e admissão da presente denúncia, nos termos do art. 276 do Regimento Interno deste respeitável Tribunal;
- b) que seja deferida, desde logo, a MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO PREGÃO PRESENCIAL 78/2023 (SEM QUALQUER JUSTIFICATIVA DA NÃO REALIZAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO), realizado pela PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM SUCESSO DO SUL, e/ou EVENTUAL CONTRATO que já tenha sido celebrado em razão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desta licitação, nos termos do art. 324, do Regimento Interno deste egrégio Tribunal;

c) que o haja a devida tramitação da presente denúncia, em conformidade com o Regimento Interno e a Lei Orgânica deste Tribunal;

d) que seja reconhecida a procedência da denúncia, determinando à Prefeitura Municipal de BOM SUCESSO DO SUL a anulação parcial (lote 5) do PREGÃO PRESENCIAL Nº 78/2023 mediante anulação da Homologação e Adjudicação e respectivo contrato, para que a sessão pública do certame possa ser conduzida respeitando-se todos os procedimentos previstos na Constituição Federal, na legislação competente, assim como as regras estabelecidas no edital da própria licitação;

e) em atendimento à disposição regimental, seja a decisão monocrática ora requestada submetida ao referendo do Plenário desta Corte, na primeira sessão que ocorrer.

d) seja citado o senhor Procurador-Geral ou Procurador Jurídico do Município de Bom Sucesso do Sul para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente suas razões de defesa.

Pelo Despacho n.º 289/24 (peça 27), a demanda foi parcialmente recebida, eis que “a municipalidade não apresentou justificativas acerca da alegada falta de publicidade na condução do certame. Do mesmo modo, não apresentou qualquer manifestação acerca da alegação de que não fora concedido acesso ao processo licitatório em tempo hábil e de que o recurso da parte interessada não foi sequer examinado”. O pleito cautelar, contudo, não foi deferido.

Por conseguinte, foi determinada a citação do Município de Bom Sucesso do Sul, na pessoa de seu representante legal, e da Sra. Josiane Folle (pregoeira e signatária do edital).

Os esclarecimentos foram prestados às peças 32/40.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 3858/24 (peça 42), opinou pela procedência da Representação, com aplicação das seguintes sanções:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.1 Aplicação de uma multa do art. 87, III, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. Nilson Antônio Feversani, em razão do descumprimento da norma do art. 1º, caput, da Lei Estadual n.º 19.581/2018; e

3.2 Aplicação de uma multa do art. 87, III, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, à Sra. Josiane Folle, em razão da violação do art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/93.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, da mesma forma, manifestou-se pela procedência da demanda com aplicação das sanções sugeridas pela unidade técnica, nos termos do Parecer n.º 725/24 (peça 44).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Compulsando os autos, verifico que a demanda é parcialmente procedente.

Alega a requerente falta de publicidade na condução do Pregão Presencial n.º 78/2023 do Município de Bom Sucesso do Sul, eis que não fora concedido acesso ao processo licitatório em tempo hábil, tendo sido solicitado em 13 de dezembro de 2023 e atendido somente em 21 de dezembro do mesmo ano.

Ainda, o aviso de licitação publicado em 22 de novembro de 2023 continha exigência de atestado de capacidade técnica; porém, em 30 de novembro de 2023 foi disponibilizado no site do município um novo edital, no qual não estava previsto o item. Assim, aponta que a alteração editalícia ocorreu sem justificativa e não foi realizada a devida publicação de aviso de retificação do instrumento convocatório.

Nesse ponto, a demanda merece procedência.

Corroborando o opinativo técnico, destaco os seguintes dispositivos acerca do princípio da publicidade (peça 42):

O Princípio da Publicidade está positivado no caput do artigo 37 da Constituição Federal, e visa a divulgação das informações relacionadas à Administração Pública, a fim de proporcionar à sociedade a plena ciência de todas as suas decisões e ações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste sentido, também dispõe o Art. 3º, inciso II, c/c Art. 8º, ambos da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação):

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

[...]

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Outrossim, a Lei Estadual n.º 19.581/2018 aponta a necessidade de que seja disponibilizado a íntegra dos processos licitatórios, em tempo real, no site da administração pública municipal:

Art. 1º Os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta que realizarem processos licitatórios, disponibilizarão a íntegra desses processos em tempo real em seus sites.

Parágrafo único. O órgão responsável pelo processo licitatório disponibilizará pesquisa simplificada, permitindo como requisito único de busca o ano de abertura do edital.

Art. 2º Quando os editais de licitação forem veiculados pela imprensa escrita, falada ou televisionada deverão informar os sites onde estarão disponibilizadas as íntegras dos processos licitatórios.

Ainda, o parecer ministerial (peça 44):

(...) salienta-se que o princípio da publicidade – também impugnado nesta Representação – está intrinsecamente ligado à garantia de defesa e se traduz no leal conhecimento dos trâmites do procedimento. Em miúdos, “o que a garantia constitucional tutela não é a mera formalidade de citação dos litigantes, senão a possibilidade de sua participação útil no litígio”, raciocínio que pode ser transposto integralmente aos processos administrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso concreto, os representados não apresentaram elementos a justificar a falta de publicidade na condução do processo licitatório, o que pode ter causado prejuízo aos licitantes na adoção de medidas em face do certame.

Em especial sobre a retificação do instrumento convocatório, a Lei n.º 8.666/93, então vigente, estabelecia que “Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original”, nos termos abaixo:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

(...)

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Contudo, não se verifica dos autos a publicação da retificação do edital com a exclusão do item 10.1.4, “g”, que exigia a apresentação de atestado de capacidade técnica, em descumprimento à legislação de regência.

Nos termos da Instrução n.º 3858/24 (peça 42), “a alteração tinha extrema relevância para as propostas, já que empresas que não tinham experiência anterior na prestação dos serviços passaram a ser admitidas no certame, possibilitando que mais empresas participassem da licitação, caso tivessem conhecimento das alterações”.

Portanto, procedente a demanda neste ponto, cabendo a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d”², da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, à Sra. Josiane Folle, diante da violação ao princípio da publicidade.

² Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre o recurso administrativo, afirma a representante que em 15 de dezembro de 2023 interpôs recurso junto ao Município de Bom Sucesso do Sul apontando diversas irregularidades. Em 21 de dezembro de 2023 a pregoeira certificou que o “recurso encontra-se precluso”, eis que as empresas declararam não ter intenção de recurso.

Sustenta a interessada que não existe preclusão recursal em sede administrativa, devendo a Administração conhecer imputações de nulidade do certame.

Pois bem.

Dispõe o artigo 4º, incisos XVIII e XX, da Lei n.º 10.520/02:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

(...)

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

Isto é, para fins de recurso no pregão, deverá a licitante apresentar manifestação imediata e motivada da intenção de recorrer, sob pena de decadência.

No caso em tela, a requerente não manifestou intenção de recurso em momento próprio. Porém, posteriormente (em 15/12/23) juntou impugnação, pleiteando, dentre outros (peça 39, fl. 50):

d) deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

B – Seja realizada a anulação da Homologação e Adjudicação do Pregão Presencial 078/2023;

C – Seja reformada a decisão do Douto Pregoeiro, que declarou como vencedora a empresa PILLONETTO TUR LTDA, conforme motivos consignados neste Recurso, tendo em vista o descumprimento dos princípios da administração pública;

Ocorre que a própria interessada reconheceu a intempestividade³ da medida, eis que não apresentou intenção de recurso em momento oportuno, de modo que não se observa irregularidade na conduta da Administração ao não admitir a peça recursal, restando improcedente este item da demanda.

Por todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Representação da Lei de Licitações, para o fim aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 à Sra. Josiane Folle, diante da violação ao princípio da publicidade.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para a adoção das providências cabíveis.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

³ À peça 39, fl. 45, a representante consignou:

No caso em tela, durante o decorrer da sessão do pregão presencial, o senhor PAULO BALABUCH, apontou indícios de irregularidades no processo, sendo que a senhora pregoeira informou que o recurso poderia ser questionado apenas referente a documentação apresentada, sendo assim não consta em ata a intenção de recurso por parte do senhor PAULO.

Sendo assim, apesar de intempestiva, solicita-se a admissão do presente recurso e posterior julgamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

Conhecer e julgar pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Representação da Lei de Licitações, para o fim aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 à Sra. Josiane Folle, diante da violação ao princípio da publicidade.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para a adoção das providências cabíveis.

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

Plenário Virtual, 7 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente