TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	95074/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE DOIS VIZINHOS
INTERESSADO:	FABIA CRISTINA ASOLINI, JOSE CARLOS VENTURA JUNIOR, LUIS CARLOS TURATTO, MARCIO SHIKASHO, MARKE COORDENACAO E PLANEJAMENTO EM PRESTACAO DE SERVICOS LTDA, MATEUS JOAO CORDEIRO SCHMOELLER DE LIMA, MUNICÍPIO DE DOIS VIZINHOS
ADVOGADO / PROCURADOR	RAFAEL ALVES SERVILHA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 29/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Dois Vizinhos. Pregão Eletrônico n.º 143/2023. Serviço de corte de grama e afins, com destinação dos resíduos. Desclassificação de empresa em virtude de preço inexequível. Munícipio não realizou diligência antes da desclassificação. Análise na fase recursal. Procedência parcial. Determinação. Recomendação.

I. RELATÓRIO

Encerram os autos Representação, com fundamento na Lei n.º 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada por MARKE – COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA., em face do MUNICÍPIO DE DOIS VIZINHOS, em razão de possíveis irregularidades perpetradas na condução do Pregão Eletrônico n.º 143/2023, que tem por objeto a "contratação de empresa especializada para execução de serviço de corte de grama, corte de vegetação rasteira e outros serviços afins, com destinação final dos resíduos oriundos dos serviços em local devidamente licenciado pelos órgãos ambientais a ser disponibilizada pela proponente".

Em suma, o representante alega que participou regularmente da sessão de pregão eletrônico, mas, após a fase de lances, teve sua proposta recusada sumariamente, sob o argumento de inexequibilidade da proposta, sem que fosse oportunizada a correção da planilha de preços. Acrescenta que no edital do

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

certame havia previsão de que a proposta seria declarada manifestamente inexequível caso estivesse 70% abaixo do valor orçado pela Administração, o que não foi o caso. Além disso, a Administração não realizou diligências para demonstrar a inexequibilidade da proposta.

Assevera, ainda, que a proposta é plenamente exequível, pois está de acordo com os custos trabalhistas e tributários, e em conformidade com a IN 05/2017. Que é absolutamente infundada a alegação do Município de que a contratação poderia elevar os custos do Município em virtude eventuais responsabilizações trabalhistas e tributárias, demonstrando direcionamento do certame para outro licitante.

Relativamente ao item 6 - UNIFORMES E EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL, para o qual a Administração teria apontado que no tópico 'calçado de segurança para o encarregado' foi alterada indevidamente a quantidade de 3 para 2, a representante afirmou que os valores de insumos, materiais, equipamentos, taxas administrativas e lucro são de caráter personalíssimo, ou seja, cada empresa determina o seu custo.

Destacou, ainda, que em relação aos itens 5 - EQUIPAMENTOS (Roçadeira, Automóvel tipo pick-up (5 anos de uso), Automóvel tipo passeio (5 anos de uso) e 6 – UNIFORMES E EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL, a Administração pressupôs que haverá um descumprimento contratual, mas em momento algum a Representante teria alegado que não cumpriria os requisitos exigidos, ou que apresentaria equipamentos de qualidade inferior.

No tocante ao transporte dos colaboradores, argumentou que pela própria natureza dos serviços, o transporte é fornecido pela própria Representante, o que exonera a mesma do vale transporte, eis que o colaborador não necessitará de transporte público para a execução dos serviços, e respectivamente não haverá o desconto de 6%.

Ao final, requereu a concessão da medida cautelar para fins de suspender a execução do contrato e, no mérito, a anulação do ato que a inabilitou do certame.

Preliminarmente verifiquei que não havia informações suficientes para realização de forma adequada do juízo de admissibilidade do feito.

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

Sendo assim, determinei a intimação do Município de Dois Vizinhos para manifestação preliminar quanto ao contido na inicial, bem como para a juntada de cópia integral do processo licitatório.

Em atendimento, o Município defendeu que: eventual concessão de medida liminar implicaria dano reverso ao interesse público, uma vez que o contrato para prestação do serviço público essencial já havia sido celebrado com a licitante vencedora; esta Corte de Contas seria incompetente "para determinar a sustação de contrato administrativo já em andamento ou declarar a ilegalidade de um ato administrativo já consumado", ficando, a seu entender, a cargo do respectivo Poder Legislativo eventual providência neste sentido; a proposta ofertada pela representante foi considerada inexequível em razão de terem sido identificadas pelo pregoeiro diversas inconsistências na planilha de custos por ela apresentada; a representante em nenhum momento apresentou qualquer prova de que conseguiria, de fato, manter os preços constantes de sua planilha, razão pela qual foi negado provimento ao recurso administrativo por ela manejado; e a planilha apresentada não continha erro material, não era hipótese de aplicação do item 13.12 do edital.

De início, no Despacho n.º 498/24, esclareci ao Município que este Tribunal não está adstrito aos pedidos formulados pelas partes, considerando que sua atividade finalística prescinde de provocação externa. Além disso, o fato de ter sido celebrado contrato decorrente do certame objeto da impugnação não impede a atuação desta Casa de Contas.

No que tange ao recebimento do feito, compreendi que os fatos apresentados mereciam ser processados, uma vez que, em manifestação preliminar, não havia sido demonstrado o enquadramento da proposta nos parâmetros objetivamente delineados pelo artigo 48, §1°, da Lei n.º 8.666/93, e, a proposta da empresa representante não era inferior aos 70% do valor orçado pela Administração. Além disso, não obstante as ponderações tecidas pelo senhor pregoeiro quanto ao custo atribuído a alguns itens específicos constantes da planilha apresentada pela representante, observei que a forma de adjudicação prevista no edital era "menor preço global".

Considerando os indícios de irregularidade acima indicados, recebi a Representação e determinei a citação do Prefeito Municipal, do Secretário de

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

Desenvolvimento Rural, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, do fiscal do contrato responsável por analisar a planilha de custos apresentada pela representante, do pregoeiro e da procuradora responsável pelo parecer jurídico que analisou o recurso interposto pela representante.

Deixei, no entanto, de conceder a medida cautelar, pois considerei que já havia um contrato vigente, em execução, portanto, seria prejudicial ao interesse público a sua paralização.

Na peça 35, os interessados apresentaram manifestação conjunta.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM se manifestou na Instrução n.º 4229/24-CGM (peça 46), opinando pela procedência parcial da Representação.

A unidade técnica observou que não há critério objetivo para a aferição da exequibilidade da proposta, devendo o município verificar a inviabilidade dos preços ofertados, “através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato”.

A CGM observou que o município desclassificou a empresa sob alegação de existência de inconsistências na planilha de custos e formação e preços no que diz respeito: à ausência de lançamento de valores a título de vale transportes; à redução da quantidade de 4 para 2 no item “calçado de segurança para o encarregado” e; à existência de diversos itens referentes a uniformes e equipamentos com valor muito abaixo dos preços de mercado.

A unidade técnica entendeu que não restou demonstrado qualquer erro da Administração a respeito da desclassificação em razão da ausência de previsão do pagamento do vale transporte, e que assiste razão ao fiscal do contrato quando alega que as quantidades dos produtos foram fixadas em edital, portanto, a empresa licitante, caso discordasse da quantidade estabelecida, deveria ter impugnado o edital, mas não poderia ter diminuído a quantidade apresentada na proposta. No que se refere aos valores dos equipamentos de proteção individual, a CGM notou a discrepância entre os valores indicados como referência para a licitação e os ofertados pela empresa representante.

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

No que tange aos valores apresentados na proposta referentes à roçadeira, automóvel tipo pick-up e automóvel tipo passeio com valor bem abaixo do preço estimado pela Administração, a CGM voltou a pontuar que não há um critério objeto para a aferição da exequibilidade de uma proposta. Acrescentou que no âmbito da União, o art. 34 da Instrução Normativa n.º 73/2022 prevê "indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração", sendo que a inexequibilidade só será considerada após a realização de diligências.

No caso em apreço, a unidade técnica compreendeu que "dos quadros acima reproduzidos, que quase todos os itens indicados pela administração foram ofertados pela representante por valores inferiores a 50% do valor orçado. Configurado, portanto, ao menos indício de inexequibilidade e justificada as preocupações da Administração com a viabilidade da respectiva proposta".

Pontuou, ainda, que assiste razão à representante quanto à necessidade de realização de diligência previamente à decisão pela desclassificação, que não foi realizada pelo Município. No entanto, como houve manifestação da representante em fase recursal, a qual foi devidamente respondida pelo Ente, não havendo indícios de que a proposta deveria ser classificada, entendeu que não caberia responsabilização de qualquer dos citados.

Sugeriu, no entanto, a expedição de determinação ao Município de Dois Vizinhos para que, nas próximas licitações, antes do julgamento pela desclassificação por inexequibilidade da proposta, seja dada a oportunidade, aos licitantes, de demonstrarem a viabilidade de suas propostas mediante documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato.

Deste modo, a unidade técnica defendeu a ausência de indícios da má-fé alegada pela representante e de ato lesivo à Administração Pública, opinando pelo conhecimento e procedência parcial da presente representação *para que seja expedida determinação, ao Município de Dois Vizinhos para que, nas próximas licitações, antes do julgamento pela desclassificação por inexequibilidade da proposta seja dada a oportunidade, aos licitantes, de demonstrarem a viabilidade de*

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

suas propostas mediante documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 862/24-2PC (peça 47), corroborou as conclusões da Coordenadoria de Gestão Municipal no sentido de que esta Representação seja julgada parcialmente procedente com expedição da determinação proposta pela unidade técnica. Sugeriu, ainda, a expedição de recomendação ao Município para que promova a participação dos seus agentes públicos em cursos da Escola de Gestão Pública ou similar, na temática de licitações e contratos.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Compulsando os autos, verifico que assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Órgão Ministerial, merecendo ser julgada parcialmente procedente a presente Representação.

O cerne da Representação está relacionado ao fato de a proposta oferecida pela empresa representante ter sido desclassificada em razão da inexequibilidade e sem a realização de diligência prévia.

A justificativa dos representados para desclassificação da empresa foi a apresentação de planilha de custos sem previsão de pagamento de auxílio-transporte aos empregados, sem que houvesse justificativa plausível para tanto, bem como a estimativa de preços de materiais e equipamentos abaixo do orçado pela Administração, levantando indícios de inexequibilidade da proposta. Além disso, afirmaram que o representante não foi capaz de comprovar que os custos envolvidos na contratação eram coerentes com os preços de mercado, contrariando o item 13.5 do edital.

De início, percebo que o Município de Dois Vizinhos deveria ter realizado diligência antes da decisão pela desclassificação da representante, entretanto, observo que as informações apresentadas pela empresa em sede de recurso administrativo impetrado quando de sua desclassificação do certame, não foram capazes de demonstrar a viabilidade da sua proposta, restando dúvidas

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

quanto a sua exequibilidade na medida em que os valores ofertados para diversos materiais, dentre eles itens de proteção individual dos trabalhadores, estavam muito abaixo do orçado pela municipalidade, gerando dúvidas quanto à qualidade dos equipamentos fornecidos e eventuais prejuízos ao interesse público.

Além disso, não foi devidamente esclarecido pela representante se o translado fornecido aos seus trabalhadores teria o condão de substituir o auxílio-transporte que foi excluído na planilha de custos apresentada, uma vez que não especificou se efetivamente realizaria o transporte de ida e volta de cada um dos trabalhadores de suas residências até o local de trabalho, limitando-se a afirmar que "*pela própria natureza dos serviços, o transporte é fornecido pela própria Licitante, o que exonera a mesma do vale transporte. Isso porque, o colaborador não necessitará de transporte público para a execução dos serviços, e respectivamente não haverá o desconto de 6%. A obrigatoriedade do vale transporte somente se aplica, nos casos em que a Contratada não disponibiliza outro meio de transporte ao colaborador*".

Na mesma toada, acolho a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal quando pontuou que é "plenamente justificável a cautela da Administração em face da proposta tida como inexequível. Tendo em vistas os riscos apontados em face a uma proposta possivelmente inexequível, a alegação genérica de que fatores como valores de insumos, taxas administrativas e lucros são de caráter personalíssimo, o que poderia ser justificado por negociações internas, estratégias e outros não procede para os fins de contratação pública. É certo que podem existir fatores além do preço que tragam vantagens a uma empresa, mas tais situações devem ser devidamente esclarecidas e comprovadas".

No contexto ora apresentado, não vislumbro irregularidade na desclassificação da representante, nem prejuízos à competitividade do certame e, acompanhando os pareceres uniformes, verifico que a presente Representação deve ser julgada parcialmente procedente, pois, ainda que o Município tenha deixado de realizar diligências antes da desclassificação da representante, a análise efetuada durante a fase recursal do certame foi capaz de remediar a impropriedade, restando justificada a desclassificação da interessada.

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

Nada obstante, acolho o opinativo da unidade técnica e do Ministério Público de Contas no sentido que deve ser expedida determinação ao Município para que nos próximos certames, antes do julgamento pela desclassificação por inexequibilidade da proposta, seja oportunizada aos licitantes a possibilidade de demonstrarem a viabilidade dos valores ofertados.

Ademais, considerando a informação do Município no sentido de que *os servidores costumam atuar em procedimentos licitatórios ainda que sem conhecimento técnico específico*, acato a sugestão do *Parquet* de Contas quanto à expedição de recomendação ao Município para que providencie a participação dos seus agentes públicos em cursos da Escola de Gestão Pública ou similar, na temática de licitações e contratos.

Ante o exposto, acompanho os opinativos da CGM e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **procedência parcia**l da presente Representação, com expedição de:

a) **determinação** ao Município de Dois Vizinhos para que, nos próximos certames, antes do julgamento pela desclassificação por inexequibilidade da proposta seja dada oportunidade aos licitantes de demonstrarem a viabilidade de suas propostas mediante documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado; e

b) **recomendação** ao Município de Dois Vizinhos para que providencie a participação dos seus agentes públicos em cursos da Escola de Gestão Pública ou similar, na temática de licitações e contratos.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execução para as devidas anotações, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

É o voto.

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

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

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 a presente Representação.

II. Determinar ao Município de Dois Vizinhos que, nos próximos certames, antes do julgamento pela desclassificação por inexequibilidade da proposta seja dada oportunidade aos licitantes de demonstrarem a viabilidade de suas propostas mediante documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado; e

III. Recomendar ao Município de Dois Vizinhos que providencie a participação dos seus agentes públicos em cursos da Escola de Gestão Pública ou similar, na temática de licitações e contratos.

IV. 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.

V. Em seguida, 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.

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

Plenário Virtual, 30 de janeiro de 2025 – Sessão Virtual nº 1.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência

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