



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 499516/23
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CURIÚVA
INTERESSADO: DILCEU ATUATTI, LUCIANA MARILIA DA COSTA, MUNICÍPIO DE CURIÚVA, NATA NAEL MOURA DOS SANTOS, PEDRO VERTUAN BATISTA DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1667/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Descumprimento da decisão cautelar. Contrato celebrado antes da ciência da decisão desta Corte. Suposta exigência de visita técnica. Pregão presencial em detrimento da modalidade eletrônica. Pela conversão das irregularidades em ressalvas. Afastamento das sanções aplicadas. Manutenção das determinações.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FÁBIO DE SOUZA CAMARGO (Relator)

Tratam os autos de recurso de revista (peça 63) apresentado por Nata Nael Moura dos Santos, em face do Acórdão n.º 1.651/23 do Tribunal Pleno (peça 59), que deu procedência a tomada de contas extraordinária n.º 275.258/22, julgando irregulares as contas do gestor público, com as consequentes sanções e determinações:

II. Aplicar a NATA NAEL MOURA DOS SANTOS, gestor do município responsável pela contratação e sua execução, da:

a) multa no artigo 87, inciso III, alínea “f” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão do descumprimento de decisão cautelar desta Corte de Contas;

b) multa no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão da exigência de visita técnica obrigatória e a sua fixação em dia e horário comum, e da opção, sem justificativa idônea, pela modalidade presencial de pregão;

III. Determinar ao MUNICÍPIO DE CURIÚVA que, em futuros procedimentos licitatórios:

a) abertos sob a modalidade pregão, use preferencialmente a forma eletrônica, só se utilizando da presencial,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mediante justificativa a demonstrar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações;

b) passe a exigir a visita técnica somente quando imprescindível ao conhecimento do objeto, devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório, devendo estatuir, de forma clara e inequívoca, a possibilidade de substituição do respectivo atestado por declaração do responsável técnico de que tomou pleno conhecimento do objeto;

c) abstenha-se de estabelecer visitas técnicas coletivas, em data e horário comum.

IV. Incluir o nome de NATA NAEL MOURA DOS SANTOS no cadastro dos agentes com contas irregulares, nos termos dos artigos 515 a 520 do Regimento Interno;

V. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Irresignado com a decisão, o recorrente apresentou o presente recurso de revista (peça 63), sustentando que não há nos autos imputação concreta ou prova inequívoca que demonstre que a administração pública desrespeitou os princípios norteadores da administração pública.

Inicialmente, arguiu a anulação de todos os atos subsequentes aos embargos declaratórios interpostos contra a decisão colegiada que homologou a decisão monocrática que deferiu o pedido cautelar, diante de suposto cerceamento de defesa por parte deste Tribunal, quando o então relator deixou de conhecer os embargos. Outrossim, deveria o relator ter aplicado o princípio da fungibilidade recursal, reconhecendo-o como recurso de agravo.

Consequentemente, defende que a conversão dos autos em tomada de contas extraordinária, com fundamento na não observância plena da decisão suspensiva, quando não era o objetivo primordial das manifestações recursais não acolhidas, também ofendeu ao princípio do contraditório e ampla defesa. Sobre o descumprimento parcial da decisão liminar, reiterou que a suspensão do contrato vigente acarretaria prejuízos para a administração pública, contudo foram mantidos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apenas os serviços essenciais. Tal medida também estaria desprovida de fundamentação legal plausível. Deste modo, também pleiteou pela nulidade desta decisão.

Subsidiariamente, em relação ao mérito do feito, pleiteou que seja revista a decisão do Acórdão n.º 1.651/23 do Tribunal Pleno, considerando regulares as contas de responsabilidade do recorrente, com afastamento das multas impostas e exclusão da incidência de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n.º 64/90.

Em relação ao descumprimento da decisão cautelar, que ensejou na aplicação de multa administrativa, argumentou que não foram consideradas que, além do contrato já ter sido firmado, a sua suspensão agravaria a condição da municipalidade, pois ficaria sem a contraprestação dos serviços e, eventualmente, teria que responder pela contratação já efetuada de, no mínimo, 22 (vinte e dois) colaboradores. De toda forma, foram mantidos apenas os serviços essenciais, que poderiam trazer riscos sanitários aos munícipes, como limpeza e conservação das ruas e bueiros e conservação/manutenção do cemitério municipal.

No tocante às visitas técnicas, relatou que embora haja questionamentos acerca de sua utilização como ferramenta de restrição à competitividade, restaria evidente no feito que não havia obrigatoriedade na sua realização. Igualmente, o edital não foi impugnado, oportunidade na qual poderiam ser dirimidas eventuais falhas de interpretação, sendo o prejuízo a competitividade presumido, não comprovado. Nenhuma licitante foi prejudicada em razão do respectivo item.

Em relação a escolha da modalidade presencial do pregão, aduz que não houve impugnação ao edital, assim como o prejuízo a competitividade seria presumido. Ressaltou que, com o amadurecimento do processo, teria demonstrado que a modalidade presencial, nas contratações de prestação de serviços essencial, é melhor ao interesse público. Isso porque, evita que empresas “aventureiras”, sem capacidade para prestar os serviços, ganhem e prejudiquem a execução do objeto, ensejando em reajustes contratuais precoces ou até mesmo na rescisão contratual. Não houve questionamentos acerca da economicidade, publicidade, impessoalidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ou moralidade no certame ou no contrato firmado, ou mesmo quanto a prestação dos serviços contratados, de modo que a irregularidade das contas merece ser revista.

Por meio do Despacho n.º 895/23 – GCDA (peça 64), o recurso de revista foi recebido.

Na Instrução n.º 5.279/23 (peça 69), a Coordenadoria de Gestão Municipal compreendeu pela manutenção da decisão recorrida.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 43/24 (peça 70), manifestou-se pelo conhecimento e, no mérito, não provimento do recurso de revista.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FÁBIO DE SOUZA CAMARGO

II.a) Das preliminares de mérito arguidas:

O recorrente alegou nulidade decorrente do não conhecimento dos embargos declaratórios interpostos contra o Acórdão n.º 1.172/22 do Tribunal Pleno (peça 26), que homologou o Despacho n.º 548/22 – GCDA (peça 6), que determinou a suspensão do Pregão Eletrônico n.º 20/2022 e os atos dele decorrentes, do Município de Curiúva.

Sobre isso, inicialmente destaco que o Acórdão n.º 1.172/22 apenas apreciou, para homologação, decisão monocrática concessiva de medida cautelar, dando cumprimento ao artigo 400, § 1º, do Regimento Interno¹. Assim, sua cognição é meramente sumária, não gozando de definitividade, motivo pelo qual o recurso de agravo era a medida adequada para o enfrentamento da decisão, nos termos do artigo 407 do Regimento Interno².

De toda forma, os embargos declaratórios podem ser interpostos contra qualquer decisão judicial para esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;

¹ “A solicitação incidental de providência aos órgãos e Poderes competentes, de que trata o § 2º do art. 53, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá ser submetida ao Tribunal Pleno para apreciação, independentemente de inclusão prévia na pauta de julgamento, cabendo ao Presidente a comunicação devida”.

² Art. 407. O recurso cabível contra a decisão sobre medida cautelar será sempre o de Agravo, **exceto se já houver decisão definitiva do órgão colegiado, hipótese em que a matéria integrará as razões de recurso interposto no processo originário.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; ou corrigir erro material, nos termos do art. 1.022 do Código de Processo Civil.

Ainda, nos termos do artigo 490 do Regimento Interno, é cabível contra decisão que contiver obscuridade, dúvida ou contradição, ou quando omitir ponto sobre o qual deveria se pronunciar.

No caso em tela, o embargos não foi conhecido, sob fundamento de que o acórdão questionado tinha como função apenas a homologação, pelo órgão colegiado, da decisão cautelar proferida monocraticamente.

Embora compreenda que o embargos de declaração deveria ser conhecido, pois oposto por parte legítima, dentro do prazo recursal e sob argumento de omissão, por outro lado, compreendo que a decisão admite convalidação pelo decurso de tempo. Sobre isso, destaco que o direito não socorre aos que dormem, não tendo a parte interessada interposto recurso de agravo, ou se manifestado sobre o fato em nenhuma outra oportunidade, exceto neste recurso de revista.

Friso também, que o art. 371 do Regimento Interno dispõe que *não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim*. No caso em tela, o contraditório e ampla defesa do interessado, quanto aos termos da tomada de contas extraordinária, foram amplamente oportunizados nos autos.

No que diz respeito à suposta inobservância do princípio da fungibilidade, levantada pelo recorrente – aduzindo que o embargos deveria ser recepcionado como recurso de agravo – importa mencionar que sua aplicação é possível em situações excepcionais.

Isso porque, consiste em se admitir a interposição de recurso impróprio, como se adequado fosse para aquela espécie de decisão judicial, quando preencher os seguintes requisitos: (a) existência de dúvida fundada a respeito do recurso cabível no caso concreto; (b) inexistência de erro grosseiro; e (c) inexistência de má-fé. No entanto, conforme observado, o caso em tela não se enquadra nestas hipóteses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, sustentou que, usurpadas as oportunidades processuais próprias da defesa, houve agravamento da condição processual da parte, motivada pela conversão dos autos em Tomada de Contas Extraordinária, diante do descumprimento da decisão cautelar.

Novamente, a argumentação do recorrente não merece prosperar, pois da documentação anexada ao feito, resta claro que embora o embargo não tenha sido conhecido, houve análise do pedido de reconsideração a respeito da decisão cautelar no Despacho n.º 837/22 - GCNB (peça 32), com exame e ponderação dos argumentos levantados, não restando caracterizado cerceamento da defesa.

Além disso, a abertura de tomada de contas extraordinária não constituiu condição processual mais gravosa, como aduz o recorrente, mas sim um instrumento para melhor apuração dos fatos:

Outrossim, considerando que a análise dos fatos deve passar pela avaliação integral do processo licitatório em questão e de anteriores com o mesmo objeto, assim como a irregularidade concretizada no não cumprimento na decisão cautelar deste Tribunal, torna-se imperiosa a conversão do expediente em Tomada de Contas Extraordinária.

Portanto, compreendo que não há que se falar nas nulidades arguidas, de modo que passo a análise do mérito do recurso.

II. b) Quanto ao mérito:

Em relação ao mérito deste recurso de revista, entendo que as irregularidades podem ser ressaltadas e as sanções aplicadas afastadas, conforme fundamentação a seguir exposta:

- **Do descumprimento da decisão cautelar:**

Da decisão recorrida – contrária ao entendimento da unidade técnica (Instrução n.º 4.366/22 - CGM, peça 47) – observo que aplicada multa administrativa ao gestor municipal responsável pela contratação e execução do contrato, diante do descumprimento do Despacho n.º 548/2022, que determinou a suspensão do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pregão Eletrônico n.º 20/2022 e dos atos dele decorrentes, no estado que se encontrassem (peça 6, fls. 5).

Na defesa apresentada pelo recorrente, este não se escusa do descumprimento, contudo sustenta que o contrato foi firmado 12 (doze) dias antes de tomar ciência da decisão desta Corte. Além disso, pela sua natureza essencial, os serviços de conservação, manutenção e limpeza das vias públicas urbanas e rurais e do cemitério municipal, foram iniciados imediatamente após a finalização do processo licitatório. Defendeu que a continuidade desses serviços era essencial para minimizar os efeitos ambientais negativos, tais como a proliferação de pragas, carrapatos, dengue, ratos, escorpiões, entre outros.

Outrossim, a interrupção do contrato ensejaria no rompimento do contrato com 22 (vinte e dois) colaboradores/municípes, e conseqüentemente, causaria dano reverso ao Município (peça 41).

	NOME	CPF	CARGO
1	Anderson Daniel de Paulo Ajuz	083.472.749-83	Operador de Máquina Costal
2	Arildo Jose Afonso	023.074.579-25	Jardineiro
3	Atanael Queiroz Biscaia	071.773.829-92	Operador de Máquina Costal
4	Carla Andressa Batista de Oliveira	066.271.129-73	Varredor
5	Claudenir de Oliveira	917.359.209-91	Auxiliar de Serviços Gerais
6	Dizonei Luz dos Santos	032.837.539-03	Encarregado
7	Ezequiel do Carmo Silva	079.226.189-56	Motorista
8	Fernando Alfredo da Silva	098.666.869-90	Operador de Máquina Costal
9	Jair dos Santos	332.842.498-93	Coletor de Resíduos
10	Jeferson Mapa Ribeiro	095.600.039-84	Auxiliar de Serviços Gerais
11	Jenipher da Silva Fogaça	092.690.429-95	Varredor
12	Joice de Oliveira Freitas	061.675.309-80	Varredor
13	Juliano Fadel	022.155.549-83	Operador de Máquina Costal
14	Maria Jose Barbosa dos Santos	040.325.049-89	Varredor
15	Maria Silmara Aparecida Santos	033.220.159-71	Varredor
16	Mauro da Silva	734.600.879-00	Auxiliar de Serviços Gerais
17	Paulo Sergio Rodrigues	696.452.489-49	Auxiliar de Serviços Gerais
18	Satú Fonceca Filho	905.788.139-04	Auxiliar de Serviços Gerais
19	Valdielson Chaves da Silva	062.750.329-28	Auxiliar de Serviços Gerais
20	Valdilei dos Santos Oliveira	036.453.609-80	Auxiliar de Serviços Gerais
21	Valdinei Pinheiro	901.137.809-15	Auxiliar de Serviços Gerais
22	Wellis Vedan dos Santos	086.849.439-96	Operador de Máquina Costal

11



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pois bem.

Da análise dos autos, vislumbra-se que a comunicação da decisão cautelar ocorreu no dia 09 de maio de 2022 (peça 40). No entanto, o contrato firmado foi assinado no dia 27 de abril de 2022 (peça 38).

Em relação a este fato, observo que o teor da decisão cautelar era claro no sentido de suspensão de **todos os atos decorrentes** do Pregão Eletrônico n.º 20/2022, no estado em que se encontrassem, o que invariavelmente inclui o contrato firmado.

Contudo, apesar do admitido descumprimento, é preciso que seja considerado o fato de que os serviços contratos previam a prestação de serviços limpeza, conservação e manutenção das vias públicas urbanas e rurais, bem como serviços de capina, poda, roçagem e coleta de entulhos. Dentre esses serviços, podemos elencar a limpeza de bocas de lobo e dos cemitérios, os quais apresentam **natureza de serviços essenciais**, de modo que estão protegidos pelo princípio da continuidade.

Isso porque, sua interrupção, ou mesmo sua prestação de forma descontinuada, pode ensejar em prejuízos à saúde pública, o que não atende ao melhor interesse dos munícipes, pois ofende ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Em situação semelhante, o Superior Tribunal de Justiça já compreendeu que serviços de limpeza das vias públicas são classificados como serviços essenciais e necessários para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. **COLETA DE LIXO. SERVIÇO ESSENCIAL. PRESTAÇÃO DESCONTINUADA. PREJUÍZO À SAÚDE PÚBLICA.** DIREITO FUNDAMENTAL. NORMA DE NATUREZA PROGRAMÁTICA. AUTO-EXECUTORIEDADE. PROTEÇÃO POR VIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ESFERA DE DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO.

1. Resta estreme de dúvidas que a coleta de lixo constitui serviço essencial, imprescindível à manutenção da saúde pública, o que o torna submisso à regra da continuidade. Sua interrupção, ou ainda, a sua prestação de forma descontinuada, extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétrea de respeito à dignidade humana, porquanto o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cidadão necessita utilizar-se desse serviço público, indispensável à sua vida em comunidade.

2. Releva notar que uma Constituição Federal é fruto da vontade política nacional, erigida mediante consulta das expectativas e das possibilidades do que se vai consagrar, por isso cogentes e eficazes suas promessas, sob pena de restarem vãs e frias enquanto letras mortas no papel. Ressoa inconcebível que direitos consagrados em normas menores como Circulares, Portarias, Medidas Provisórias, Leis Ordinárias tenham eficácia imediata e os direitos consagrados constitucionalmente, inspirados nos mais altos valores éticos e morais da nação sejam relegados a segundo plano. Trata-se de direito com normatividade mais do que suficiente, porquanto se define pelo dever, indicando o sujeito passivo, in casu, o Estado.

3. Em função do princípio da inafastabilidade consagrado constitucionalmente, a todo direito corresponde uma ação que o assegura, sendo certo que todos os cidadãos residentes em Cambuquira encartam-se na esfera desse direito, por isso a homogeneidade e transindividualidade do mesmo a ensejar a bem manejada ação civil pública.

4. A determinação judicial desse dever pelo Estado, não encerra suposta ingerência do judiciário na esfera da administração.

Deveras, não há discricionariedade do administrador frente aos direitos consagrados, quiçá constitucionalmente. Nesse campo a atividade é vinculada sem admissão de qualquer exegese que vise afastar a garantia pétrea.

5. Um país cujo preâmbulo constitucional promete a disseminação das desigualdades e a proteção à dignidade humana, alçadas ao mesmo patamar da defesa da Federação e da República, não pode relegar a saúde pública a um plano diverso daquele que o coloca, como uma das mais belas e justas garantias constitucionais.

6. Afastada a tese descabida da discricionariedade, a única dúvida que se poderia suscitar resvalaria na natureza da norma ora sob enfoque, se programática ou definidora de direitos.

7. As meras diretrizes traçadas pelas políticas públicas não são ainda direitos senão promessas de lege ferenda, encartando-se na esfera insindicável pelo Poder Judiciário, qual a da oportunidade de sua implementação.

8. Diversa é a hipótese segundo a qual a Constituição Federal consagra um direito e a norma infraconstitucional o explicita, impondo-se ao judiciário torná-lo realidade, ainda que para isso, resulte obrigação de fazer, com repercussão na esfera orçamentária.

9. Ressoa evidente que toda imposição jurisdicional à Fazenda Pública implica em dispêndio e atuar, sem que isso infrinja a harmonia dos poderes, porquanto no regime democrático e no estado de direito o Estado soberano submete-se à própria justiça que instituiu. Afastada, assim, a ingerência entre os poderes, o judiciário, alegado o malferimento da lei, nada mais fez do que cumpri-la ao determinar a realização prática da promessa constitucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10. "A questão do lixo é prioritária, porque está em jogo a saúde pública e o meio ambiente." Ademais, "**A coleta do lixo e a limpeza dos logradouros públicos são classificados como serviços públicos essenciais e necessários para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado**, porque visam a atender as necessidades inadiáveis da comunidade, conforme estabelecem os arts. 10 e 11 da Lei n.º 7.783/89. Por tais razões, os serviços públicos desta natureza são regidos pelo PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE."

11. Recurso especial provido.

(REsp n. 575.998/MG, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 7/10/2004, DJ de 16/11/2004, p. 191.)

Neste contexto, compreendo que manter a multa administrativa aplicada ao gestor público – sem considerar as circunstâncias fáticas do descumprimento da decisão cautelar – seria, no caso em apreço, desarrazoado e desproporcional. Portanto, entendo por afastar a multa aplicada.

- **Da exigência de visita técnica:**

Inicialmente, cumpre mencionar que o objetivo da visita técnica na licitação é de comprovar que os licitantes interessados no certame conhecem os detalhes e características do objeto contratado, auxiliando na formação de preços mais precisos e, conseqüentemente, evitando inexecuções e rescisões contratuais decorrentes da má formação dos preços.

Sua possibilidade está fundamentada no art. 30, inciso III, da Lei n.º 8.666/93 (revogada em sua totalidade, mas que compõe o processo licitatório), que dispõe: "*art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: (...) III – comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação*".

Contudo, considerando que a visita técnica limita a competitividade dos interessados (na medida que enseja em custos excessivos àqueles que tem sede em outra localidade), o Tribunal de Contas da União estabeleceu que ela só poderá ser exigida em situações excepcionais, nas quais a complexidade ou a natureza do objeto a justifiquem. Não sendo excepcional, o caso é de que possa ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

substituída por declaração da licitante, de que possui conhecimento das condições locais para a execução do objeto³.

Outrossim, o Tribunal de Contas da União também adotou o entendimento de que a exigência de visita técnica em um único dia e horário prejudica a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, pois viabiliza que as empresas tomem conhecimento de quantos e quais serão os participantes do certame⁴.

No caso em tela, observo que, embora o recorrente defenda que a visita técnica não se tratava de uma exigência do edital e que esta não ensejou em prejuízo à competitividade, a decisão recorrida compreendeu que, apesar da não realização da visita técnica não ter sido considerada para fins de exclusão de licitante, não se pode afirmar que a sua exigência, na forma expressa no edital, não tenha inibido a participação de outras possíveis interessadas, dado que houve apenas 02 (duas) participantes no certame.

Contudo, de forma diversa da conclusão apresentada, compreendo que a irregularidade pode ser convertida em ressalva, com o afastamento da multa e expedição de recomendação.

De início, observo que de fato o edital de licitação trouxe termos que conduzem a conclusão de obrigatoriedade da visita técnica, bem como estabeleceu dia e horário idênticos aos licitantes:

2.4. Aos interessados, haverá visita técnica, após será emitido, Atestado de visita técnica, pela Prefeitura Municipal de Curiúva, em nome da empresa, de que esta através de um dos seus responsáveis visitou e vistoriou os locais onde serão executados os serviços, tomando pleno conhecimento das condições técnicas, do grau de dificuldades dos trabalhos e dos demais aspectos que possam influir direta e indiretamente na execução do objeto e na elaboração da proposta do presente Edital (conforme modelo anexo XI).

2.4.1. A visita técnica será realizada no dia 20/04/2022, às 09h00min, na sede da Prefeitura Municipal de Curiúva e será acompanhada pelo senhor Dilceu Atuatti, Diretor de Serviços Urbanos.

³ Vide Acórdão n.º 906/2012 – Plenário.

⁴ Vide Acórdão n.º 110/2012 – Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.4.2. O atestado de visita técnica deverá ser apresentado, pelas empresas que participaram da visita in loco, no momento do credenciamento fora dos envelopes 1 e 2.

Entretanto, compreendo que devem ser consideradas as circunstâncias fáticas do caso, quais sejam, o próprio interessado reconhece a ambiguidade dos termos do edital (embora já não fosse mais possível sua modificação); e apenas uma das duas empresas que participaram do certame realizou a visita técnica, sem que isso tenha ensejado na desclassificação daquela que não realizou (peça 42, fls. 13 e 27).

Assim, apesar da argumentação de que não se pode afirmar que a “exigência” não inibiu a participação de outras possíveis interessadas, já que apenas duas empresas participaram, também não se pode afirmar que inibiu, na medida que não houve impugnação dos termos do edital no período adequado, não podendo o gestor ser penalizado por fatos que só tomou conhecimento após a assinatura do contrato.

Ademais, como bem pontuado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 4.366/22 (peça 47), a municipalidade é afastada da capital Curitiba e conta com pouco mais de 15.000 (quinze mil) habitantes, sendo plausível que não tenha diversos interessados.

Também importa mencionar que não há indícios de dano ao erário ou outro prejuízo para o município, de modo que, para atingimento do papel constitucional de orientação dessa Corte, as determinações da decisão recorrida são suficientes.

Assim, entendo pela conversão da irregularidade em ressalva, com afastamento da multa administrativa aplicada.

- **Do pregão presencial, em detrimento do pregão eletrônico:**

Nos termos da Lei n.º 10.520/02 (Lei do Pregão, revogada pela nova Lei de Licitações, mas ainda válida quando na realização do procedimento licitatório), o pregão consiste na modalidade de licitação que pode ser utilizada para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado do certame.

No âmbito da União, o Decreto 5.450/05 (também revogado, mas vigente na ocisão do procedimento licitatório), em seu artigo 4º, destacava a obrigatoriedade do uso da modalidade para aquisição de bens e serviços comuns pela União, com **preferência** pela sua forma eletrônica. Isso porque o pregão eletrônico preza pela celeridade, economicidade, impessoalidade e maior competitividade.

Para doutrina⁵:

“O pregão eletrônico apresenta algumas vantagens em relação ao presencial. Primeiramente, reduz-se o uso de papel, já que os atos se produzem pela Internet. Depois, há menor sobrecarga para o pregoeiro, já que há menos documentos para analisar. Ainda: o pregão eletrônico é mais célere e eficaz quando se trata de licitação por itens ou lotes. Por fim, os recursos da tecnologia da informação aproximam as pessoas e encurtam as distâncias, permitindo atuação com maior eficiência por parte da Administração. Como desvantagens, cite-se o fato de que várias pessoas federativas não têm ainda o sistema que lhes permita utilizar a modalidade eletrônica. O mesmo se diga de empresas de menor porte, que também não têm acesso à rede de informações. Da mesma forma, **o pregão presencial será mais adequado quando houver necessidade de exibição de produtos ou de análise mais detalhada de planilhas de composição de custos, tarefa usualmente de grande complexidade”.**

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, compreende pela necessidade de que o gestor público, ao optar pela modalidade presencial, em detrimento do pregão eletrônico, apresente justificativa, motivando adequadamente sua escolha⁶.

Esta Corte de Contas, no Acórdão n.º 2.605/18 do Tribunal Pleno, proferido em sede de consulta com força normativa, também entendeu pela possibilidade da modalidade presencial do pregão, desde que devidamente justificado, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 379.

⁶ Vide Acórdão n.º 1.515/11 – Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As recentes decisões deste Tribunal⁷ também têm mantido este posicionamento, pois a modalidade eletrônica favorece a competitividade do certame, pois licitantes de outras regiões podem participar de forma remota, sem que tenham que despender recursos para se deslocar até o município.

Em sede de defesa, o recorrente sustentou que o edital não foi impugnado, assim como o prejuízo a competitividade seria apenas presumido. A escolha pela modalidade presencial, nas contratações de prestação de serviços essenciais, seria melhor ao interesse público, pois evita que empresas “aventureiras”, sem capacidade para prestar os serviços, ganhem e prejudiquem a execução do objeto, ensejando em reajustes contratuais precoces ou até mesmo a rescisão contratual.

Pois bem. Em que pese o interessado não tenha apresentado, no edital de licitação, critérios objetivos para a escolha da modalidade presencial, em detrimento da eletrônica, entendo que a conclusão pela irregularidade das contas do gestor e aplicação de multa é desarrazoada.

Isso porque, conforme argumentado no item anterior, compreendo que devem ser consideradas as circunstâncias fáticas do caso, de que não há provas contundentes de que a escolha da modalidade presencial tenha prejudicado a competitividade; de que não houve impugnação ao edital no período adequado, bem como não há indícios/provas de que tenha havido dano ao erário ou outro prejuízo decorrente da contratação.

Também não houve questionamentos acerca da economicidade, publicidade, impessoalidade ou moralidade no certame ou no contrato firmado, assim como o gestor público tomou ciência da representação somente após a assinatura do contrato.

Portanto, para atingimento do papel constitucional de orientação dessa Corte, entendo pela conversão da irregularidade em ressalva, com afastamento da multa administrativa aplicada. Contudo, pela manutenção das determinações da decisão.

⁷ Vide Acórdão n.º 80/24 do Tribunal Pleno e Acórdão n.º 1.037/22 do Tribunal Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por consequência lógica, o caso também é de afastamento do item 3, IV⁸, do Acórdão n.º 1.651/23 do Tribunal Pleno (peça 59).

III. VOTO DO CONSELHEIRO FÁBIO DE SOUZA CAMARGO (Vencedor)

Diante de todo o exposto, **VOTO** pelo **conhecimento e parcial provimento** do Recurso de Revista manejado contra o Acórdão n.º 1.651/23 do Tribunal Pleno, para que as contas de NATA NAEL MOURA DOS SANTOS sejam consideradas regulares, ressalvado: (i) o descumprimento da decisão cautelar; (ii) a ambiguidade na exigência de visita técnica obrigatória e sua fixação em dia e horário idênticos à todos os licitantes; (iii) da escolha, sem justificativa concreta, pela modalidade presencial de pregão, contudo, mantendo integralmente as determinações da decisão.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhe-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

IV. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Cuidam os presentes autos de recurso de revista interposto por NATA NAEL MOURA DOS SANTOS (peça 63), em face do Acórdão n.º 1651/2023, do Tribunal Pleno (peça 59), que julgou procedente tomada de contas extraordinária oriunda de representação da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, com pedido cautelar de suspensão do certame, e formulada por PEDRO VERTUAN BATISTA DE OLIVEIRA, em face de do Pregão Presencial n.º 20/2022, realizado pelo MUNICÍPIO DE CURIÚVA, tendo como objeto a contratação de serviços de conservação, manutenção e limpeza de vias públicas urbanas e rurais.

Esse julgamento assim se conformou em razão: (i) do descumprimento da decisão cautelar; (ii) irregularidade da exigência de visita técnica obrigatória e sua fixação em dia e horário idênticos a todos os licitantes; e (iii) da escolha injustificada da presencial da modalidade pregão. Em face de disso, foi determinada a aplicação das seguintes sanções:

⁸ IV) pela inclusão do nome de NATA NAEL MOURA DOS SANTOS no cadastro dos agentes com contas irregulares, nos termos dos artigos 515 a 520 do Regimento Interno;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- “II) pela aplicação a Nata Nael Moura dos Santos, gestor do município responsável pela contratação e sua execução, da:
- a) multa no artigo 87, inciso III, alínea “f” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão do descumprimento de decisão cautelar desta Corte de Contas;
 - b) multa no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão da exigência de visita técnica obrigatória e a sua fixação em dia e horário comum, e da opção, sem justificativa idônea, pela modalidade presencial de pregão;
- III) pela expedição de determinação ao MUNICÍPIO DE CURIÚVA para que, em futuros procedimentos licitatórios:
- a) abertos sob a modalidade pregão, use preferencialmente a forma eletrônica, só se utilizando da presencial, mediante justificativa a demonstrar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações;
 - b) passe a exigir a visita técnica somente quando imprescindível ao conhecimento do objeto, devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório, devendo estatuir, de forma clara e inequívoca, a possibilidade de substituição do respectivo atestado por declaração do responsável técnico de que tomou pleno conhecimento do objeto;
 - c) abstenha-se de estabelecer visitas técnicas coletivas, em data e horário comum;
- IV) pela inclusão do nome de Nata Nael Moura dos Santos no cadastro dos agentes com contas irregulares, nos termos dos artigos 515 a 520 do Regimento Interno”.

A proposta de voto, da lavra do Cons. Fabio de Souza Camargo, posicionou-se pelo conhecimento e provimento parcial do recurso, julgando regulares as contas, dada a conversão das irregularidades em ressalvas e afastando as respectivas multas

Era o que cumpria relatar.

V. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Apesar do acima vertido, divirjo da proposta de voto apresentada pelo ilustre Relator, relativamente ao seu mérito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em primeiro lugar, o i. relator houve por bem afastar a sanção de multa imposta ao recorrente em razão do descumprimento de medida liminar desta Corte que determinou a paralisação do certame, no estado em que se encontrava, tendo o interessado continuado com a execução contratual da avença originária do certame. Para tanto, o argumento que se ventila se restringe à alegação de que o objeto da licitação (serviços de conservação, manutenção e limpeza de vias públicas urbanas e rurais) comportaria serviços considerados essenciais cuja interrupção poderia ensejar prejuízos ao interesse público.

Concessa venia, o argumento não convence e sua *ratio* tem o condão de comprometer o hígido exercício da atividade de controle constitucionalmente outorgada a este Tribunal. Explico: de um lado, se o argumento acerca da essencialidade dos serviços que conformam objeto da licitação, por si só, fosse suficiente para autorizar o descumprimento de decisão cautelar desta Corte, essa devidamente homologada pelo seu órgão plenário máximo, isso constituiria precedente temerário para futuras decisões da Casa, eis que se conferiria ao gestor público, para qual foi endereçado *decisum* acautelatório, verdadeira discricionariedade para, ao seu talante, dar ou não cumprimento as referidas decisões, caso digam respeito a serviços que possam ser qualificados como essenciais. Há aqui uma verdadeira mitigação do poder geral de cautela sob tutela dos Tribunais de Contas em geral, que se acaso de alguma forma for debilitado pode prorromper um significativo número de casos em que o interesse público não seria resguardado a contento. Lado outro, a insistência da continuidade da contratação, ao arrepio do que foi determinado na referida cautelar, não se justifica apenas com lastro na alegação de necessidade da continuação dos serviços licitados, eis que o interesse público poderia ter sido satisfeito, sem a ocorrência do desrespeito verificado nos autos, sem uma eventual e alegada descontinuidade. No caso, a municipalidade poderia ter tempestivamente agravado a decisão monocrática, explicitando justamente a assertiva de essencialidade dos serviços, o que não foi feito, preferindo opor embargos de declaração, não contra o despacho acautelatório, mas em face do aresto que homologou a cautelar, daí o porquê do seu não conhecimento. Não só isso, poderia o município ter acatado a decisão que descumpriu e procedido à contratação direta, solicitando a manutenção dos serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo tempo razoável para o deslinde do procedimento. Em que pese isso, preferiu-se esquivar do que era obrigado a cumprir. Assim, correta a aplicação da multa no artigo 87, inciso III, alínea “f” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, ao recorrente em razão do descumprimento de decisão cautelar desta Corte de Contas.

Em segundo lugar, discorda-se da conversão em ressalva e afastamento da multa em razão da impropriedade verificada na exigência de visita técnica. Para o relator não se pode dizer que a exigência inibiu a participação de outros licitantes, aduzindo ainda a inexistência de prejuízo ao erário. No caso, o que se critica no edital é o estabelecimento da visita técnica como requisito obrigatório para a participação na referida licitação e a fixação de um dia e prazo comum para a sua realização, duas impropriedades consideradas, de há muito, irregulares pela jurisprudência pátria – aqui faz-se remissão aos arestos que constam do *decisum* objurgado, Acórdão n.º 1651/2021. Não basta para o afastamento das eivas epigrafadas, a alegação de que não restou demonstrado a ocorrência de dano ao erário, eis que os fatos – participação de apenas duas interessadas – alentam um franco e baixo envolvimento de interessados, o que tão só esmaece a alegação de inexistência de prejuízo, pois caso verificado um interesse mais amplo de particulares no certame, ter-se-ia como corolário uma disputa mais vigorosa, a acarretar uma concretização da busca da proposta mais vantajosa. Daí a necessidade de manutenção da decisão contra a qual se recorre.

Em terceiro lugar e por fim, há também que se afastar a conversão em ressalva e não aplicação de multa em face da utilização sem justificativa da forma presencial do pregão eletrônico. Há maciça jurisprudência, inclusive no âmbito deste Tribunal de Contas, que condiciona a adoção do pregão presencial à necessidade de justificativa nos autos do procedimento licitatório. Com perdão à prolixidade, há que se destacar, como já o feito, na decisão atacada que:

“Esta Corte de Contas já se debruçara sobre a índole preferencial do pregão, na forma eletrônica, em detrimento da presencial, em resposta a expediente de consulta, consoante os termos do Acórdão n.º 2605/2018, do Tribunal Pleno, vazado nos seguintes termos:

“A discricionariedade da Administração não pode ser invocada para justificar procedimentos claramente contrários aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interesses do próprio Ente. Em razão das vantagens da modalidade eletrônica, a escolha do pregão presencial deve ser justificada com elementos relativos ao caso concreto em si (em não visando desqualificar o pregão eletrônico como um todo), senão vejamos entendimento fixado por esta Corte no Acórdão 2605/18-STP:

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, 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”.

Destaco que a resposta à referida consulta foi tomada por quórum qualificado, possuindo, portanto, nos termos do artigo 41 da Lei Complementar n. 113/2005, força normativa a constituir prejulgamento da tese e vincular os exames de feitos sobre o mesmo assunto.

No caso, a possibilidade de utilização da forma presencial do pregão apenas se afigura legítima quando comprovada, de forma concreta, as vantagens da sua adoção para a Administração” (peça 59, fls. 10-11).

No caso dos autos, não se encontram presentes nos autos da licitação, as justificativas imprescindíveis à eleição da forma presencial do pregão, existindo, em verdade, a aposição posterior de motivação que não se sustentou em qualquer estudo, limitando-se o recorrente a apregoar que uma maior celeridade da forma presencial e sua capacidade de inibir propostas inexequíveis. Destarte, razoável à procedência da tomada e irregularidade das contas, como também a fixação de uma única multa, em razão dessas duas impropriedades (exigência de visita técnica obrigatória e a sua fixação em dia e horário comum, e da opção, sem justificativa idônea, pela modalidade presencial de pregão).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VI. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Vencido)

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e não provimento do recurso, mantendo-se a integralidade do Acórdão n.º 1651/2023, do Tribunal Pleno.

É o voto.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I - **Conhecer e dar parcial provimento** ao Recurso de Revista manejado contra o Acórdão n.º 1.651/23 do Tribunal Pleno, para que as contas de NATA NAEL MOURA DOS SANTOS sejam consideradas regulares, ressalvado: (i) o descumprimento da decisão cautelar; (ii) a ambiguidade na exigência de visita técnica obrigatória e sua fixação em dia e horário idênticos à todos os licitantes; (iii) da escolha, sem justificativa concreta, pela modalidade presencial de pregão, contudo, mantendo integralmente as determinações da decisão;

II - após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor), os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Votou, acompanhando a divergência do Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido), pelo conhecimento e não provimento do Recurso o Conselheiro IVAN LELIS BONILHA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 11.

Plenário Virtual, 20 de junho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente