TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º:	**107166/24**
ASSUNTO:	**REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**
ENTIDADE:	**MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ**
RESPONSÁVEL:	**RUDISNEY GIMENES FILHO**
REPRESENTANTES:	**CONSTRUTORA SERRA DA PRATA LTDA., RAPHAELA THEMIS LEITE JARDIM**
PROCURADORES:	**ALEXANDRE WAGNER NESTER, ANDRÉ GUSKOW CARDOSO, CESAR AUGUSTO GUIMARÃES PEREIRA, EDUARDO TALAMINI, FERNÃO JUSTEN DE OLIVEIRA, MARÇAL JUSTEN FILHO, MARÇAL JUSTEN NETO, RAFAEL WALLBACH SCHWIND**
RELATOR:	**SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA**

ACÓRDÃO N.º 3855/24 – TRIBUNAL PLENO

EMENTA

Representação fundamentada no artigo 170, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021. Município de Pontal do Paraná. Pregão Eletrônico. Contratação de empresa especializada em aplicação de concreto betuminoso usinado quente e de cimento asfáltico de petróleo 50/70. Revogação do certame sem fundamentação, com publicação de novo edital. Ato justificado pelas falhas constantes do edital, devidamente corrigidas. Ausência de oportunidade de manifestação dos interessados sobre a revogação do certame. **Procedência parcial da representação**. **Determinação ao Município** para que, em futuras licitações, garanta a prévia manifestação dos interessados nas hipóteses de anulação e revogação.

RELATÓRIO

Trata-se de representação prevista no artigo 170, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021 – com pedido de medida cautelar – formulada pela CONSTRUTORA SERRA DA PRATA LTDA[1].

[1] A representação foi instruída com o edital do Pregão Eletrônico n.º 71/2023 (peça 4); a retificação do edital de Pregão n.º 71/2023 (peça 5); a justificativa apresentada pela administração pública para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N86E

Insurge-se a representante contra a publicação do edital de Pregão Eletrônico n.º 06/2024 do Município de Pontal do Paraná, que tem como objeto a contratação de empresa especializada na aplicação de concreto betuminoso usinado quente (CBUQ) e de cimento asfáltico de petróleo (CAP) 50/70, com fornecimento de material, incluído o transporte, para suprir as demandas da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – com valor máximo definido em R$ 12.838.817,94.

Fundamentou suas argumentações no fato de que, anteriormente, o Município publicou o edital de Pregão Eletrônico n.º 71/2023, com o mesmo objeto, e a proposta da representante foi classificada e habilitada. Entretanto, alegadamente sem apresentar fundamento válido, a Administração Pública revogou o edital e, em seguida, publicou um novo.

Aduziu que a invalidade do ato de revogação do Pregão Eletrônico n.º 71/2023 acarreta a anulação de todos os atos posteriores praticados pelo Município, em razão de ser indevida a dupla contratação do mesmo objeto.

Diante disso, requereu, liminarmente, a concessão de medida cautelar em razão do risco de lesão de difícil reparação e da realização de pregão eletrônico com o mesmo objeto. No mérito, pugnou pela invalidação do ato de revogação do Pregão Eletrônico n.º 71/2023, a fim de que o certame seja retomado a partir da convocação para a assinatura da ata de registro de preço.

Pelo despacho n.º 304/24 – GCMRMS (peça 10), foi determinada a intimação do Município de Pontal do Paraná, na pessoa do seu representante legal, para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, apresentasse manifestação quanto aos fatos narrados pela representante.

Atendendo à diligência, o Município enviou suas justificativas (peça 13), instruídas com cópia dos autos do Processo Administrativo n.º 1.574/2023[2] (peça 14), do edital de Pregão Eletrônico n.º 73/2023 (peça 15), do edital de Pregão Eletrônico n.º 006/2024 (peça 16) e de memorandos (peça 17).

Alegou, em síntese, que: 1) após a realização da ata de pregão, com

revogação do edital (peça 6); e o recurso administrativo interposto pela Construtora Serra da Prata Ltda. (peça 7).

[2] Pedido de abertura de licitação para contratação de serviços de usinagem com material e fornecimento de material.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N86E

fundamento no artigo 71 da Lei n.º 14.133/2021, procedeu à revogação do certame; e 2) a revogação se justifica pela existência de impropriedades no edital do pregão, mais especificamente: “i) não havia sido publicada a Tabela SINAPI junto com o edital; ii) não existia a menção aos códigos da Tabela SINAPI, em especial o que constava a obrigatoriedade de pintura de ligação; e, iii) a ausência da previsão e, por consequência, da exigência da referida pintura de ligação trariam prejuízos à Municipalidade, vez que o serviço seria incompleto”.

A Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, que solicitou a abertura do processo licitatório, complementou a justificativa apresentada nos seguintes termos:

> [...] processo que foi cancelado (revogado) pelo motivo que entre os trâmites internos não foi anexada uma tabela que mostrava o código sinapi em que mostrava a pintura de ligação como mesmo item da aplicação de cbuq, essa ausência gerou questionamento da própria empresa ganhadora do certame, como de sua corrente, ambas tinham o entendimento da falta deste item, a empresa perdedora questionava como seria executado o serviço que não estava na planilha, e a ganhadora que não conseguiria realizar o serviço, a não ser que a prefeitura contratasse esse serviço a parte, pelo preço licitado entendíamos já estar contemplado a pintura de ligação, por esses desacordos ficou impossível de prosseguir com o certame.

Pelo Despacho n.º 403/24 – GCMRMS (peça 19), a representação foi admitida, indeferindo-se, no entanto, o pedido de medida cautelar.

Em seguida, o Município apresentou petição de conteúdo praticamente idêntico e com a mesma fundamentação da manifestação prévia já encaminhada (peça 23).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, conclusivamente, manifestou-se pela improcedência da representação, uma vez que não se constata irregularidade alguma na situação questionada (peça 25).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pela procedência parcial da representação, com expedição de determinação ao Município (peça 26). Argumentou a eminente Procuradora Juliana Sternadt Reiner que, embora tenham sido verificadas impropriedades na revogação do Pregão Eletrônico n.º 71/2023, o ato ocorreu por motivo devidamente justificado e visando a melhores condições na prestação dos serviços, com efetiva economia à Administração Pública. Por fim, concluiu que o novo edital de Pregão Eletrônico n.º 06/2024 sanou as deficiências

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N86E

apontadas pelo Município no certame anterior.

Na data de 20/8/2024, o processo foi redistribuído a este Conselheiro Substituto, em razão da designação de que trata a Portaria n.º 460/24 – Gabinete da Presidência (peça 28).

Esse, o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

Acolho a proposta da eminente Procuradora do Ministério Público de Contas.

O Município de Pontal do Paraná, após a realização da ata de pregão, promoveu – com fundamento no artigo 71 da Lei n.º 14.133/2021 – a revogação do certame.

A razão indicada para a revogação do Pregão Eletrônico n.º 71/2023 foi o de que se identificaram falhas no seu edital.

De fato, entendo que a revogação do edital para correção das falhas foi justificada, visando a melhores condições na prestação dos serviços.

Assim, apesar de ser possível presumir do objeto a necessidade da pintura asfáltica[3], a ausência de expressa previsão no edital para a realização do serviço poderia acarretar percalços à Administração municipal no futuro.

A inconsistência no objeto constante no edital do pregão e no termo de referência contribuiu para a confusão acerca do real objeto que estava sendo contratado: enquanto o edital indicava a contratação de empresa para a “aquisição de concreto betuminoso usinado”, o termo de referência mencionava “a contratação de empresa especializada na aplicação de concreto betuminoso usinado”.

[3] A pintura de ligação compreende etapa imprescindível para a realização do objeto de construção de pavimentação com aplicação de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ). Para respaldar a imprescindibilidade da pintura de ligação, traz-se a lume a Especificação de Serviços Rodoviários n.º ES-P 17/17, do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná – DER/PR, que trata de “pinturas asfálticas”: Pintura de ligação: é a pintura asfáltica executada com a função básica de promover a aderência ou ligação da superfície da camada pintada com a camada asfáltica a ser sobreposta. É aplicável em camadas de base, em camadas de ligação ou intermediárias de duas ou mais camadas asfálticas na construção de pavimentos flexíveis e ainda, sobre antigos revestimentos asfálticos, previamente à execução de um reforço, recapeamento e rejuvenescimento superficial com lama asfáltica, micro revestimento e reperfilagens com misturas asfálticas a frio ou a quente (Especificação de Serviços Rodoviários n.º ES-P 17/17, emitida pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER/PR, página 2).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N86E

Ou seja, sedimentou-se a dúvida se o objeto contemplava a aquisição do produto (concreto betuminoso usinado) ou a contratação dos serviços para a sua aplicação.

A interpretação do edital revogado dava margem tanto ao entendimento de que o preço licitado já comtemplava a pintura de ligação quanto ao de que não a contemplava. Caso fosse adotado esse último entendimento, o Município teria de contratar o outro serviço à parte, o que causaria um ônus desnecessário e excessivo à Administração, a qual já havia englobado a pintura de ligação no valor licitado. Em razão de tais confusões, foi inviável prosseguir com o certame.

Da mesma forma, a ausência da Tabela SINAPI e da indicação dos códigos referentes a cada item inviabilizam a conferência dos parâmetros utilizados para a obtenção dos preços, podendo afetar a fiscalização e dar causa a ulteriores litígios entre a administração contratante e a empresa contratada.

Assim, a alteração no edital se fez necessária, levando a Administração municipal a revogar o Pregão Eletrônico n.º 71/2003, em 21/11/2023.

É pertinente destacar que a motivação para a revogação foi claramente divulgada, conforme se denota da peça 17, na qual consta documento em que o Secretário de Obras e Serviços Públicos elenca os motivos que determinaram a revogação do certame, conforme se infere:

> Boa tarde, segue anexo todo o roteiro do processo que foi cancelado pelo motivo que entre os trâmites internos não foi anexada uma tabela que mostrava o código sinapi em que mostrava a pintura de ligação como mesmo item da aplicação de cbuq, essa ausência gerou questionamento da própria empresa ganhadora do certame, como de sua corrente, ambas tinham o entendimento da falta deste ítem, a empresa perdedora questionava como seria executado o serviço que não estava na planilha, e a ganhadora que não conseguiria realizar o serviço, ha não ser que a prefeitura contratasse esse serviço a parte, pelo preço licitado entendíamos já estar contemplado a pintura de ligação, por esses desacordos ficou impossível de prosseguir com o certame.

Por essas razões, não assiste razão à representante quanto à alegada ausência de motivação ou fundamentação para a revogação do certame.

Da mesma forma, inexiste ilegalidade ou irregularidade na revogação em questão, já que o ato é justificado pelo prejuízo que a continuidade do certame poderia acarretar à Administração, fundamentando-se no artigo 71, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N86E

> Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:
> [...]
> II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

Posteriormente, o Município realizou o Pregão Eletrônico n.º 95/2023, suspenso em 15/01/2024 em razão de medida liminar concedida de acordo com o Despacho n.º 31/24 – GCIZL (Representação n.º 835990/23), diante da constatação de que o Município não havia apresentado justificativa plausível para a proibição de participação de consórcios, o que restringiria a competitividade da licitação.

No entanto, em 29/1/2024, o Município anulou o Pregão Eletrônico n.º 95/2023, de modo que a Representação n.º 835990/23 foi extinta sem resolução do mérito, por perda de objeto.

Em seguida, foi publicado pelo Município o edital de Pregão Eletrônico n.º 006/2024, contemplando o mesmo objeto. Esse novo edital deixou de prever a proibição de participação de empresas em consórcio, adequando-se ao prelecionado no artigo 153 da Lei n.º 14.133/21. Além disso, todas as falhas constantes do Pregão Eletrônico n.º 71/2023, apontadas pela Administração Pública, foram devidamente sanadas.

Assim, o novo certame corrigiu cada uma das irregularidades que motivaram a revogação e extinção dos pregões anteriores.

A representante, entretanto, tem razão quanto a um ponto específico: a revogação do Pregão Eletrônico n.º 71/2023 não foi precedida de contraditório, em contrariedade ao artigo 71, § 3º, da Lei n.º 14.133/21, que assegura o seguinte: “nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados”.

Tal dispositivo legal aplica a garantia prevista no artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República às licitações.

A revogação do Pregão Eletrônico n.º 71/2023 foi feita pelo Prefeito Municipal imediatamente após a solicitação da área técnica, sem a oportunidade de contraditório às empresas participantes do certame.

Desse modo, constata-se irregularidade relativamente a esse ponto.

Entendo, consequentemente, que deve ser considerada parcialmente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N86E

procedente a representação em exame – sem aplicação de penalidade, diante da ausência de prejuízo –, com a expedição de determinação ao Município de Pontal do Paraná para que, em futuros processos licitatórios, assegure a prévia manifestação dos interessados nas hipóteses de anulação e revogação, em atendimento ao artigo 71, inciso II, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021, sob pena de cerceamento do direito à ampla defesa e ao contraditório garantidos aos licitantes nos termos do artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Pelo exposto, em síntese, proponho que o Tribunal:

1) **julgue parcialmente procedente a representação** em exame; e

2) **determine** ao Município de Pontal do Paraná que, nas futuras licitações, assegure a prévia manifestação dos interessados nas hipóteses de anulação e revogação, em atendimento ao artigo 71, inciso II, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021, sob pena de cerceamento do direito à ampla defesa e ao contraditório – garantido aos licitantes, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária, **por unanimidade**, nos termos propostos pelo Relator, Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca:

1) **julgar parcialmente procedente a representação** em exame; e

2) **determinar** ao Município de Pontal do Paraná que, nas futuras licitações, assegure a prévia manifestação dos interessados nas hipóteses de anulação e revogação, em atendimento ao artigo 71, inciso II, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021, sob pena de cerceamento do direito à ampla defesa e ao contraditório – garantido aos licitantes, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Integraram o *quorum* 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.N86E

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

Plenário Virtual, 7 de novembro de 2024 – Sessão Virtual n.º 21.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
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.N86E