# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 323377/25 |
| ASSUNTO: | REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES |
| ENTIDADE: | MUNICÍPIO DE INÁCIO MARTINS |
| INTERESSADO: | EDMUNDO VIER, EDSON DE ANDRADE, GIGOSKI CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., GOP ENGENHARIA LTDA., MUNICÍPIO DE INÁCIO MARTINS |
| ADVOGADO / PROCURADOR | IAGO CAMILO WILKOSS |
| RELATOR: | CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL |

**ACÓRDÃO Nº 194/26 - Tribunal Pleno**

Representação da lei de licitações. Concorrência Eletrônica. Lei n.° 14.133/21. Empresa de pequeno porte (EPP). Sociedade em conta de participação (SCP). Edital que previu aplicação do tratamento favorecido às ME/EPP. Valor estimado da contratação superior ao limite legal. Inaplicabilidade concreta dos benefícios da LC n° 123/2006. Inexistência de fruição de vantagem competitiva. Ausência de má-fé. Ausência de prejuízo ao certame. Improcedência. Recomendação.

**RELATÓRIO**

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, proposta por GIGOSKI CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. em face do Município de Inácio Martins, em razão de supostas irregularidades na condução da Concorrência Eletrônica n.° 01/2025, cujo objeto é a "CONSTRUÇÃO DE CRECHE E ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL, CMEI MEU PEQUENO MUNDO".

O representante insurge-se, especificamente, contra ato administrativo que habilitou e declarou vencedora a empresa GOP ENGENHARIA LTDA., sustentando que a referida empresa não poderia ter sido enquadrada como empresa de pequeno porte (EPP), nos termos da Lei Complementar n.° 123/2006, por figurar como sócia ostensiva em sociedade em conta de participação (SCP).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HEX

Segundo a inicial, a Administração Municipal teria incorrido em erro ao considerar apenas o faturamento individual, deixando de observar as vedações previstas no art. 3°, §4°, da LC n.° 123/2006, que impediriam a fruição do tratamento jurídico diferenciado às pessoas jurídicas "I – de cujo capital participe outra pessoa jurídica" e "VII – que participe do capital de outra pessoa jurídica".

Alega, ainda, que a condição de sócia ostensiva em SCP, dotada de faturamento e contabilidade próprios, descaracterizaria o enquadramento da empresa vencedora como EPP, tornando irregular a autodeclaração apresentada e, por consequência, o ato de habilitação.

Ao final, requer a concessão de medida cautelar para a suspensão do certame e, no mérito, a anulação do ato de habilitação da empresa GOP Engenharia Ltda., com sua consequente inabilitação.

Pelo Despacho n° 543/25- GCDA (peça 9), a medida cautelar foi indeferida, por não restarem demonstrados, de forma concomitante, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, especialmente diante do fato de que o valor estimado da contratação (R$ 5.809.178,22) ultrapassava o limite máximo de receita bruta anual previsto na LC n.° 123/2006 para fruição do tratamento favorecido. Todavia, a representação foi recebida para exame do mérito.

O Município de Inácio Martins, o prefeito municipal e o contador municipal apresentaram contraditório sustentando a regularidade do procedimento licitatório, e afirmando que a empresa GOP Engenharia Ltda. sagrou-se vencedora por apresentar proposta mais vantajosa, sem ter se beneficiado de qualquer prerrogativa decorrente do enquadramento como EPP (peças 20/22).

Ato contínuo, a empresa vencedora do certame, GOP Engenharia Ltda., reafirmou a regularidade de seu enquadramento como EPP, asseverando que a SCP não teria personalidade jurídica própria, sendo apenas um contrato entre sócio ostensivo e sócio participante, sem autonomia patrimonial (peça 26). Acerca das demonstrações contábeis, esclareceu que estas seriam elaboradas de forma independente das da SCP, e que, assim, o somatório das receitas entre as duas atividades não seria possível.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), por meio da Instrução n.º 585/25 (peça 29), opinou pela procedência desta

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HEX

Representação, com expedição de recomendações. Da mesma forma, manifestou-se o Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.° 981/25-2PC (peça 31).

É o relatório.

**FUNDAMENTAÇÃO**

O conjunto probatório constante dos autos reforça os fundamentos anteriormente consignados no despacho que indeferiu a medida cautelar, não se verificando elementos suficientes a demonstrar violação material à legislação de regência, tampouco prejuízo concreto à competitividade ou ao resultado do certame.

A controvérsia posta cinge-se à suposta irregularidade no enquadramento da empresa GOP Engenharia Ltda. como empresa de pequeno porte (EPP), em razão de sua condição de sócia ostensiva em sociedade em conta de participação (SCP).

Em síntese, discute-se a possibilidade de empresa que figure como sócia ostensiva em sociedade em conta de participação (SCP) manter o enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar n.º 123/2006. Questiona-se, portanto, se tal circunstância afastaria o enquadramento como EPP, à luz do art. 3°, §4°, da referida lei complementar, que assim dispõe:

> § 4º Não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica:
>
> I - de cujo capital participe outra pessoa jurídica;
>
> (...)
>
> VII - que participe do capital de outra pessoa jurídica;

A defesa sustenta que a questão societária e contábil foi submetida ao setor de contabilidade municipal, o qual concluiu pela regularidade do enquadramento, considerando a escrituração segregada da SCP, não tendo sido identificado prejuízo concreto ao certame.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HEX

De início, cumpre destacar que o tratamento jurídico diferenciado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte não possui aplicação automática, estando condicionado ao atendimento de requisitos legais objetivos.

A Lei n.° 14.133/21, ao disciplinar a matéria, estabeleceu critério expresso e vinculante ao dispor, em seu art. 4°, §1°, incisos I e II, que o regime diferenciado somente se aplica quando o valor estimado da contratação não superar o limite da receita bruta anual previsto na Lei Complementar n.° 123/2006. Confira-se:

> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
>
> § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:
>
> I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
>
> II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Nessa mesma linha é o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União[1]:

> O tratamento diferenciado para as ME/EPP não poderá ser invocado nas hipóteses relacionadas a seguir. Nesses casos, a ME/EPP participará do certame em igualdade de condições com os demais licitantes:
>
> a. quando a ME/EPP estiver enquadrada nas condições definidas no art. 3º, § 4, da LC 123/2006;
>
> b. nas contratações cujo valor estimado supere a receita bruta anual máxima admitida para enquadramento como EPP. Ou seja, o tratamento diferenciado só será aplicado em licitações com valor estimado de até R$ 4.800.000,00;
>
> c. quando, no ano-calendário de realização da licitação, a ME/EPP tenha celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta anual máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. Portanto, a ME/EPP só poderá usufruir do tratamento diferenciado se a soma dos valores de seus contratos celebrados com a Administração Pública no ano-calendário da licitação não ultrapassar R$ 4.800.000,00. A Administração deve exigir do licitante uma declaração de observância desse limite para aplicar o regime

[1] Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 5ª edição. 2024. Fls. 444 e 445.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HEX

diferenciado. Também é prudente consultar o PNCP para verificar se os contratos celebrados pela empresa não extrapolam esse valor.

No caso concreto, restou incontroverso que o valor estimado da licitação (R$ 5.809.178,22) supera o limite máximo de R$ 4.800.000,00, previsto no art. 3°, inciso II, da LC n.° 123/2006[2]. Assim, ainda que o valor da proposta vencedora tenha sido inferior ao referido limite, deve prevalecer, para fins de definição da aplicabilidade do tratamento favorecido, o valor estimado da licitação, e não o valor efetivamente contratado.

Nesse contexto, embora o edital da Concorrência Eletrônica n.º 01/2025 tenha previsto expressamente a concessão de tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, tal previsão mostrou-se juridicamente inadequada, porquanto incompatível com o valor estimado do certame. Dessa forma, resta afastada a alegação de prejuízo à representante.

Ademais, a instrução técnica demonstrou, de forma consistente, que a empresa GOP Engenharia Ltda não usufrui de qualquer benefício material decorrente do enquadramento com EPP, tais como preferência de contratação, empate ficto, prazos diferenciados para regularização fiscal.

A habilitação da empresa vencedora decorreu da apresentação da proposta mais vantajosa, após a inabilitação da primeira colocada, com base em critérios objetivos e previamente definidos no edital. Assim, eventual controvérsia acerca do enquadramento formal como EPP não teve o condão de alterar o resultado da licitação, inexistindo violação aos princípios da isonomia, da competitividade ou da seleção da proposta mais vantajosa.

Não obstante, no que se refere à sociedade em conta de participação e suas repercussões jurídicas, conforme ressaltado pela unidade técnica, os arts. 991 a 996 do Código Civil dispõem que a SCP é uma forma de

[2] Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: (...) II-no caso de empresa de pequeno porte, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HEX

sociedade contratual, sem personalidade jurídica, constituída mediante ajuste entre o sócio ostensivo e o sócio participante, sendo toda a atividade empresarial exercida exclusivamente pelo sócio ostensivo, em seu nome e sob sua responsabilidade.

Sob a ótica civil, portanto, não haveria impedimento automático para que uma sociedade empresária que figure como sócia ostensiva em SCP mantenha o enquadramento como EPP. Contudo, sob a ótica tributária, o entendimento é diverso.

Conforme ressaltado pela unidade técnica, a Receita Federal firmou entendimento no sentido de que a Sociedade em Conta de Participação equipara-se à pessoa jurídica para fins fiscais, atraindo as vedações previstas art. 3º, §4º, incisos I e VII, da Lei Complementar n.º 123/2006, especialmente no que se refere ao Simples Nacional, conforme as Soluções de Consulta n.º 10024/15 – SRRF10/DISIT2 e n.º 139/15 – COSIT, bem como a Resolução CGSN n.º 140/18.

Essa distinção é relevante, pois evidencia que a controvérsia não é simples nem pacífica, decorrendo de interpretação normativa complexa que envolve diferentes ramos do Direito (civil, tributário e administrativo).

Nessa perspectiva, as empresas que mantêm participação em SCP, seja como sócias ostensivas, seja como participantes, não podem se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto na LC n.º 123/2006, inclusive quanto ao regime tributário do Simples Nacional, conforme asseverado pela unidade técnica. Portanto, para fins tributários, a SCP é tratada como pessoa jurídica, incidindo as vedações do art. 3º, §4º, incisos I e VII, da Lei Complementar n.º 123/2006, segundo as quais não poderá ser beneficiária do tratamento jurídico diferenciado a pessoa jurídica “de cujo capital participe outra pessoa jurídica” ou “que participe do capital de outra pessoa jurídica”.

Sob essa ótica, a GOP ENGENHARIA LTDA., ao figurar como sócia ostensiva em uma SCP, não preencheria integralmente os requisitos legais para o enquadramento como empresa de pequeno porte, caracterizando-se, em tese, irregularidade formal de natureza fiscal. Porém, como já ressaltado anteriormente, a GOP ENGENHARIA não chegou a usufruir de qualquer benefício decorrente dessa condição, conforme se constata na Ata da Sessão Pública, juntada à peça 21, fls. 42 e seguintes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HEX

Logo, improcedente a presente representação quanto a esse ponto, sendo cabível a expedição de recomendação ao Município de Inácio Martins para que observe, antes da aplicação dos benefícios da LC n.º 123/2006, o valor estimado da licitação, verificando se este permite o uso do tratamento diferenciado.

Quanto à alegação de possível fraude na conduta da empresa GOP ENGENHARIA, corroboro o entendimento da unidade técnica no sentido de que não há elementos que sustentem tal afirmação, uma vez que licitante apresentou documentação contábil firmada por profissional habilitado, com parecer técnico que respalda o enquadramento declarado, revelando atuação de boa-fé e amparo técnico.

Consoante frisou a CAIS, “a conduta examinada não configura fraude ou simulação, mas, quando muito, divergência de entendimento técnico-tributário, sem repercussão sobre a lisura ou a economicidade do certame. Eventuais inconsistências de enquadramento fiscal são matéria de competência da Receita Federal do Brasil, cabendo a este Tribunal avaliar eventuais impactos administrativos decorrentes”.

Diante desse contexto, não subsistem fundamentos jurídicos suficientes para a procedência da representação, sendo adequada a adoção de providência orientativa, de caráter preventivo, por meio de recomendação à Administração.

**VOTO**

Diante do exposto, VOTO pela improcedência da presente Representação da Lei de Licitações, com expedição das seguintes recomendações ao Município de Inácio Martins, para que, em futuros certames:

a) observe, antes da aplicação dos benefícios da LC n.º 123/2006, o valor estimado da licitação, verificando se este permite o uso do tratamento diferenciado, à luz do artigo 4º, §1, I e II e §3º, da Lei n.º 14.133/21, do artigo 3º, II, da LC n.º 123/06 e da jurisprudência do TCU, segundo o qual o tratamento favorecido às microempresas somente se aplica a certames com valor estimado de até R$ 4,8 milhões;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HEX

b) ao analisar a documentação de habilitação das licitantes que se declarem microempresas ou empresas de pequeno porte, verifique a existência de participação em SCP ou em outras pessoas jurídicas, observando o disposto no art. 3º, §4º, incisos I e VII, da Lei Complementar n.º 123/2006, e no art. 15, incisos II e VIII, da Resolução CGSN nº 140/2018.

Transitada em julgado a decisão, e procedidas as devidas anotações, remetam-se os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para ciência e adoção das medidas que entender pertinentes em relação às recomendações expedidas e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito.

**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. Recomendar ao Município de Inácio Martins que, em futuros certames:

a) observe, antes da aplicação dos benefícios da LC n.º 123/2006, o valor estimado da licitação, verificando se este permite o uso do tratamento diferenciado, à luz do artigo 4º, §1, I e II e §3º, da Lei n.º 14.133/21, do artigo 3º, II, da LC n.º 123/06 e da jurisprudência do TCU, segundo o qual o tratamento favorecido às microempresas somente se aplica a certames com valor estimado de até R$ 4,8 milhões;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HEX

b) ao analisar a documentação de habilitação das licitantes que se declarem microempresas ou empresas de pequeno porte, verifique a existência de participação em SCP ou em outras pessoas jurídicas, observando o disposto no art. 3º, §4º, incisos I e VII, da Lei Complementar n.º 123/2006, e no art. 15, incisos II e VIII, da Resolução CGSN nº 140/2018.

III. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias - CMEX, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno;

b) à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para ciência e adoção das medidas que entender pertinentes em relação às recomendações expedidas;

c) 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 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.

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

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Virtual nº 1.

**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.EBFG.4HEX