



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 538279/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JUSSARA
INTERESSADO: DESTACK DEDETIZADORA LTDA, EDER ALEXANDER MOREIRA MARQUES, MUNICÍPIO DE JUSSARA, ROBISON PEDROSO DA SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 734/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93. Pregão Presencial. Contratação de empresa para prestação de serviços de dedetização de pragas urbanas e limpeza de caixas d'água. Pareceres uniformes. Pela procedência parcial, com expedição de recomendação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido cautelar, encaminhada por Destack Dedetizadora Ltda., em virtude de supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 43/2023 do Município de Jussara, que tem por objeto a “futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de dedetização de pragas urbanas e limpeza de caixas d’água para os diversos setores da administração municipal”.

A abertura do certame ocorreu em 10/08/2023, pelo valor máximo de R\$ 348.763,52 (trezentos e quarenta e oito mil, setecentos e sessenta e três reais e cinquenta e dois centavos).

Apontou a representante as seguintes irregularidades: **(a)** forma presencial do pregão sem a devida justificativa; e **(b)** realização de apenas dois orçamentos na fase interna.

Quanto ao primeiro item, aduziu que “a ausência de justificativa suficiente compromete a transparência e a lisura do processo licitatório, podendo prejudicar a isonomia entre os participantes e, por consequência, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre a fase interna, sustentou que a Administração violou a Instrução Normativa nº 73/2020, maculando o procedimento de contratação.

Ao final, formulou os seguintes pedidos:

a) Presentes os requisitos, requer a concessão da Tutela Cautelar de Urgência “Inaudita Altera Pars” para que seja determinado a Prefeitura Municipal de Jussara a suspensão do certame, até julgamento final da Representação;

b) A intimação da autoridade competente para prestar as informações necessárias aos trabalhos desse Egrégio Tribunal, no endereço informado na qualificação;

c) No Mérito, a procedência do pedido, determinando a Prefeitura Municipal de Jussara a ANULAÇÃO do certame em face das irregularidades supra apontadas.

Por meio do Despacho nº 1029/23-GCILB (peça nº 8), recebi o expediente como Representação da Lei nº 8.666/93 para apurar a regularidade/legalidade dos seguintes pontos: (a) realização do pregão de forma presencial sem a devida justificativa; e (b) formalização de apenas dois orçamentos na fase interna.

Na mesma oportunidade indeferi o pleito cautelar e determinei a citação dos interessados, que apresentaram defesa conjunta às peças nº 17, 19 e 21.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 5049/23 (peça nº 22), e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, mediante o Parecer nº 1042/23-3PC (peça nº 23), opinaram pela parcial procedência do feito com recomendação ao Município de Jussara para que, em seus próximos pregões adote a forma eletrônica.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Compulsando os autos verifico que assiste razão ao órgão ministerial e à unidade técnica, cabendo a parcial procedência do feito com expedição de recomendação, conforme passo a expor.

Conforme delimitado em juízo de admissibilidade (peça nº 8), o escopo da presente Representação é apurar a regularidade/legalidade dos seguintes pontos: (a) realização do pregão de forma presencial sem a devida justificativa; e (b) formalização de apenas dois orçamentos na fase interna.

Para melhor deslinde do feito, passo a analisar cada um dos itens individualmente, valendo-me da fundamentação jurídica apresentada pela Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução nº 5049/23 (peça nº 22), a qual adoto como razões de decidir.

Em relação ao item “a”, qual seja a realização de pregão na modalidade presencial sem a devida justificativa, verifico que assiste razão à parte representante.

Na mesma linha do Decreto Estadual nº 33/2015, esta Corte consolidou o entendimento de que a utilização da modalidade eletrônica do pregão é considerada obrigatória para a aquisição de bens ou contratação de serviços comuns, situação excepcionada nos casos em que for inviável a realização eletrônica, mediante justificativa.

Na Consulta nº 800781/17, de relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, decidiu-se:

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** dos questionamentos, no sentido de que:

- a) Observada a legislação municipal, que deve previamente regulamentar a matéria, deve o gestor observar que, por regra, o pregão, na sua forma eletrônica, consiste na modalidade que se mostra mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, podendo, contudo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme o caso em concreto, ser preterido a forma presencial, desde que devidamente justificado, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99;

- b) A opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser amparada por justificativa, nos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99.
- c) O gestor possui certa margem de discricionariedade, para que, diante da complexidade do objeto licitado (bem ou serviço comum) e observados os dispositivos legais correlatos, evidenciada a inviabilidade do uso da modalidade pregão, venha a se valer da concorrência, momento em que, igualmente, deverá justificar adequadamente.

Nada obstante, transcrevo julgado recente em igual sentido, do Plenário deste Tribunal de Contas:

[...] Com máxima vênia aos argumentos carreados pelo Município de Ouro Verde do Oeste, bem como à orientação sustentada pelos órgãos instrutivos, a Representação deve ser julgada parcialmente procedente, consoante passo a expor.

(i) injustificada opção pela modalidade presencial de pregão, ao passo que a modalidade eletrônica propiciaria maior competitividade – Conforme já exposto no Despacho 559/22-GCFAMG (Peça 12) “absolutamente infundada a motivação carreada pelo Ente. Existem meios hábeis de se buscar a contratação de empresa idônea e apta a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prestar os serviços de modo adequado, mediante imposição de condições de habilitação e de especificações técnicas para prestação de serviços. A eleição da espécie licitatória não guarda relação alguma com os fundamentos trazidos”.

Aliás, a necessidade de detalhada prova conceito também não justifica, per si, o pregão presencial, uma vez que é absolutamente possível a realização de prova conceito em pregões realizados por meio da modalidade eletrônica.

Na mencionada decisão monocrática apenas não deferi o pleito de urgência da Representante porque “o pregão presencial também possibilita a seleção de proposta de modo imparcial e com possibilidade de competitividade (ainda que inferior ao pregão eletrônico)”, além de que vislumbrei a possibilidade de dano reverso. Porém, em nenhum momento houve anuência com a orientação adotada pelo Ente.

No presente momento, parece-me que todos os apontamentos permanecem válidos, configurando o item impropriedade que merece registro, sem prejuízo de, nos termos do Parecer 811/22-6PC (Peça 18), “recomendação ao Município de Ouro Verde do Oeste a propósito da maior conveniência de utilizar-se da modalidade a distância, justamente para reduzir as barreiras à ampla participação do maior número de licitantes”. (Acórdão nº 1833/22-STP, Representação da Lei nº 8.666/93 de nº 375104/22, relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães).

No caso em espécie verifica-se que houve apresentação de justificativa, mas a análise de seu conteúdo não demonstra cabalmente que a realização do pregão na modalidade eletrônica era inviável. A esse respeito, transcrevo trechos do opinativo técnico (peça nº 22):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...] Vislumbra-se houve a apresentação de justificativas, por parte do Município de Jussara, para a efetivação de pregão presencial em vez do pregão eletrônico, porém, o fato de o Município ser de pequeno porte não inviabiliza a realização do pregão na forma eletrônica, bem como não impede que seja realizada a exigência de apresentação de planilha de custos no pregão eletrônico, a fim de justificar os preços propostos.

É compreensível a preocupação do Município em realizar outro procedimento licitatório e novamente poder se deparar com preços inexequíveis, porém, a realização de pregão presencial não é garantia de que isto não ocorra. Há outros meios para a verificação da exequibilidade das propostas que não a adoção do critério de cálculo demonstrado pelo Município – que conforme este só poderia ser adotado no pregão presencial – que devem ser realizados caso a caso, com relação a cada proposta apresentada, como o conhecimento do mercado pela Administração, a composição dos custos apresentados e as características do objeto licitado.

Ainda, ressalta-se a possibilidade da realização de diligências pelo pregoeiro, preconizada pelo artigo 43, §3º, da Lei n.º 8.666/93, para esclarecer ou complementar a instrução do processo quando houver dúvida referente à exequibilidade econômica da licitante, antes que a proposta seja aceita e venha a se tornar inexequível ou até mesmo quando seja recusada pela Administração e poderia ser realizada.

A adoção da forma presencial do pregão no certame em tela poderia ter acarretado a participação de uma só empresa, por exemplo, e ainda com preço inexequível, sendo esse risco muito menor quando da realização de pregão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na forma eletrônica, que tem com premissa justamente angariar uma maior quantidade de participantes com vistas à maior competitividade.

Em face das vantagens da realização do pregão eletrônico, a escolha pelo pregão presencial deve ser justificada com elementos relativos aos casos concretos em si, não visando desqualificar o pregão eletrônico como um todo. E quanto à possibilidade de apresentação de propostas inexequíveis, como já foi mencionado, estas também podem ocorrer em pregões presenciais, sendo papel do Município realizar a respectiva avaliação.

Considerando os argumentos trazidos pelo Município, bem como o objeto da contratação, referente a serviços de dedetização de pragas urbanas e limpeza de caixas d'água, que não aparenta ser de alta complexidade, não foi verificada a impossibilidade da realização do pregão na sua modalidade eletrônica. [...]

Deixo, contudo, de aplicar sanção, uma vez que a competitividade do certame não foi prejudicada, uma vez que participaram do certame 5 (cinco) empresas com grande oferta de desconto, conforme Ata juntada à peça nº 17.

Cabe, contudo, a expedição de recomendação ao Município de Jussara para que, nos próximos pregões a serem realizados, dê preferência à modalidade eletrônica.

Em relação ao item “b”, qual seja a formalização de apenas dois orçamentos na fase interna, verificou-se que o Município de Jussara cotou preços com 3 (três) empresas distintas. Contudo, uma dessas empresas apresentou valores muito acima das outras duas cotações obtidas, de modo que a Administração, com recente experiência em certame anteriormente frustrado, optou por descartar o orçamento cujo valor exorbitava aos preços de mercado, utilizando-se do preço médio das demais cotações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como bem destacado pela unidade técnica, os esclarecimentos são razoáveis e preservaram a competitividade e vantajosidade do certame, *in verbis*:

[...] verifica-se que o Município já havia realizado anteriormente outro Pregão Presencial sob o n.º 38/2023, com o mesmo objeto, que foi cancelado em 18/07/2023, em face de os valores apresentados pelas empresas participantes terem chegado a 70% de desconto do valor máximo, ou seja, muito abaixo do edital, que foram considerados como inexequíveis pela Administração, em face da possibilidade de causarem prejuízo à qualidade dos serviços ou grave risco de não serem devidamente prestados.

Em decorrência, na mesma data de 18/07/2023, foi solicitada pelo setor de compras a realização de novo procedimento licitatório para a respectiva aquisição, que gerou o Pregão Presencial n.º 43/2023.

Como as cotações do procedimento anterior estavam recentes e dentro da validade, por terem sido realizadas no final do mês de maio e início do mês de junho, foram aproveitadas as mesmas cotações para estabelecer o preço máximo da licitação.

Verificando as informações trazidas e os documentos contidos no Portal de Transparência do Município, constata-se que houve a cotação de preços com 3 (três) empresas. Entretanto, uma dessas empresas apresentou valores muito mais altos que as cotações ofertadas pelas outras, tendo a Administração tomado a decisão de descartar o valor e realizar o preço médio das demais cotações, para estabelecer o valor máximo do certame.

Nota-se que o valor máximo total dos itens foi fixado em R\$348.763,52 e ao final houve a homologação por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R\$144.536,40, com grande desconto ofertado pelas empresas vencedoras, resultando em vantajosidade à Administração.

Desse modo, tendo sido prestados os devidos esclarecimentos pelo Município de Jussara, esta Coordenadoria de Gestão Municipal entende que os argumentos apresentados pela representante não merecem prosperar, opinando, portanto, pela **NÃO PROCEDÊNCIA** da Representação quanto ao item. [...]

Face ao exposto, acompanho os pareceres e **VOTO** pelo conhecimento e pela **parcial procedência** da Representação em face do Município de Jussara, com expedição de recomendação ao ente para que, em seus próximos pregões, adote preferencialmente a forma eletrônica, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a anotações.

Por fim, não havendo outras providências a serem adotadas, resta desde já autorizado o encerramento do feito.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer e **dar parcial procedência** a Representação em face do Município de Jussara, com expedição de recomendação ao ente para que, em seus próximos pregões, adote preferencialmente a forma eletrônica, nos termos da fundamentação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a anotações;

III - por fim, não havendo outras providências a serem adotadas, resta desde já autorizado o encerramento do feito.

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, 27 de março de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente