



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 348925/23
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTA LÚCIA
INTERESSADO: ADALTO FRANCISCO LORENZETTI MOVEIS, ADEMIR NONATO DE FARIAS-PISOS E MARMORES, GUILHERME CAVALHEIRO NUNES, LUIZ RODRIGO BOCCA, MUNICÍPIO DE SANTA LÚCIA, RENATO TONIDANDEL, ROSECLEA MARGARETE FORCELLINI SCHERER, SANDRA MARA DALEK, SUELI ROSANA GONZATTI, VALDOIR RODRIGUES DOS SANTOS
ADVOGADO / PROCURADOR: MATHEUS ONIAS DAVID
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 632/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Procedimento licitatório municipal. Suposta inabilitação indevida de licitantes. Afastamento da multa imposta em razão de infração à norma legal. Conhecimento e provimento em parte.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista¹ interposto conjuntamente pelos Srs. Renato Tonidandel, Valdoir Rodrigues dos Santos, Guilherme Cavalheiro Nunes e Luiz Rodrigo Bocca em face do Acórdão nº 1000/23-STP², por meio do qual esta Corte decidiu pela procedência parcial da Representação da Lei nº 8.666/93 apresentada pelas empresas Adalto Francisco Lorenzetti Móveis e Ademir Nonato de Farias - Pisos e Mármore, em que foram noticiadas supostas irregularidades no Edital de Concorrência Pública nº 3/2021 do Município de Santa Lúcia, a qual tinha por objeto a concessão onerosa do direito real de uso de 3 (três) barracões industriais.

No Acórdão recorrido, concluiu-se que os membros da Comissão Permanente de Licitação infringiram o disposto nos artigos 29³ e 43, § 3º⁴, da Lei nº

¹ Peças 57/59.

² Peça 54.

³ Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.666/93, ao inabilitar as empresas representantes em razão de erros formais, passíveis de saneamento. O Prefeito Municipal também foi responsabilizado, “uma vez que, ao validar o certame, atraiu para si a responsabilidade pelo ato praticado”.

Assim, houve a aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “g”⁵, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, individualmente, a cada um dos ora recorrentes.

Mediante o Despacho nº 775/23-GCMRMS⁶, ocorreu o recebimento das peças recursais.

Por intermédio da Instrução nº 2894/23-CGM⁷, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se pelo provimento parcial do recurso, a fim de afastar a imposição das multas administrativas e expedir recomendações ao Município de Santa Lúcia.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 645/23-3PC⁸).

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

De início, ratifico o recebimento do recurso, pois cumpridos os pressupostos de admissibilidade.

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.
V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do [Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#).

⁴ Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...]

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

⁵ 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:

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

⁶ Peça 60.

⁷ Peça 66.

⁸ Peça 67.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mérito, entendo que possuem razão a unidade técnica e o Órgão Ministerial, conforme passo a expor.

Na decisão ora contestada, ficou assentado o entendimento de que “o formalismo em licitações é tema deveras debatido na doutrina e jurisprudência pátria, sendo ambas assentes no sentido de que exigências excessivas na execução do certame maculam a legislação aplicável à espécie por cercear a ampla concorrência”; afirmou-se que o princípio do formalismo moderado já está sedimentado, de modo que não se poderia excluir licitantes em decorrência de questões irrelevantes, como omissões ou irregularidades formais; ressaltou-se que o prestígio ao formalismo exagerado causou prejuízo à competitividade, na medida em que a inabilitação de duas concorrentes ocasionou que continuasse a participar do certame apenas uma terceira empresa, tendo havido o aceite de uma única proposta.

Os recorrentes alegam, em síntese, que, entre os princípios aplicáveis aos processos licitatórios, há os da legalidade, isonomia, competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório, os quais devem ser observados; que o documento de “solicitação da área pretendida” é exigido pela Lei Municipal nº 1.057/21; que referida lei autorizou o Poder Executivo a outorgar concessão de direito real de uso de bem imóvel, desde que atendidas as normas ali prescritas; que houve a solicitação, no edital, de documento de “solicitação da área pretendida, declarando que será de acordo com a necessidade de aproveitamento da empresa”, a fim de que se cumprisse os ditames da legislação do Município; que a necessidade de tal documento é originária desde o nascimento do procedimento, estando a exceção contida no próprio artigo 43, § 3º⁹, da Lei nº 8.666/93; que, na decisão combatida, aplicou-se o artigo 43, § 3º, mas se ignorou o artigo 3º, caput e § 1º¹⁰, o

⁹ Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...]

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

¹⁰ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será 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.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

artigo 30, IV¹¹ e o artigo 41¹², bem como a lei local; que não há que se falar em ofensa à norma legal; que não houve a aplicação harmoniosa dos princípios administrativos; que se deve atentar para a realidade da Comissão de Licitação e do Município de Santa Lúcia, o qual possui menos de 4.000 (quatro mil) habitantes, com número reduzido de servidores públicos; que se deve observar as disposições dos artigos 20¹³ e 22¹⁴ da LINDB; que a multa aplicada aos servidores é desproporcional e desarrazoada, levando em consideração seus vencimentos; que não houve dano ao erário.

Requerem a reforma da decisão proferida, de modo que seja julgada improcedente a Representação; subsidiariamente, solicitam o afastamento das multas, eis que não houve ofensa à norma legal, pois foram devidamente observadas a Lei nº 8.666/93 e a Lei Municipal nº 1.057/21.

Pois bem.

Fato é que ambos os representantes foram inabilitados no certame em virtude de falhas na documentação concernente ao item 4.1.2 - “j”¹⁵, do Edital de Concorrência Pública.

A empresa Ademir Nonato de Farias - Pisos e Mármore teria apresentado declaração que continha falha na sua qualificação; já a Adalto Francisco Lorenzetti Móveis não procedeu à juntada do documento declaratório requerido pelo edital.

específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#):

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#).

¹¹ Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...]

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

¹² Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

¹³ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

¹⁴ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

¹⁵ 4.1.2 - “j”. “Solicitação da área pretendida, declarando que será de acordo com a necessidade de aproveitamento da empresa”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No Acórdão proferido, ficou consignado o entendimento de que o prestígio ao formalismo exagerado causou certo prejuízo à competitividade, pois houve o aceite de uma única proposta. E, conforme ressaltado pela Coordenadoria de Gestão Municipal¹⁶, “ainda, soma-se o fato de que a declaração exigida, inserida no edital na parte da documentação referente à regularidade fiscal, não consta do rol taxativo contido no artigo 27 da Lei nº 8.666/93 e não condiz com a documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista do artigo 29, que poderia ser exigido quando da contratação e não da habilitação”.

Defendem os recorrentes que o artigo 43, § 3º, utilizado como fundamento no Acórdão para aplicação de sanção, foi devidamente observado, haja vista que o dispositivo “faculta” à Comissão a promoção de diligências e, em sua parte final, proíbe a inclusão de documento que deveria constar originariamente da proposta.

Realmente, assim dispõe a Lei Municipal nº 1.057/21, que autorizou o Chefe do Poder Executivo a outorgar, mediante procedimento licitatório, concessão de direito real de uso de bem imóvel:

Art. 2º. As áreas de terreno e respectivas edificações descritas no Art. 1º desta Lei serão utilizadas pela Concessionária com a finalidade de operar uma unidade industrial, gerando empregos diretos e indiretos e recolhendo os tributos devidos, sendo vedada qualquer espécie de subcontratação a terceiros.

§ 1º. A área mencionada no Art. 1º desta Lei não poderá ser destinada para outros fins, que não sejam os propostos pela Concessionária, definidos nesta Lei, no Edital da Licitação e no futuro Contrato de Concessão de Direito Real de Uso a ser firmado.

E essa é a redação do artigo 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93:

¹⁶ Instrução nº 2894/23-CGM, peça 66.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...]

§ 3º. É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Com efeito, não se pode afirmar que tais dispositivos legais foram simplesmente ignorados pela Comissão de Licitação. Os servidores públicos interpretaram que a promoção de diligência ocasionaria a entrega de documento novo, contrariamente à legislação, de maneira que houve, efetivamente, o atendimento aos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Neste Tribunal há precedentes, em casos análogos, no sentido da emissão de recomendação a Município, e não da aplicação de sanções, como, por exemplo, ficou consignado no Acórdão nº 1185/20-STP¹⁷:

É salutar que o formalismo exacerbado seja mitigado, atendendo à razoabilidade que se exige do caso concreto, sem que isso importe em violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em especial em situação cujos termos utilizados pela Municipalidade podem trazer ambiguidades, facilmente esclarecidas por simples diligência, conforme autoriza o artigo 43, § 3º, da Lei de Licitações. [...]

A jurisprudência tem se posicionado no sentido de julgar irregular a inabilitação sumária de licitante diante de incertezas, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame: [...]

¹⁷ Acórdão nº 1185/20-STP, ref. Processo nº 434290/15. Relator: Artagão de Mattos Leão. Unânime. Votaram também Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não poderia ser diferente o raciocínio desta Corte de Contas, conforme bem explanado no Acórdão n. 937/19-Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares:

"Conforme assentado na jurisprudência dos Tribunais de Contas, no curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo exagerado. Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nos termos da conhecida frase de Adilson Dallari, a "licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital". Por consequência, o rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas (TCU, Acórdão 2302/2012-Plenário)."

Portanto, a Municipalidade agiu com extremo rigor ao rejeitar de pronto os documentos da Representante, sem efetuar uma análise mais detalhada de seus conteúdos, ou sequer diligenciando para esclarecimentos, tampouco acatando os termos do pedido de reconsideração protocolado junto a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comissão de licitação, razão pela qual o feito merece procedência neste aspecto.

Outrossim, na esteira do opinativo ministerial, pertinente fazer recomendação à Municipalidade para que, em futuras licitações, ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editalícias a respeito de certidões de qualificação técnica ou quanto ao conteúdo da proposta, promova a diligência administrativa do artigo 43, §3º, da Lei nº 8.666/93 a fim de complementar a instrução do processo, em atendimento aos princípios da razoabilidade, da verdade material, da competitividade, da busca da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado. *g.n.*

Nos termos do Decreto-Lei nº 4.657/42, as dificuldades reais do gestor devem ser consideradas quando da interpretação de normas sobre gestão pública:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Impende, então, destacar que o Município de Santa Lúcia, segundo o último censo do IBGE (2022)¹⁸, possui uma população de apenas 3.644 pessoas, não se devendo ignorar a circunstância de que, em geral, na prática, quanto menor o Município, maiores dificuldades são encontradas, principalmente quanto à quantidade de servidores e à gestão e capacitação de pessoal.

Pondero, ainda, que, conforme dispõe o artigo 12 do Decreto nº 9.830/19, “o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções”.

Nesse sentido, da análise das peças processuais, extrai-se que, apesar da suposta falha pontual administrativa, inexistem elementos aptos a evidenciar e comprovar a efetiva ocorrência de desídia, má-fé, dolo, erro grosseiro ou culpa grave por parte dos responsabilizados; tampouco há indícios da existência de algum dano ou prejuízo ao erário.

Desse modo, como bem refletiu o Órgão Ministerial¹⁹:

“Ainda que tenha havido restrição desnecessária da competição é necessário reconhecer que as ações da comissão de licitação são escusáveis e não causaram prejuízo direto ao Município. Considerando que as sanções pecuniárias visam, essencialmente, coibir a repetição das falhas e dado o contexto da Administração local do pequeno Município de Santa Lúcia, a substituição das multas por recomendação se mostra razoável”. *g.n.*

Nessa toada, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e acompanhando as manifestações uniformes, concluo pelo provimento parcial do recurso interposto, de modo a excluir as sanções aplicadas mediante o Acórdão nº 1000/23-STP, sendo suficiente a emissão das seguintes recomendações à municipalidade:

¹⁸ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/santa-lucia/panorama>

¹⁹ Parecer nº 645/23-3PC, peça 67.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

i) que, nos próximos procedimentos licitatórios, não seja incluída cláusula no edital que contenha exigência, para efeito de habilitação, de documentos não previstos em lei;

ii) que seja observada a jurisprudência do Tribunal em relação aos procedimentos licitatórios, a fim de evitar formalismos exagerados e garantir maior competitividade, em busca da contratação mais vantajosa à Administração.

3. DO VOTO

Ante o exposto, acompanhando as manifestações uniformes, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo provimento parcial do Recurso de Revista interposto pelos Srs. Renato Tonidandel, Valdoir Rodrigues dos Santos, Guilherme Cavalheiro Nunes e Luiz Rodrigo Bocca, para o fim de excluir as multas administrativas que lhes foram aplicadas, com emissão das seguintes recomendações ao Município de Santa Lúcia:

i) que, nos próximos procedimentos licitatórios, não seja incluída cláusula no edital que contenha exigência, para efeito de habilitação, de documentos não previstos em lei;

ii) que seja observada a jurisprudência do Tribunal em relação aos procedimentos licitatórios, a fim de evitar formalismos exagerados e garantir maior competitividade, em busca da contratação mais vantajosa à Administração.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para adoção das providências cabíveis, ficando autorizado, desde logo, o posterior encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



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:

I - Conhecer e, no mérito, dar provimento parcial ao Recurso de Revista interposto pelos Srs. Renato Tonidandel, Valdoir Rodrigues dos Santos, Guilherme Cavalheiro Nunes e Luiz Rodrigo Bocca, para o fim de excluir as multas administrativas que lhes foram aplicadas, com emissão das seguintes recomendações ao Município de Santa Lúcia:

i) que, nos próximos procedimentos licitatórios, não seja incluída cláusula no edital que contenha exigência, para efeito de habilitação, de documentos não previstos em lei;

ii) que seja observada a jurisprudência do Tribunal em relação aos procedimentos licitatórios, a fim de evitar formalismos exagerados e garantir maior competitividade, em busca da contratação mais vantajosa à Administração.

II - após o trânsito em julgado, encaminhar à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para adoção das providências cabíveis, ficando autorizado, desde logo, o posterior encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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, 14 de março de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente