TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	86002/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE FÊNIX
INTERESSADO:	ELSON DE ARAUJO COSTA, EURIPEDES MOLINA TASCA JUNIOR, MUNICÍPIO DE FÊNIX, NILSON CRISTIANO MEIRA ALEIXO, PLAZA TERCEIRIZACOES LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	JULIANO VICTOR DOS SANTOS GHIRALDI
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2706/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Planilha de formação de custos. Alegação de inexequibilidade da proposta apresentada pela licitante vencedora. Regularidade demonstrada. Julgamento de recurso administrativo pelo pregoeiro. Ausência de homologação pela autoridade superior. Convalidação posterior insuficiente. Irregularidade. Representação parcialmente procedente com encaminhamento de recomendação.

RELATÓRIO

Versa o processo sobre Representação da Lei de Licitações com pedido de medida cautelar formulada por Plaza Terceirizações LTDA. diante de ato atribuído ao senhor Pregoeiro do Município de Fênix na condução do Pregão Eletrônico n.º 01/2025 deflagrado pela mesma municipalidade e destinado à *contratação de empresa especializada para prestação de serviços de mão de obra terceirizada, em regime de dedicação exclusiva de auxiliar de serviços gerais*.

De acordo com a peça vestibular, após avaliação das propostas fora declarada vencedora a participante J. C. da Silva Sanches LTDA.

Relata que, todavia, referida empresa não poderia ter sido habilitada e a proposta por ela ofertada deveria ter sido recusada pois (i) não apresentou o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.ECJM

sociais (2022 e 2023), conforme exigido pelo item 11.8.2 do edital, e (ii) inexequível a proposta, não cobrindo todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na prestação dos serviços, conforme exigido pelos itens 12.1.1 e 12.1.2 do edital.

Aduz, ainda, que apesar de ter formulado recurso administrativo noticiando tais irregularidades, as alegações sequer foram enfrentadas pelo senhor Pregoeiro ao decidir a impugnação, bem como não houve posterior encaminhamento à respectiva autoridade superior para aprovação/homologação.

Nessas condições, postula liminarmente a suspensão do andamento do certame e ao final que este Tribunal de Contas (i) declare a nulidade da decisão do senhor Pregoeiro e (ii) determine ao município que promova a inabilitação da empresa J. C. da Silva Sanches LTDA. e proceda à análise das demais propostas classificadas.

Visando subsidiar o juízo de admissibilidade do expediente, solicitei informações preliminares ao ente municipal e ao senhor pregoeiro, as quais foram prestadas à peça n.º 23.

Na resposta protocolada restaram bem elucidados os questionamentos relacionados à falta de balanço patrimonial e demonstrações contábeis da empresa vencedora, bem como a possibilidade de o optante pelo regime do Simples Nacional desenvolver a prestação dos serviços objeto da licitação aberta pelo Município de Fênix, de acordo com o art. 17, § 2º, da Lei Complementar n.º 123/2006.

Entretanto, não houve qualquer justificativa a respeito da ausência de aprovação/homologação da decisão do pregoeiro por autoridade superior e os vários pontos levantados pela parte representante indicativos da inconformidade no modo pelo qual a participante vencedora elaborou sua planilha de custos operacionais foram respondidos genericamente.

Desse modo, confirmada a existência de indícios de parte das irregularidades, recebi a representação quanto aos tópicos acima, nos termos do Despacho n.º 212/25-GCDA. Na mesma ocasião indeferi o pleito cautelar, visto que inexistia plena verificação acerca da exatidão ou não dos índices, percentuais e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.ECJM

critérios utilizados na cotação da proposta vencedora, matéria que requeria análise a ser feita de maneira exauriente durante a instrução do processo.

Oportunizado contraditório, o Município de Fênix, o senhor Prefeito e os senhores pregoeiro e contador municipais deduziram defesa à peça n.º 35.

Na sequência, os autos seguiram à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para instrução e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

A unidade técnica concluiu pela procedência da representação relativamente à ausência de homologação superior da decisão do pregoeiro sobre o recurso administrativo interposto, sugerindo encaminhamento de recomendação ao ente municipal para que *em futuros certames observe rigorosamente o rito recursal previsto na Lei n.º 14.133/2021, submetendo tempestivamente o julgamento dos recursos administrativos à autoridade superior competente, em decisão expressamente motivada, de forma a prevenir nulidades e assegurar o contraditório e a ampla defesa no âmbito das contratações públicas* (peça n.º 41).

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da CAIS (peça n.º 42).

ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Examinando-se o contexto fático descortinado e os elementos constantes nos autos, infere-se que a municipalidade contratante justificou a contento a admissibilidade da planilha de custos operacionais constante na proposta encaminhada pela empresa J. C. da Silva Sanches LTDA.

A peça do contraditório demonstra que a empresa vencedora da disputa é optante do Simples Nacional, recolhendo em guia única IRPJ, CSLL, PIS, COFINS, ISS e as contribuições previdenciárias patronais, nos termos do art. 13 da Lei Complementar n.º 123/2006.

Empresas que estejam enquadradas nesse regime estão desobrigadas das contribuições destinadas ao Sistema S (SESI, SESC, SENAI, SENAC), salário-educação e INCRA, de acordo com o art. 13, § 3º da mencionada Lei, o que justifica as rubricas zeradas na planilha apresentada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.ECJM

Além disso, o edital não exigiu alíquotas cheias de 10,20%, mas fixou referências para ISS (5%), PIS (0,65%) e COFINS (3%), que foram observadas pela vencedora, totalizando 8,65%, percentual plenamente compatível com o regime simplificado, ainda mais levando-se em consideração o redutor aplicável ao regime do Simples Nacional.

Sobre as divergências nos percentuais aplicados ao aviso prévio e à multa rescisória do FGTS, restou comprovado que tais variações, acaso existissem, corresponderiam a um valor aproximado de R$ 5.144,00 sobre o valor global de R$ 690.000,00, não evidenciando impacto relevante que configure quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Ou seja, tais diferenças poderão ser acompanhadas no transcurso da execução contratual por meio de prestações de contas, auditorias ou tomadas de contas especiais, caso constatado inadimplemento ou dano ao erário.

Todavia, no que pertine à homologação da decisão proferida pelo senhor pregoeiro, o escorreito procedimento de regência deixou de ser observado.

Extrai-se que em anexo à petição defensiva foi juntado “Termo de Convalidação” subscrito pelo senhor Prefeito, mediante o qual ratificou-se o ato que julgou os recursos administrativos interpostos pelas empresas Plaza Terceirizações LTDA. e AAMM Santos e Santos LTDA. ME. O documento contém o seguinte teor:

MUNICÍPIO DE FÊNIX
ESTADO DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
Rua Jangada, 25 – Centro – CEP 86.950-000
Fone: (44) 3272-8000
E-mail: licitacao@fenix.pr.gov.br

TERMO DE CONVALIDAÇÃO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 001/2025
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2025

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.ECJM

Considerando os recursos interpostos pelas empresas recorrentes, A A M M SANTOS E SANTOS LTDA ME CNPJ N. 011.822.958/0001-71 e PLAZA TERCEIRIZAÇÕES LTDA. CNPJ N. 36.831.681/0001-87, no âmbito do processo licitatório supracitado, e a respectiva resposta emitida e assinada pelo pregoeiro **Nilson Cristiano Meira Aleixo** datada de 07/02/2025, a qual foi elaborada com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

Considerando que, embora a manifestação sobre o recurso tenha sido exarada pelo pregoeiro, caberia ao Prefeito Municipal a decisão final sobre o mérito do recurso;

RESOLVE:

Convalidar o ato administrativo praticado pelo pregoeiro, referente à análise e decisão sobre o recurso interposto no processo licitatório em questão, por reconhecer que o referido ato atendeu ao interesse público, respeitou os princípios administrativos e não causou prejuízo às partes envolvidas nem à administração pública.

Fênix, 07 de fevereiro de 2025.

Eurípedes Molina Tasca Junior
Prefeito Municipal

Ocorre que a intenção de chancelar supervenientemente o ato praticado não se mostrou no caso hábil para afastar a impropriedade apontada.

Reporto-me às bem lançadas colocações da CAIS na Instrução n.º 137/25:

"... observa-se que o Município de Fênix trouxe aos autos o denominado Termo de Convalidação (peça n.º 35), subscrito pelo Prefeito EURÍPEDES MOLINA TASCA JÚNIOR, por meio do qual procurou ratificar o ato que julgou os recursos administrativos interpostos pelas empresas PLAZA TERCEIRIZAÇÕES LTDA. e AAMM SANTOS E SANTOS LTDA ME, invocando o art. 55 da Lei n.º 9.784/1999[1], aplicado subsidiariamente pelo art. 187 da Lei n.º

[1] Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.ECJM

14.133/2021[2]. Todavia, tal providência não se mostra suficiente para sanar o vício, uma vez que o rito recursal previsto nos artigos 164 e seguintes da Lei n.º 14.133/2021[3] exige que, interposto recurso, o Pregoeiro apenas o reexamine para eventual reconsideração, competindo exclusivamente à autoridade superior proferir decisão final, mediante apreciação tempestiva e motivada. Trata-se de formalidade substancial, destinada a assegurar o duplo grau de decisão administrativa e o contraditório amplo no âmbito do certame, não podendo ser suprida posteriormente por simples ato de convalidação. A tentativa de convalidar extemporaneamente o vício, sem que tenha havido o regular exercício do direito recursal no tempo e modo devidos, afronta os princípios do devido processo legal e da legalidade, previstos nos art. 5º, LIV e art. 37[4], *caput*, da Constituição Federal, de modo que não se reconhece a eficácia saneadora do termo apresentado.

Entretanto, frente à matéria suscitada pelo recurso administrativo e considerando que os elementos constantes dos autos, especialmente aqueles analisados nesta Representação, permitiram a esta Corte avaliar de forma plena as questões controvertidas, entende-se que a ausência de homologação superior por meio de decisão motivada não causou, concretamente, prejuízo irreversível às partes ou à Administração no presente caso. Assim, vislumbrando o princípio da primazia da decisão de mérito e o formalismo moderado que rege o processo administrativo, esta Coordenadoria entende possível mitigar a repercussão do vício identificado, sugerindo a expedição de recomendação[5] formal ao Município de Fênix,

---

22 Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

[3] Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.
Parágrafo único. Na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.

[4] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)
LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

[5] LEI ORGÂNICA (Lei Complementar nº 113/2005)
Art. 28. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididas em:
I – recomendação;
REGIMENTO INTERNO

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.ECJM

para que, em futuros certames, observe rigorosamente o rito recursal previsto na Lei n.º 14.133/2021, submetendo tempestivamente o julgamento dos recursos administrativos à autoridade superior competente, em decisão expressamente motivada, de forma a prevenir nulidades e assegurar o contraditório e a ampla defesa no âmbito das contratações públicas.

[...] ressalta-se que o Despacho n.º 212/25 - GCDA (peça n.º 24) do Conselheiro Relator já havia recebido a Representação, mas indeferido o pedido liminar para suspensão do certame justamente pela ausência, naquele momento processual, de elementos técnicos robustos que comprovassem a exatidão ou inexatidão dos índices, percentuais e critérios utilizados na proposta vencedora, relegando tal análise aprofundada às fases subsequentes do contraditório e instrução. Neste contexto, verifica-se que as defesas apresentadas pelo Município, pelo Pregoeiro e pelo Contador, acompanhadas dos documentos complementares, atendem minimamente à necessidade de saneamento das dúvidas inicialmente levantadas, não havendo, por ora, elementos que demonstrem vícios insanáveis ou prejuízo imediato ao interesse público."

Por derradeiro, verificando sua pertinência, acato a proposta no sentido de ser dirigida recomendação ao jurisdicionado visando o aprimoramento da práxis administrativa nos futuros certames.

VOTO

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnico e ministerial e VOTO pela procedência parcial da presente Representação da Lei de Licitações em

---

Art. 244. O parecer prévio das Contas do Governador e os julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em:
I - recomendações;
(...)
§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.
(...)
§ 5º Os requisitos das recomendações e determinações legais resultantes de julgamento de prestação de contas anuais serão definidos em Instrução Normativa e, na sua falta, observarão as disposições relativas às providências previstas nos arts. 274-A a 274-L, no que couber." (NR)
(...)
Art. 274-A. Para fins dos encaminhamentos da fiscalização, considera-se: (NR)
(...)
III - recomendação: providência de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo. (NR)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.ECJM

razão de ausência tempestiva de homologação pela autoridade superior de decisão proferida pelo senhor pregoeiro ao analisar recurso administrativo na condução do Pregão Eletrônico n.° 01/2025, com a seguinte medida:

a) **encaminhamento de recomendação** ao Município de Fênix a fim de que em seus certames futuros observe rigorosamente o rito recursal previsto na Lei n.º 14.133/2021, submetendo tempestivamente o julgamento de recursos administrativos à autoridade superior competente, em decisão expressamente motivada, de forma a prevenir ocorrência de nulidades e assegurar o contraditório e a ampla defesa durante o transcurso dos procedimentos licitatórios.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para monitorar a implementação da recomendação expedida e após à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

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 parcialmente procedente da presente Representação da Lei de Licitações, em razão de ausência tempestiva de homologação pela autoridade superior de decisão proferida pelo senhor pregoeiro ao analisar recurso administrativo na condução do Pregão Eletrônico n.° 01/2025.

II. Recomendar ao Município de Fênix que em seus certames futuros observe rigorosamente o rito recursal previsto na Lei n.º 14.133/2021, submetendo tempestivamente o julgamento de recursos administrativos à autoridade superior competente, em decisão expressamente motivada, de forma a prevenir ocorrência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.ECJM

de nulidades e assegurar o contraditório e a ampla defesa durante o transcurso dos procedimentos licitatórios.

III. Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para monitorar a implementação da recomendação expedida e após à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI, e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Plenário Virtual, 25 de setembro de 2025 – Sessão Virtual nº 18.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.ECJM