



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 73792/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA DO PAVÃO
INTERESSADO: BENICIO PNEUS EIRELI, CLAUDIO COVRE, MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA DO PAVÃO
ADVOGADO / PROCURADOR: FERNANDO SYMCHA DE ARAÚJO MARÇAL VIEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 814/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Homologação de decisão cautelar. Despacho nº 413/25 – GCILB.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, formulada por Benício Pneus Eireli, que reporta supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 43/2024, promovido pelo Município de Santa Cecília do Pavão, com vistas à formação de ata de registro de preços para futuras aquisições de pneus novos.

Malgrado ter ofertado a proposta mais vantajosa, a Representante teria sido inadvertidamente inabilitada por estar cumprindo pena de suspensão do direito de licitar, aplicada pelo Município de Toritama, situado em Pernambuco. A sanção teve como fundamento o art. 7º da Lei 10.520/2002¹.

Pelo Despacho 149/25 – GCILB (peça 6), por insuficiente a comprovação da legitimidade e inexistente a de representação processual do Procurador que subscreve a inicial, determinei a intimação da Representante. Na mesma oportunidade, facultei a juntada de outros elementos que pudessem subsidiar a análise do processo. Naquele momento, pontuei que os requisitos necessários ao acolhimento do pedido cautelar não estavam suficientemente

¹ Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demonstrados: documentação minimamente necessária a comprovar as alegações (como as razões do recurso da licitante que impugnou a habilitação do Representante, por exemplo) não estavam disponíveis pela consulta pública no site “BNC Compras”², utilizado para realização do pregão eletrônico. Apenas entidades cadastradas possuem completo acesso a eles. Logo, tudo que se dispunha eram meras declarações da petição inicial.

O prazo para manifestação fluiu sem a juntada dos documentos faltantes. No entanto, supondo que a inconsistência na representação processual pudesse ter operado em seu próprio prejuízo, possibilitei à Representante nova oportunidade de suprir a pendência. Ao Município de Santa Cecília do Pavão, no mesmo ensejo, requeri que se pronunciasse sobre os fatos relatados (Despacho 313/25, peça 9).

O instrumento de procuração foi apresentado (peça 14, p. 2); o ato de constituição da empresa, não. A Representante acostou o edital do certame impugnado, além do recurso administrativo da empresa Zeus, cujo julgamento culminou em sua inabilitação.

Já o Município de Santa Cecília do Pavão, manifestou-se após o transcurso do prazo que lhe foi concedido (peças 18 e 19). Defendeu que o certame seguiu a adequada tramitação, alcançando propostas mais vantajosas em cada lote licitado. Somados, os valores propostos teriam ficado mais de duzentos mil reais abaixo do máximo estimado.

Quanto à inabilitação da Representante, observou que a existência da penalidade não é negada pela empresa; a discordância se limita à abrangência da sanção. Sobre isso, assegurou que a pena imposta à pelo Município de Toritama não seria restrita à esfera do sancionador. Compreenderia toda a Administração Pública, una em sua essência. Colacionou julgados do Superior Tribunal de Justiça, que firmara jurisprudência nesse sentido.

Apesar de, sob a égide da Lei 14.133/21, as sanções de impedimento de licitar se delimitarem ao órgão sancionador, a Representante não teria detalhado a penalização que lhe fora imposta, declarou o Município. Tal diretriz

² <https://bnccompras.com/Home/Login>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(de restrição de sanção ao ente que a imputou) não se estenderia às penalidades que tinham por base a Lei 10.520/02, exigindo pormenores não revelados pela empresa.

Nesse contexto, o Pregoeiro sobrelevou a previsão do item 13.6.11³ do edital, inabilitando a licitante.

Por fim, assinalou falha da representação processual da Representante, pela suposta ausência de instrumento nomeando o Advogado signatário da peça inicial como seu Procurador. A consequência deveria ser a extinção do feito sem julgamento de mérito.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Juntado instrumento de Procuração do Advogado – datado de 13/9/2024 –, persiste falha de identificação: mesmo instada (em duas oportunidades, à peça 6 e à peça 9) para juntar o contrato social da empresa, a Representante não supriu a falha.

Contrabalançando os interesses que permeiam o objeto do processo, julgo que tal inconsistência pode ser, por ora, relevada, sem desprezar a necessidade de determinação de juntada, na sequência.

A comprovação de identidade é inafastável, não se desconsidera. No entanto, alguns elementos apresentados para complementar a petição inicial, que se encontram à peça 14, dão indícios da legitimidade da peticionante. Conforme aludido anteriormente, apenas entidades cadastradas têm acesso completo ao sistema “BNC”, usado para promoção do certame. O recurso administrativo da empresa Zeus (peça 14, pp. 37 a 76) e as correlatas contrarrazões (peça 14, pp. 147 a 168), pela Representante, Benício Pneus, são documentos disponibilizados apenas licitantes cadastrados, como a Representante.

Considero também que o peticionário está identificado. Na contingência de fraude ou irregularidade, poderá ser responsabilizado.

³ 13.6.11 - Constatada a existência de sanção, o licitante será reputado inabilitado, por falta de condição de participação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Analisando o pedido inicial, observo que o certame foi homologado muito antes da autuação do presente expediente: a ata de homologação foi emitida em 18/12/2024⁴, ao passo que o processo foi autuado em 12/2/2025. A atuação concomitante deste Tribunal foi prejudicada.

E mais: a inabilitação da Representante ocorreu em 12/12/2024 (o que se constata do quadro à peça 3, p. 2). Para quem reivindica urgência em seu pleito, a Requerente suportou longo hiato sem qualquer providência. De certa forma, o lapso entre a irregularidade que lhe teria prejudicado e a iniciativa de reportá-la a este Tribunal põe em xeque o interesse da Representante na concessão de medida cautelar.

No entanto, é preciso avaliar as circunstâncias sob outra perspectiva. De fato, é essencial levar em conta o interesse público em jogo.

Isso considerado, em cognição sumária, reconheço presentes os pressupostos para conceder a cautelar.

Sólida jurisprudência deste Tribunal circunscreve a sanção temporária de impedimento de licitar ou de contratar ao órgão sancionador. Não se espalha a todo o poder público. Nesse sentido, o Acórdão 2834/18 – Pleno:

Retomando a análise do art. 7º, da Lei nº 10.520/2002, que é, efetivamente, a penalidade aplicada à empresa representante, pelo Estado do Rio Grande do Sul, observa-se da leitura do texto legal que é usada a conjunção alternativa “ou”, logo, deve ser interpretado no sentido de que a sanção estará restrita aos poderes do ente federativo a que pertence o órgão ou entidade sancionadora.

Nesse sentido, de que a sanção deve se restringir ao ente federativo, as lições de JOEL MENEZES NIEBUHR⁵ e de FABRÍCIO MOTTA⁶, respectivamente, citadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 2729/18 (fls. 6-7, peça nº 45):

⁴ Ata disponível no seguinte endereço (consultado em 29/3/2025):

https://bnccompras.com/Process/ProcessView?param1=%5Bgkz%5DvdTPJkPcteqINZR3rwePBqXj1SzvqxV70HMrB5iy%2F3XDmTG%2Fi2N42UD_MKdZkp_KSExf9AKsJO00AehIQRKIMVAoWYeJhQs0bhFr6OBqWtw%3D

(Aba “Relatórios” e, na sequência, “ata de homologação”).

⁵ Pregão presencial e eletrônico, 6ª ed., 2011, p. 244.

⁶ Pregão presencial e eletrônico, 2006, pág. 155.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Perceba-se que o legislador, ao dispor da amplitude das sanções administrativas, utilizou a conjunção alternativa 'ou', o que significa que o impedimento de contratar abrange apenas o ente federativo que aplicou a penalidade, sem estender-se aos demais. Noutras palavras, empresa impedida de participar de licitação pela União, pode participar, livremente, de licitações nos Estados, Distrito Federal e Municípios. O mesmo ocorre em relação ao descredenciamento, que se dá no âmbito federal no tocante ao SICAF e, nos demais entes federativos, nos seus sistemas próprios de cadastramento.

Sem tomar posicionamento a respeito da celeuma, no tocante à questão que nos interessa diretamente, ou seja, a abrangência da penalidade prevista no art. 7º da Lei n. 10.520/02, há que se destacar que o impedimento de licitar e contratar referir-se-á à União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, de acordo com a expressa dicção legal. O uso da conjunção alternativa, “ou”, somando à referência à entidade política, parece espancar as dúvidas tocantes à eventual extensão da sanção a todas as esferas.

No mesmo diapasão, o esclarecedor magistério de MARÇAL JUSTEN FILHO⁷:

(...) A utilização da preposição “ou” indica disjunção, alternatividade. Isso significa que a punição terá efeitos na órbita interna do ente federativo que aplicar a sanção. Logo e considerando o enfoque mais tradicional adotado a propósito da sistemática da Lei n° 8.666, ter-se-ia de reconhecer que a sanção prevista no art. 7º da Lei do Pregão consiste em *suspensão do direito de licitar e contratar*. Não é uma declaração de inidoneidade. Portanto, um sujeito punido no âmbito do Município não teria afetada sua inidoneidade para participar de licitação promovida na órbita de outro ente federal.

Há decisões mais recentes que convergem esse entendimento⁸. A alusão ao Acórdão 2834/18 – Pleno foi deliberada, com propósito de demonstrar que não só sanções aplicadas com fundamento nas Leis 8.666/93 e 14.133/21 possuem delimitação territorial. Penalidades baseadas no art. 7º da Lei 10.520/02 também são

⁷ Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico), 5ª edição – revista e atualizada. 2009. Página 252.

⁸ A título exemplificativo: Acórdão 3962/20 – Pleno, assim emendado:

Extensão dos efeitos da penalidade estabelecida pelo art. 87, III da Lei n° 8.666/1993. A legislação do Estado do Paraná, que disciplina a matéria, preconiza a restrição dos efeitos. Tendência de consolidação da interpretação restritiva dos efeitos da penalidade no âmbito deste Tribunal de Contas. Aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Extensão dos efeitos da penalidade somente ao órgão ou entidade estatal sancionadora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

restritas; a lógica é a mesma, inclusive quanto à distinção entre suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade.

Como consta no *decisum*, o modo pelo qual foi formulado o dispositivo em questão sugere a intenção de delimitar o âmbito de abrangência da penalidade. A conjunção “ou”, gramaticalmente, cumpriu essa função:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal **ou** Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. {grifamos]

No caso em apreço, o Município confirmou que inabilitou a Representante que então cumpria pena de impedimento ao direito de licitar imputada pelo Município de Toritama. Não se ateve ao âmbito delimitado dos efeitos da sanção.

Conforme defende a Representante, as justificativas para sua inabilitação foram, de fato, lacônicas: o pregoeiro, sucintamente, reproduziu os termos do item 13.6.11 do edital.

A empresa Benício Pneus ofereceu o menor lance em vários lotes, conforme consta à peça 18, pp. 143 e 144 (a Representante foi a vencedora nos lotes 5, 10, 13, 14, 19, 20, 25, 26 e 29). Por contrariar os princípios da licitação, foi arbitrária sua exclusão no certame. Nesses lotes, o Município foi privado da proposta que lhe era mais vantajosa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Compulsando o portal da transparência do Município de Santa Cecília do Pavão⁹, não é possível concluir se houve ou não contratações decorrentes da ata de registro de preços formadas a partir do edital de pregão 43/2024: as informações disponíveis não estão atualizadas. No Portal de Informações para Todos (PIT)¹⁰, mantido por este Tribunal, também não foram localizados contratos recentes para aquisição de pneus pelo Município. Tampouco se conhecem eventuais notas de empenho relacionadas.

Mesmo em meio a essa incerteza, a preocupação com o interesse público permite considerar a concessão de medida cautelar.

Os fundamentos delineados consubstanciam a plausibilidade das alegações da representante, tanto para conceder a cautelar, como para receber a representação.

O perigo de dano encontra-se na possibilidade de o Município adquirir os pneus licitados por valor menos vantajoso.

Diante do exposto, **recebo a representação**, com base nos artigos 30 e 53 da Lei Complementar Estadual 113/2005 em razão da possível infração aos princípios da competitividade e da vantajosidade, além de contrariedade à jurisprudência deste Tribunal, e **concedo medida cautelar** para determinar ao Município de Santa Cecília do Pavão que se abstenha de promover contratações decorrentes da ata de registro de preço formada a partir do Pregão Eletrônico regido pelo edital 43/2024, especificamente quanto aos lotes 5, 10, 13, 14, 19, 20, 25, 26 e 29.

Intime-se o Município de Santa Cecília do Pavão, na pessoa de seu representante legal, pelas vias mais céleres disponíveis, **para o imediato cumprimento da medida cautelar**, sob pena de aplicação, aos responsáveis, das sanções previstas na Lei Complementar Estadual 113/2005.

Ainda, **intime-se** a Representante, Benício Pneus Eireli, por meio de seu Procurador, para que, no prazo improrrogável de 5 (cinco) dias, apresente

⁹ <https://transparencia.agilicloud.com.br/santaceciliapavao/licitacoes/contrato>

¹⁰ <https://pit.tce.pr.gov.br/ContratoConsulta/Consulta>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

documento de constituição da empresa (estatuto ou contrato social), nos termos do artigo 276, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Encaminhe-se à Diretoria de Protocolo para cumprimento do despacho, na forma regimental (o que inclui o registro na autuação de todas as pessoas físicas e jurídicas a serem citadas e/ou intimadas e dos respectivos procuradores que atuem no feito).

Na sequência, retornem a este Gabinete, para que a decisão cautelar proferida seja oportunamente submetida à apreciação Tribunal Pleno, conforme artigos 32, inciso XIII, e 400, §1º-A¹¹ do Regimento Interno.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 413/25-GCILB (à peça 20).

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.

¹¹ Art. 400. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação. (Redação dada pela Resolução nº 73/2019) [...]

§ 1º-A. No âmbito das competências desta Corte poderá haver determinação incidental de suspensão de ato ou procedimento impugnado a ser deferida pelo relator, **que surtirá efeitos imediatos**, devendo ser encaminhada aos demais Conselheiros e submetida ao órgão julgador competente, na primeira sessão subsequente à decisão, para apreciação, independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos, nos termos do art. 429, § 4º, I. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Plenário Virtual, 10 de abril de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente