



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 767189/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO: A M ABS LTDA, ALEXANDRO FERREIRA DA SILVA, COSTA OESTE SERVIÇOS DE LIMPEZA - EIRELI, FABIO CAVAZOTTI E SILVA, LUCIA HELENA GIL, MARCELO BELINATI MARTINS, MARIA TEREZA PASCHOAL DE MORAES, MUNICÍPIO DE LONDRINA, SERGIO VERISSIMO DE OLIVEIRA FILHO
ADVOGADO / PROCURADOR: BOGO ADVOCACIA E CONSULTORIA, DANIEL BOGO, ISRAEL BOGO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 4518/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Análise do mérito mesmo após desclassificação da empresa adjudicatária. Alegação de ofensa à isonomia e ausência de qualificação técnica da licitante classificada em primeiro lugar. Improcedência da Representação.

I. RELATÓRIO.

Trata-se de Representação com fundamento na Lei n.º 14.133/2021, com pedido de medida cautelar, formulada por COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA. em face do Município de Londrina, em razão de supostas irregularidades cometidas no Pregão Eletrônico n.º PGE/SMGP0147/2023, que tem como objeto a contratação de serviços terceirizados de Inspeção Escolar, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de uniformes, sendo 142 (cento e quarenta e dois) postos de inspetores escolares para as unidades de ensino do Município, pelo valor estimado de R\$ 12.201.649,68 (doze milhões, duzentos e um mil, seiscentos e quarenta e nove reais e sessenta e oito centavos).

A representante alegou, em síntese, que a licitante vencedora do certame, A M ABS LTDA., teria feito uso ilegal de desonerações tributárias para vencer a disputa. Sustentou que para a utilização do benefício da desoneração da folha de pagamentos é necessário que o ramo da empresa esteja enquadrado no Código Nacional de Atividade (CNAE) previsto na lei de desoneração (Lei Federal nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12.546/2011) e que este CNAE se refira a atividade principal do proponente. No entanto, afirmou que a atividade principal da A M ABS LTDA. consiste em “transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, municipal”, a qual não está mais prevista no rol de desoneração do art. 7º da Lei n.º 12.546/2011, já que a Medida Provisória n.º 612, de 2013, que trazia sua previsão no inciso V, teve sua vigência encerrada sem conversão em lei.

Narrou que, em diligência realizada pela Administração, a representada aduziu estar enquadrada na atividade do inciso III do art. 7º, de transporte rodoviário coletivo de passageiros com itinerário fixo, sob o argumento de que “a RFB entende como análoga a atividade com CNAE desonerado por possuir exatamente as mesmas características”. Apontou que não foi indicada qual seria essa instrução normativa que prevê tal interpretação extensiva em matéria de isenção tributária editada pela RFB. Por isso, suscitou que a vencedora se utilizou do benefício indevidamente, ostentando o menor preço em razão de uma manobra ilegal, devendo ser desclassificada.

Outro ponto questionado na presente representação refere-se à suposta incompatibilidade do “objeto da licitação” (“serviços terceirizados de Inspeção Escolar, com dedicação exclusiva de mão de obra”) com o “objeto social” da empresa vencedora, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (itens 2 e 2.1 do edital). Asseverou que o ramo de atividade da A M ABS LTDA. não é compatível com o objeto, tratando-se de empresa especializada em serviços de locação de automóveis e transporte, sendo que a atividade principal prevista no CNPJ da empresa vencedora é “transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, municipal”. Salientou que as atividades secundárias também não guardam compatibilidade com o certame em epígrafe, sendo, em sua maioria, similares à principal. Entendeu que a única atividade secundária que poderia se aproximar é a da locação de mão de obra temporária, todavia, o objeto é para a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra e não de mão de obra temporária que é regida pela Lei n.º 6.019/74, alterado pela Lei n.º 13.429/2017.

Informou que interpôs recurso administrativo (peça 9), o qual foi julgado improcedente (peça 22/23). Ressaltou que atestados de qualificação técnica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apresentados pela representada tão somente comprovam a prestação de serviços de transporte, sendo que a mão de obra alocada diz respeito, unicamente, a uma consequência do fornecimento de veículos. Aduziu que a representada não foi capaz de comprovar, em momento algum, sua capacidade em gestão de mão-de-obra “do número de postos de trabalho a serem contratados”, isto é, de inspetor escolar ou qualquer atividade de gestão de mão de obra, ainda que não seja dentro da escola, no trato com alunos e seu viés pedagógico.

Ao final, requereu a concessão da medida cautelar para a suspensão do certame e atos posteriores dele decorrentes e, no mérito, a procedência da representação para fins de anulação dos atos que classificaram, habilitaram e declararam vencedora a licitante A M ABS LTDA., e de todos os atos posteriores, e determinação de retomada do certame.

A Representação foi recebida e a medida cautelar foi indeferida (Despacho 1514/23).

Foi apresentado recurso de agravo pela representante contra a decisão que negou o pedido cautelar (peça 32). Recebido o recurso, o Município apresentou resposta à Representação (peça 47) em que defendeu a decisão do Pregoeiro que julgou improcedente o recurso administrativo apresentado. Ademais, informou que apesar de o objeto ter sido adjudicado à empresa classificada em primeiro lugar, o contrato não foi assinado por ausência de garantia contratual prevista no item 3.1.1 do Edital, tendo sido convocadas as licitantes remanescentes para, na ordem de classificação, manifestarem-se sobre o interesse na celebração do contrato. Aduziu que, após negociações, a empresa Representante foi declarada vencedora do certame, com a proposta no valor de R\$ 10.16.745,28. Assim, embora tenha se manifestado sobre o mérito do presente expediente, compreendeu pela perda de seu objeto.

Em petição de peça 57, a Representante requereu a extinção do feito em razão da ausência de interesse processual, informando que a empresa A M ABS LTDA. foi excluída da licitação por descumprir obrigações previstas no edital.

Não obstante os argumentos suscitados pela representante, deixei de acatar o referido petitório, uma vez que o feito havia sido recebido nos termos do Despacho n.º 1514/23-GCDA (peça 28), merecendo prosseguimento com a devida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instrução pelas unidades competentes, nos termos do art. 278, incisos I e II e do art. 282, §2º, todos do Regimento Interno desta Corte de Contas.

O Município voltou a peticionar à peça 69, ocasião em que ratificou os termos da defesa apresentada à peça 47,

Instada a se manifestar, a CGM se manifestou pela improcedência da Representação (Instrução 3634/24 – CGM, peça 73), sendo seguida pelo Ministério Público de Contas (Parecer 755/24– 3PC).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

Durante a tramitação do feito sobreveio a informação de que a Representante se sagrou vencedora do certame tendo em vista que a empresa adjudicatária do objeto deixou de apresentar a garantia contratual prevista no Edital da licitação. Em que pese a isso, há que se analisar o mérito do expediente para efeito de avaliar a regularidade e legalidade dos atos da municipalidade quanto à habilitação e adjudicação da primeira colocada, ainda que o contrato tenha sido assinado com a Representante.

Dito isso, denota-se que a inicial aponta a incompatibilidade entre o objeto do certame e o ramo de atividade da empresa AM ABS Ltda., assim como a utilização indevida do benefício da desoneração da folha de pagamento pela primeira colocada.

Sabe-se que a desoneração sobre a folha de pagamento foi instituída pela Medida Provisória n.º 540/2011, posteriormente convertida na Lei n.º 12.546/2011, a qual prevê a substituição da Contribuição Previdenciária Patronal – CPP, prevista no art. 22, I e III, da Lei 8.212/91 (Lei Orgânica da Seguridade Social), por um novo tributo, qual seja, a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta – CPRB.

Assim, infere-se do artigo 7º da referida norma que:

Art. 7º Até 31 de dezembro de 2023, poderão contribuir sobre o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991: [...] III - as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal, intermunicipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em região metropolitana, intermunicipal, interestadual e internacional enquadradas nas classes 4921-3 e 4922-1 da CNAE 2.0; [...]

Nota-se que o dispositivo destacado menciona que poderão contribuir sobre o valor da receita bruta “as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal, intermunicipal em região metropolitana, intermunicipal, interestadual e internacional enquadradas nas classes 4921-3 e 4922-1 da CNAE 2.0”, o que poderia, em tese, indicar o afastamento de empresas de transporte rodoviário por regime de fretamento desse benefício.

Nesse ponto, tem-se que a Municipalidade acolheu o argumento de defesa de que “a RFB entende como análoga a atividade com CNAE desonerado por possuir exatamente as mesmas características”.

Quando do recebimento da representação, observou-se que dentre os fundamentos empregados pela Municipalidade para não acolher o recurso da ora representante constou que a empresa vencedora ofereceu além da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), prints do eSocial para comprovar a sua situação, o que deve ser considerado.

Contudo, ainda que no âmbito municipal tenha se seguido a encampar os argumentos de defesa, tem-se que não haveria impedimento de a empresa participar do certame destinado à contratação de atividades secundárias não contempladas pela desoneração e isso não ofenderia ao princípio da isonomia.

Consoante destacado pela CGM, tal entendimento é predominante no Tribunal de Contas da União¹ e merece ser adotado no âmbito deste Tribunal, afinal, se a atividade para a qual a beneficiária for contratada não estiver contemplada na opção de desoneração, o imposto patronal incidirá sobre o objeto contratado.

No tocante à alegação de que o fornecimento de mão de obra terceirizada seria vedado à empresa, compreende-se que a municipalidade fundamentou sua decisão no código da atividade, qual seja, CNAE 7820-5/00 que contempla o ramo de atividade desempenhado pela empresa.

¹ Acórdãos 480/2015 e 437/2020, ambos do Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em diligência interna, a CGM expressou que em busca no portal de transparência do governo federal encontrou diversos contratos com a AM ABS Ltda. tendo por objeto o fornecimento de mão de obra terceirizada.

Relativamente à alegação de que o ramo de atividade principal da empresa vencedora (transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento municipal) não seria compatível com o objeto da licitação em análise (gestão de mão de obra), e de que não teria sido comprovada sua capacidade técnica em gestão de mão de obra, observou-se que tal questão foi objeto de consulta junto à Procuradoria Geral do Município de Londrina, a qual asseverou que o CNAE apresentado pela licitante AM ABS LTDA., ainda que relacionado à atividade econômica secundária, que no caso seria a locação de mão de obra temporária, é compatível com o ramo de atividade do objeto licitado, estando de acordo com o edital do certame.

A propósito, a procuradoria teceu os seguintes esclarecimentos (peça 21):

“Não obstante a diferença conceitual entre os institutos da locação de mão de obra temporária (regida pela Lei n.º 6.019/74) e a prestação de serviço mediante terceirização de mão de obra (vínculo de natureza civil administrativa, em que há mera cessão de mão de obra para a execução de um serviço ou atividade), sobretudo no que tange à forma de contratação quando a tomadora do serviço é a Administração Pública - que, nesse caso, demanda a realização de processo licitatório, tendo como objeto a contratação de empresa voltada a prestar serviços específicos, de natureza continuada ou não, mas que envolvem o elemento mão de obra em regime de dedicação exclusiva à execução do ajuste como principal elemento para a realização da atividade contratada -, o CNAE (7820-5/00) é o mesmo para ambas as atividades”, conforme se verifica do sítio oficial do IBGE.

Da mesma forma, no que tange à alegação de que os atestados de capacidade técnica da vencedora não comprovaram sua capacidade em gestão de mão de obra “do número de postos de trabalho a serem contratados”, observa-se que os esclarecimentos apresentados pela procuradoria jurídica do Município, no sentido de que o atestados exibidos pela empresa dizem respeito à prestação de serviço terceirizado de transporte escolar, com cessão de mão de obra, e pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Secretaria Municipal de Educação, no sentido de que os atestados comprovam os 50% solicitados no edital, são plausíveis e indicam, a princípio, que a empresa demonstrou a capacidade da contratada em gerenciar mão de obra.

Desta forma, acompanho as Instruções da Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM e o Parecer do Ministério Público de Contas e VOTO pela improcedência da Representação.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

- I. Julgar pela improcedência da presente Representação da Lei de Licitações.
- II. Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

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

Plenário Virtual, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Virtual nº 24.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente