



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 188778/24
ASSUNTO: RECURSO DE AGRAVO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES, SERRANO CONSTRUTORA LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: JEFERSON LUIZ SIRENA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1893/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Agravo. Representação da Lei de Licitações. Município de Bandeirantes. Concorrência Pública do tipo Empreitada por Preço Global. Contratação de pessoa jurídica para execução de unidade básica de saúde. Representação não recebida. Interesses privados. Ausência de constatação de dano ao erário. Decisão mantida. Provimento negado.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Agravo interposto por **SERRANO CONSTRUTORA LTDA.**, contra o Despacho n. 279/24-GCMRMS (peça 14), nos autos de Representação n. 111.341/24, que deixou de receber o feito.

A Representação com pedido liminar (peça 3) noticiou supostas irregularidades na execução do contrato n. 321/2023, decorrente da Concorrência Pública n. 005/2023, do tipo Empreitada por Preço Global, do **MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES**, que tem como objeto “a contratação de pessoa jurídica para execução de unidade básica de saúde – UBS tipo 1 – programa de qualificação de atenção primária de saúde do Estado do Paraná – SESA no conjunto habitacional Domingos Zambon”.

A agravante alegou, em representação, que: i) foi vencedora do certame, assinou o Contrato n. 321/2023, recebeu do Município a ordem de serviço em 08/11/2023 e deu início à obra em 17/11/2023; ii) concluiu a primeira etapa da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obra, mas ao invés de receber o pagamento da etapa concluída, de R\$ 154.455,76 (cento e cinquenta e quatro mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais e setenta e seis centavos), recebeu o pagamento de apenas R\$ 58.977,66 (cinquenta e oito mil novecentos e setenta e sete reais e sessenta e seis centavos); iii) foi identificado que as medições estavam sendo realizadas por item, e não por etapa, de modo que o município está descumprindo o contrato estabelecido, prejudicando a continuidade dos trabalhos, pois a empreitada por preço global emprega o critério de medição de empreitada por preço unitário; iv) em 18/12/2023 a empresa contratada solicitou a rescisão unilateral do contrato, por culpa da Administração Municipal, uma vez que ela não está realizando os pagamentos nas condições ajustadas; v) o pedido foi indeferido sob o argumento de que é permitido pela Administração reduzir em até 25% o objeto contratual, pois é uma prerrogativa legal extravagante prevista no art. 125, da Lei n. 14.133/21; vi) a resposta da Administração não observou a legislação aplicável à espécie, que é a Lei n. 8.666/93; vii) não houve alteração contratual e tampouco aditivo.

Por fim, requereu, liminarmente, que fossem determinadas providências, no sentido de impor que o Município se abstivesse de realizar a retenção/glosa do pagamento, mesmo que houvesse variação do quantitativo da obra, limitando-se a realizar a fiscalização do cumprimento da execução da etapa da obra, sustentando a presença do *fumus boni iuris*, pela clarividência dos direitos violados do requerente, bem como do *periculum in mora*, fundado no fato de que a retenção dos pagamentos da obra, comprometeria a continuidade dos serviços, podendo levar a ruína da empresa.

Por meio do Despacho n. 279/24-GCMRMS (peça 14), não recebi a representação, sob o fundamento de que ela se utilizava desta Corte de Contas para a satisfação de interesses privados e de que inexistia qualquer vestígio de dano ao erário.

Recebi o Recurso de Agravo conforme Despacho n. 556/24-GCMRMS (peça 20 dos autos de Representação).

A agravante interpôs o presente Recurso de Agravo (peça 3), contendo as seguintes alegações: i) não se trata de hipótese de patrocínio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

meramente privado, visto que busca tão somente que a municipalidade adeque a sua conduta às normas de licitação e ao entabulado no contrato administrativo; ii) os arts. 30 a 37 da Lei Orgânica não estabelecem que haverá indeferimento da representação, na hipótese de a representante ter interesse econômico no resultado; iii) o art. 113 da Lei 8.666/93 assegura a competência deste Tribunal de Contas; iv) deverá ser aplicado o entendimento adotado pelo STF no julgamento do MS 24510/DF, que reconheceu a prerrogativa de fiscalização do procedimento licitatório pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

É o relato.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os requisitos legais, ratifico o recebimento deste Recurso de Agravo. Entretanto, no mérito, entendo que a insurgência não merece acolhida.

A agravante alega que os arts. 30 a 37 da Lei Orgânica não estabelecem que haverá indeferimento da representação na hipótese de a representante ter interesse econômico no resultado.

Primeiramente, a decisão de não recebimento não se fulcrou nos referidos dispositivos legais. Eles tratam da propositura e tramitação das denúncias e representações perante este Tribunal. Por certo que não adentram na minúcia da questão ora discutida: a de não recebimento de representação em razão de pretensão meramente privada. Essa tratativa encontra respaldo na jurisprudência desta Corte de Contas.

Todavia, ainda assim, dentre os dispositivos mencionados pela agravante, encontra-se o art. 34 da Lei Orgânica que, assim como o art. 276 do Regimento Interno, preleciona que denúncias ou representações insubsistentes não serão conhecidas.

Nesse sentido, a presente demanda revela-se insubsistente¹, na medida em que este Tribunal possui o dever de zelar pelo erário enquanto a parte

¹ “Que não consegue subsistir; que não permanece nem continua. Que não possui fundamento; sem valor; desprovido de razão: questionamento insubsistente” INSUBSISTENTE. *In*: DÍCIO. Dicionário online de português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/insubsistente/>. Acesso em: 23 maio 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

traz apenas questões de natureza particular e que não revelam dano aos cofres públicos.

A agravante alega, também, que o art. 113 da Lei n. 8.666/93 assegura a competência deste Tribunal de Contas, pois a matéria submetida à apreciação encontra-se respaldada na prerrogativa de fiscalização.

O mencionado dispositivo estabelece:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

De fato, o controle de contratos oriundos de certames licitatórios é realizado por esta Corte de Contas, por meio dos dados enviados pela Administração Pública através do sistema interno.

Entretanto, o Tribunal de Contas só atuará através de procedimento próprio caso identifique risco de prejuízo ao erário, o que não existe no caso em tela.

Outrossim, a agravante afirma que “deverá ser aplicado o entendimento adotado pelo STF, no julgamento do MS 24510/ DF, que reconheceu a prerrogativa de fiscalização do procedimento licitatório pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná”.

Todavia, o caso trazido pelo Acórdão paradigma não é idêntico ao presente. Veja-se que um dos trechos destacados pela própria agravante menciona que o Tribunal de Contas da União possui competência para atuar na prevenção de dano ao erário. E eis exatamente o que falta no presente caso para provocar a atuação desta Corte.

Por fim, a agravante argumenta que “não se trata de interesse de particular, de empresas privadas, mas o controle de atividade vinculada da Administração do Município de Bandeirante, na fase de execução contratual, sendo evidente que se encontra presente o interesse público”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto a esse ponto em específico, o Despacho n. 279/24-GCMRMS elucidou com clareza a questão:

III – A empresa Serrano Construtora Ltda protocolou a presente Representação nesta Corte a fim de obter o pagamento pela execução da obra contratada por etapa, uma vez que o valor recebido no deslinde da primeira etapa foi aquém do que disse ser o acordado.

A despeito do contrato prever a contratação de obra por preço global e de aparentemente assistir razão à peticionante, a demanda não pode tramitar perante este Tribunal.

Vislumbra-se que tal apontamento não é passível de resolução pelo meio escolhido, por utilizar-se desta Corte de Contas para a satisfação de interesses privados, de modo que a peticionante se vale, erroneamente, deste Tribunal como substitutivo do Poder Judiciário, desvirtuando, assim, a mens legis do art. 113 da Lei n.º 8.666/93.

Sobre o tema, destaca MARÇAL JUSTEN FILHO:

A função do Tribunal de Contas é desenvolver o controle sobre a regularidade, a economicidade e a legitimidade dos atos que importem gestão de recursos públicos. Muitas vezes, isso importará controvérsias sobre o direito aplicável ao caso concreto. Mas dever-se-á adotar grande cautela para evitar que o Tribunal de Contas assuma função substitutiva do Poder Judiciário.

Ademais, não foram constatados indícios de dano ao erário, inexistindo interesse público que justifique a atuação desta Corte de Contas.

Acerca do tema, existem decisões exaradas pelo Tribunal de Contas da União, notadamente por meio dos Acórdãos n.º 6776/2023 e n.º 391/2022, nas quais se demonstra o entendimento de que “não compete ao TCU solucionar controvérsias instaladas no âmbito de contratos administrativos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros ou, ainda, prolatar provimentos em substituição ao que poderia ser obtido perante o Poder Judiciário” e de que “não está caracterizado o pressuposto do interesse público”, respectivamente.

Esta Corte de Contas também possui posicionamento consolidado sobre o tema, conforme se denota dos seguintes Acórdãos:

Conforme já registrei em ocasiões semelhantes, os novos tempos testemunham o aumento exponencial do número de processos submetidos à jurisdição desta Corte, o que, aliado à complexidade das questões jurídicas que lhes servem de substrato, dificulta, por demasia, o hígido exercício do controle externo. E, no exercício de suas atribuições, este Tribunal há que ofertar, sempre, o melhor julgamento, dentro das medidas reais de suas forças, e para que isso seja de fato possível nossas manifestações só podem ser tomadas quando houver interesse público relevante, o que não ocorre no caso dos autos, eis que está a se falar apenas de interesse eminentemente privado. Assim, mostra-se mais razoável a extinção da presente sem resolução do mérito, dada a ausência de interesse público relevante, e isso não é esmaecer o exercício do controle externo, sensível atribuição constitucionalmente outorgada a esta Corte, pelo contrário, é robustecê-lo, fortalecê-lo, concentrando a sua atividade fiscalizatória naqueles assuntos significativamente relevantes e que redundam em consequências, de igual forma, expressivas. Ademais, não cabe a este Tribunal de Contas analisar questões envolvendo interesses meramente privados, de índole subjetiva, cabendo ao Poder Judiciário apreciar tais questões. Dito de outro modo, dentre as competências constitucional insculpidas no § 1º do artigo 18 e nos incisos do artigo 75 da Constituição Estadual não se encontra a resolução de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conflitos, notadamente em favor de empresas privadas. Para isso, tem-se o Poder Judiciário dada a injunção do princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal). Não se quer com isso apregoar a impossibilidade de uma empresa privada levar ao conhecimento desta Corte ilegalidades havidas em atos, contratos ou procedimentos licitatórios, no entanto, em qualquer dessas oportunidades, há que, necessariamente, restar presente a defesa de princípios constitucionais que alentam a preponderância do interesse público. Não há aqui outro interesse, que não o da própria representante, de forçar a satisfação do seu crédito. (Acórdão n.º 1608/21 – Tribunal Pleno)

Inicialmente, cumpre expor que a presente Representação poderia até não ter sido conhecida no tocante ao inadimplemento de parcelas contratuais devidas a empresa privada, por se tratar de direito exclusivamente individual, voltado à satisfação de interesse particular, questão que, diversamente das atribuições conferidas ao Poder Judiciário, não compete ao Tribunal de Contas, cuja atuação se restringe a assuntos de interesse público relevante. A jurisprudência deste Tribunal é farta nesse sentido, como se verifica, a título de exemplo, pelos processos de n.º 111827/19, 663261/17 e 414129/19. (...) Destaque-se que o posicionamento dominante no Tribunal de Contas da União também é no sentido do não conhecimento de denúncias ou representações que visem à proteção de interesses eminentemente privados, por fugirem à competência constitucionalmente atribuída aos Tribunais de Contas. 3 (Acórdão n. 2184/19 – Tribunal Pleno)

Deste modo, trata-se de situação que carece ser solucionada de forma consensual entre as partes e, em não sendo viável, poderá ser questionada no âmbito do Poder Judiciário.

Assim, uma vez constatado que a questão envolve única e exclusivamente interesse privado não sujeito ao controle externo desta Corte de Contas, entendo que não é possível o conhecimento do presente expediente.

Assim, não há como acolher os argumentos trazidos pela agravante.

3. VOTO

Em face de todo o exposto, **VOTO** para conhecer do Recurso de Agravo interposto e **negar-lhe provimento**, mantendo o Despacho n. 279/24-GCMRMS em sua integralidade.

Após o trânsito em julgado, promova-se o apensamento dos presentes autos à Representação n. 111.341/24.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I - Conhecer o Recurso de Agravo interposto e **negar-lhe provimento**, mantendo o Despacho n. 279/24-GCMRMS em sua integralidade;

II - após o trânsito em julgado, promover o apensamento dos presentes autos à Representação n. 111.341/24.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 4 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente