TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	365980/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SANTA FÉ
INTERESSADO:	FERNANDO BRAMBILLA, MUNICÍPIO DE SANTA FÉ, R. RODRIGUES DOS REIS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	HELTON JUVENCIO DA SILVA, HWIDGER LOURENCO FERREIRA, VIVIANE KARLA DA SILVA NETTO
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 514/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Santa Fé. Concorrência Pública n.º 2/2024. Suposta ofensa ao devido processo legal. Contraditório e ampla defesa devidamente oportunizados. Violação aos princípios da publicidade e da transparência. Parcial procedência. Expedição de determinação.

I. RELATÓRIO

Tratam-se os autos de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulado por **R. RODRIGUES DOS REIS LTDA.**[1], através do sócio Rivael Rodrigues dos Reis, em face do procedimento licitatório de Concorrência Pública n.º 2/2024 realizado pelo **MUNICÍPIO DE SANTA FÉ**[2], tendo por objeto a "*Contratação de Empresa especializa no ramo de Engenharia Civil, para execução da obra, por empreitada global, de* ***CONSTRUÇÃO DA ESCOLA MUNICIPAL 9 DE DEZEMBRO*** *– Projeto FNDE, Processo nº 23400.003109/2020-43, nº de Identificação da Obra 3176571*", segundo as especificações técnicas constantes no edital e em seus anexos, sendo que o "*modo de disputa adotado será o Aberto, com critério de julgamento menor preço.*" (destaques originais).

À peça 3, o **Representante** sustenta que houve violação do devido processo legal e da ampla defesa, destacando a incerteza em relação à condução do certame, a falta de publicidade dos procedimentos e o possível direcionamento do processo licitatório em favor de outra empresa concorrente; que foi surpreendida

[1] **REPRESENTANTE**.
[2] **Representado**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.6RV2

por um e-mail da administração municipal informando sua inabilitação, sem uma decisão formal e sem oportunidade de defesa, ferindo seus direitos fundamentais; que o parecer foi enviado diretamente à empresa sem seguir os procedimentos legais estabelecidos; que não houve a devida publicidade do recurso apresentado pela empresa concorrente que resultou na decisão de inabilitação da representante; que deve ser suspensa a licitação, protegendo os seus direitos legais e a concedendo a tutela de urgência para que o caso seja revisado de forma imparcial e transparente, revendo a decisão de inabilitação da representante; que este Tribunal de Contas do Estado do Paraná deve investigar as irregularidades apontadas e, caso necessário, anular a licitação e os seus efeitos; e que, diante das alegações de violação de princípios administrativos e legais, a presente representação busca garantir a correta condução do procedimento licitatório, assegurando a lisura, transparência e legalidade nas ações da administração pública.

Preliminarmente, a fim de possibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa, encaminhei os autos à Diretoria de Protocolo a fim de intimar o município **Representado**, na pessoa de seu representante legal, para apresentar manifestação quanto aos apontamentos de supostas irregularidades no certame.

Em manifestação prévia, às peças 21 a 23, o prefeito do município **Representado**, Fernando Brambilla, apresentou resposta argumentando que o ente realizou a licitação de acordo com a Lei Federal n.º 14.133/2021; que a **REPRESENTANTE** foi inicialmente classificada em primeiro lugar, mas foi posteriormente inabilitada após a interposição de recurso da Porto Construções Civis LTDA. questionando a validade dos atestados técnicos apresentados; que a inabilitação da **REPRESENTANTE** foi baseada na falta de comprovação de capacidade técnica operacional, conforme exigido pelo edital e pela Lei Federal n.º 8.666/1993; que a Administração Pública tem a prerrogativa de revisar seus atos para corrigir irregularidades, garantindo o contraditório e a ampla defesa; que reconhece a necessidade de notificação formal para permitir a manifestação da empresa inabilitada sobre o recurso apresentado pela Porto Construções Civis LTDA.; que a decisão foi corrigida para permitir que a **REPRESENTANTE** apresentasse suas contrarrazões, conforme previsto na Lei Federal n.º 14.133/2021; que após a análise jurídica, foi mantida a decisão de inabilitação da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.6RV2

REPRESENTANTE devido à falta de comprovação de capacidade técnica operacional; que "*a Administração pública tem a prerrogativa da autotutela, podendo assim rever seus atos.*"; que revisou seus atos conforme o princípio da autotutela e proporcionou o exercício de contraditório e ampla defesa à **REPRESENTANTE**, de maneira que a inabilitação dela foi mantida com base em fundamentos legais e jurisprudência consolidada; e que deve ser reconhecida a regularidade dos atos administrativos, com o indeferimento desta Representação e de seu pedido de tutela urgente.

Por meio do Despacho n.º 738/24 - GCFSC (peça 24), indeferi o pedido cautelar, levando em consideração a não comprovação do perigo de dano irreparável ou de difícil reparação; porém, recebi a presente Representação para a análise do seu mérito, de modo que determinei a inclusão na autuação do MUNICÍPIO DE SANTA FÉ e de seu prefeito, FERNANDO BRAMBILLA, bem como a citação de ambos para que, no prazo de 15 (quinze) dias, exercessem o contraditório em relação as irregularidades apresentadas.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por intermédio de sua Instrução n.º 5192/24 - CGM (peça 32), fundamenta que a falta de concessão de contraditório levaria a considerar a desclassificação como ilegal; que a Administração Pública deve agir de acordo com a lei, garantindo transparência e respeito ao contraditório e à ampla defesa; que a inabilitação da **REPRESENTANTE** foi mantida, pois não apresentou documentos adequados para comprovar a experiência exigida, como Certidão de Acervo Técnico (CAT); que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União reforça que não se admite a transferência de acervo técnico de pessoa física para jurídica como prova de qualificação técnica operacional; que a administração pública tem a prerrogativa de revisar e corrigir seus atos para assegurar a transparência e a legalidade; que o município **Representado** — em observância ao princípio da autotutela — corrigiu as falhas procedimentais, garantindo o contraditório e a ampla defesa e eliminando a possível ilegalidade inicial; e que, como o contraditório foi ofertado e a inabilitação foi fundamentada e alinhada ao edital e às normas legais, não há irregularidades no certame após as correções realizadas pela administração, de modo que deve ser julgada improcedente a Representação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.6RV2

O **Ministério Público de Contas**, por meio de seu Parecer n.º 1045/24 - 7PC (peça 33), corroborou parcialmente o entendimento da Unidade Técnica, uma vez que o vício capaz de tornar ilegal a desclassificação da **REPRESENTANTE** — ausência inicial de contraditório, garantindo o seu direito de defesa — foi sanado pelo **Representado**; e que é legítima a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional, devendo ser mantida a inabilitação da **REPRESENTANTE**. Todavia, entendeu que o município **Representado** violou o princípio da publicidade ao deixar de publicizar os atos administrativos relativos ao certame por cerca de 9 (nove) meses — de 28/02/2024 a 03/12/2024; que essa violação vai de encontro ao previsto pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal[3] e pelo art. 5º da Lei Federal n.º 14.133/2021[4]. Logo, concluiu pela parcial procedência da Representação, com aplicação de multa ao prefeito Fernando Brambilla, nos termos do art. 87, IV, 'g', da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, e expedição determinação ao município para que, em futuros certames, assegure a publicidade de todos os atos administrativos.

É o relatório

II. FUNDAMENTAÇÃO

A questão em análise gira em torno da legalidade da desclassificação da **REPRESENTANTE,** alegando ela que houve a violação dos princípios (i) do devido processo legal e da ampla defesa, uma vez que foi surpreendida por um e-mail comunicando sua inabilitação, sem decisão formal ou oportunidade de defesa, somente lhe sendo apresentado um parecer jurídico indicando sua inabilitação; e (ii) da publicidade, tendo em vista a falta de transparência e divulgação dos atos e recursos apresentados.

---

[3] **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[4] **Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.6RV2

A resposta apresentada, às peças 21 e 23, pelo prefeito de Santa Fé, Fernando Brambilla, indicou que a decisão de inabilitação foi baseada na ausência de comprovação de capacidade técnica operacional, conforme exigências do edital e da Lei Federal n.º 8.666/1993, e que a Administração Pública tem a prerrogativa de revisar seus atos para corrigir irregularidades. Em decorrência disso, reconheceu a necessidade de notificar formalmente a **REPRESENTANTE** a fim de oportunizar a ampla defesa e o contraditório. Após a apresentação das contrarrazões, o prefeito decidiu por manter a decisão de inabilitação, tendo em vista a falta de comprovação do Item 16.3.4.2.1[5] presente no edital do processo licitatório de Concorrência Pública n.º 2/2024:

> **16.3.4.2.1.** A Proponente deverá comprovar experiência por meio de atestados de execução e conclusão bem sucedida, emitidos em seu nome, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente acompanhado da Certidão de Acervo Técnico – CAT, emitida pelo CREA, ou pelo respectivo conselho de classe, de serviços de mesma natureza com complexidade técnica e operacional equivalente ou superior, em quantidades iguais ou superiores às parcelas de maior relevância do objeto da presente Licitação, discriminadas nos quadros abaixo:
>
> **QUADRO A**
>
> | |
> |---|
> | **CONSTRUÇÃO DA ESCOLA**
50% (cinquenta por cento). |
>
> Admite-se o somatório de atestados para comprovação da totalidade da experiência da Proponente.

[5] Peça 4, página 20.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.6RV2

Pois bem. Compulsando os autos, concordo com a análise realizada pelo douto *Parquet* de Contas.

Isso porque, conforme preceitua o *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a publicidade é um dos pilares da Administração Pública, assegurando a transparência dos atos administrativos. A ausência de publicidade observada por aproximadamente 9 (nove) meses comprometeu a lisura do certame, violando também o art. 5.º da Lei Federal n.º 14.133/2021, que exige transparência em todas as fases do processo licitatório.

É importante destacar que, embora o Poder Público tenha corrigido a falha relativa ao contraditório, garantindo à **REPRESENTANTE** a possibilidade de apresentar contrarrazões, a omissão na publicização dos atos administrativos — durante o período de 28/02/2024 a 03/12/2024 — configura conduta censurável.

Nesse contexto, Celso Antônio Bandeira de Mello[6] destaca que a transparência, por meio da divulgação dos seus atos, é essencial para assegurar o controle social da Administração Pública, prevenindo desvios e promovendo a confiança da sociedade no Estado.

Ademais, o princípio da autotutela administrativa, consagrado nas Súmulas n.º 346[7] e n.º 473 do Supremo Tribunal Federal, permite que o Poder Público corrija irregularidades, como observado no caso em tela, pois "*Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.*"[8].

Sendo assim, acompanho o opinativo ministerial de **procedência parcial** desta Representação, em virtude do atraso na publicação dos atos. Contudo, discordo da proposta de responsabilização do gestor do **Representado**, Fernando Brambilla, tendo em vista que a omissão em publicar os atos não era diretamente sua. Desse modo, o chefe do Poder Executivo Municipal não pode ser penalizado por atos que eram de responsabilidade de terceiros (o agente de contratação responsável pela publicação sequer figura como parte nos presentes

[6] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
[7] A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.
[8] Tese definida no **RE 594.296**, rel. min. **Dias Toffoli**, P, j. 21-9-2011, DJE 146 de 13-2-2012, Tema 138.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.6RV2

autos) apenas por ser o prefeito municipal — entendimento há tempos consolidado em meus votos.

Por fim, também acompanho a proposta do Ministério Público de Contas para expedição de determinação "*ao Ente para que, em futuros certames, dê pronta publicidade a todos os atos que lhes forem pertinentes*", a fim de que o município **Representado** garanta a imediata publicização de todos os atos administrativos em futuros certames, à medida em que forem ocorrendo.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Representação e, ainda, pela expedição de **determinação**, nos termos do art. 28, II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005[9], ao **Município de Santa Fé**, na pessoa de seu atual representante legal ou de quem vier a substituí-lo, para que, em futuros procedimentos licitatórios, observe os princípios da publicidade e da transparência em todos os atos públicos pertinentes.

Encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para os devidos registros, nos termos do art. 28, II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e do art. 175-L, I, do Regimento Interno[10].

Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno[11], determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Protocolo** para arquivamento do feito, em observância ao art. 168, VII, do Regimento Interno[12].

---

[9] **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: (...)
II – determinação legal;

[10] **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

[11] **Art. 398**. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator

[12] **Art. 168**. Compete à Diretoria de Protocolo: (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.6RV2

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 unanimidade, em:

I - Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a Representação e, ainda, pela expedição de **determinação**, nos termos do art. 28, II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005[13], ao Município de Santa Fé, na pessoa de seu atual representante legal ou de quem vier a substituí-lo, para que, em futuros procedimentos licitatórios, observe os princípios da publicidade e da transparência em todos os atos públicos pertinentes;

II – encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os devidos registros, nos termos do art. 28, II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e do art. 175-L, I, do Regimento Interno[14];

III – determinar, após o trânsito em julgado, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno[15], o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento do feito, em observância ao art. 168, VII, do Regimento Interno[16].

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

---

[13] **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: (...)
II – determinação legal;

[14] **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

[15] **Art. 398**. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator

[16] **Art. 168**. Compete à Diretoria de Protocolo: (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.6RV2

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

Plenário Virtual, 13 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
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.EBFE.6RV2