



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 322655/22  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA  
INTERESSADO: BACHIR ABBAS, MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA, RICARDO SUNER ROMERA NETO  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO Nº 1287/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de União da Vitória. Pregão Eletrônico n.º 49/2022. Contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva do parque de iluminação pública. Falha de projeto e contrato em vigor com o mesmo objeto. Procedência parcial e determinação.

### 1. RELATÓRIO

Submete-se ao crivo desta Corte representação do artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, com pedido liminar de suspensão do certame, e formulada por RICARDO SUÑER ROMERA NETO, advogado inscrito na OAB/SP sob n.º 239.726, em face do Edital de Pregão Eletrônico n.º 49/2022, realizado pelo MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA, para a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva do parque de iluminação pública, com estimativa aproximada de 8.766 (oito mil setecentos e sessenta e seis) de pontos, incluindo o fornecimento de mão de obra e materiais necessários, tendo como valor máximo previsto R\$ 1.027.305,88 (um milhão, vinte e sete mil, trezentos e cinco reais e oitenta e oito centavos).

A representação externa a ocorrência de possíveis impropriedades no referido certame consistentes em: (i) inadequação da modalidade pregão para serviços de engenharia complexos, conforme se denota do termo de referência e da planilha orçamentária; (ii) inexistência de projetos, violando o artigo 6, inciso IX c/c artigo 7º, § 2º da Lei n.º 8.666/1993, impedindo a correta formulação da proposta; e (iii) existência de contrato em vigor, com o mesmo objeto.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A representação foi recebida (Despacho n.º 562/2022, peça 9) e em vista da existência do Contrato de Concessão Pública n.º 340/2020, celebrado pelo município com o CONSÓRCIO IP FOCO CONCESSIONÁRIA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DE UNIÃO DA VITÓRIA SPE S.A., com a previsão de realização de serviços idênticos aos que se pretende licitar e da decisão do município de suspender a licitação ante a tramitação da presente representação, foi determinada, cautelarmente, a manutenção da referida suspensão (devidamente homologado pelo Acórdão n.º 1173/2022, do Tribunal Pleno, peça 18), e determinada a citação da municipalidade.

Apesar de citado, o município se limitou a encaminhar os documentos comprobatórios da suspensão do certame (peça 14), tendo decorrido o prazo de resposta, sem apresentação de qualquer outra manifestação (certidão de decurso de prazo, peça 22).

Diante disso, a unidade técnica (Instrução n.º 4385/2022, peça 23) opinou pela “procedência parcial da Representação, entendendo, que, embora a modalidade Pregão seja adequada para a contratação de serviços que envolvem iluminação pública, este certame deva ser anulado, uma vez que já existe contrato em vigor contemplando os serviços de manutenção do parque de iluminação pública e, ainda que fosse o caso de contratar, o termo de referência está mal elaborado, causando dúvida e insegurança nos interessados em participar do certame” (fls. 8).

O órgão ministerial (Parecer n.º 847/2022, peça 24) não discrepou da unidade técnica, tendo opinado pela procedência parcial da representação, com a anulação do certame.

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Diga-se, de plano, que a ausência de manifestação da urbe, com o enfrentamento específico das questões de mérito, milita em seu desfavor, na medida em que a falta de confrontação alentaria a não controvérsia dos fatos, o que foi reconhecido pelos opinativos que instruem o feito, dos quais não se discorda.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 2.1. Inadequação da modalidade pregão para serviços de engenharia complexos

Pugnou o representante pelo reconhecimento da irregular adoção da modalidade pregão para a licitação do objeto pretendido nos autos, qual seja, contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva do parque de iluminação pública, sob o argumento de que se trataria de serviço de engenharia complexo, em razão da exigência de capacidade técnica como inscrição da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) e respectivo visto, comprovação de registro de engenheiro eletricitista, declaração de responsabilidade técnica, comprovação de capacidade técnica operacional para fornecimento de materiais, gestão de sistema de iluminação pública com software com gerenciamento informatizado e georeferenciado, demonstração de descarte de lâmpadas por empresas especializadas, declaração de que possui equipamentos e pessoal, e comprovação de capacidade técnico-profissional.

Ao que parece, o representante incide em equívoco ao jungir o conceito de serviço comum, hábil à eleição do pregão, à capacitação que, de ordinário, se exige de qualquer licitante que intente contratar com a Administração Pública. Independentemente dos requisitos de qualificação técnica exigidos na licitação, o pregão se funcionaliza a partir na natureza do objeto que se pretende contratar. Os dois conceitos não se confundem. O parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 10.520/2002 define como bens ou serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, o que é o caso dos autos, como apregoadado pelo órgão ministerial:

“No que se refere ao questionamento do representante de que o serviço de iluminação pública não é comum, e de que, portanto, não poderia ser licitado mediante Pregão, esta Corte de Contas já firmou entendimento no sentido de que é aceitável a utilização da modalidade de Pregão para contratação de tal serviço, desde que seja possível extrair do edital especificações usuais do mercado. Portanto, improcede a Representação da Lei n.º 8.666/1993 quanto a este item” (peça 24, fls. 2).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse diapasão, eis um ilustrativo julgado desta Corte de Contas, que trata justamente do cabimento do pregão à licitação de serviços de iluminação pública:

“Em relação ao primeiro item, a representante alega que a modalidade licitatória do pregão é inadequada para serviços de engenharia, por contrariar a Resolução n.º 1116/2019 CONFEA. Ainda, defende que os serviços licitados seriam técnicos e especializados, sujeitos a obediência de normas técnicas específicas, motivos pelos quais não seriam adequadamente licitados por pregão.

O Município argumentou que há entendimento do TCU acerca da possibilidade de uso do pregão para serviços comuns de engenharia.

Com relação à Resolução n.º 1116/2019 CONFEA, há entendimento pacífico de que a licitações para obras e serviços de engenharia que podem ser considerados comuns. Assim, nem toda licitação que envolva esta área de atuação exige especificadas que afastam do conceito de serviço comum, não cabendo aos conselhos profissionais estabelecer normas sobre licitação pública.

A existência de normas técnicas regulamentando o tema não implica diretamente na conclusão de que se trata em serviço especializado. Todo e qualquer serviço de engenharia deve obedecer às normas técnicas. A linha de análise se faz pela natureza dos serviços a serem prestados e é possível que serviços técnicos especializados sejam comuns.

Nesse contexto, o festejado Prof. Jessé Torres Pereira Júnior aduz que ‘em aproximação inicial do tema, pareceu que ‘comum’ também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser ‘comum’, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida ao mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto.’

O jurista Marçal Justen Filho apresenta o entendimento no sentido de que ‘bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública’.

Em uma análise perfunctória, podemos avaliar se estão presentes três características: disponibilidade da técnica de modo amplo no mercado; padronização da técnica; e desnecessidade de peculiaridade para satisfação da Administração.

No caso, em uma análise inicial, cujo escopo é a decisão cautelar, pode-se observar que o serviço de iluminação pública é comum, presente em todos os municípios do país; possui padronização mínima estabelecida em normas da ABNT e pelas concessionárias de energia, neste Estado pela COPEL, cujos elementos técnicos são de conhecimento das empresas que prestam serviços nessa área, nota-se que vários municípios tem optado



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

por essa modalidade de licitação, inclusive pela Capital; e não há no edital exigências que apresentem uma peculiaridade do serviço a justificar um estado de técnica para além da padronização na área, uma vez que os serviços licitados possuem objetiva caracterização, que não comportam variações de execução relevantes e que são prestados por uma grande gama de empresas.

Dessa forma, reputo que é adequado concluir pela natureza comum do objeto licitado, não havendo irregularidade no certame em decorrência do uso da modalidade pregão” (Acórdão n.º 683/2022, do Tribunal Pleno, rel. Cons. Nestor Baptista).

Assim, descabida a representação nessa parte.

## 2.2. Inexistência e/ou falhas de projetos

O representante ainda destacou a inexistência de projetos hábeis a subsidiar a execução do objeto da licitação. Ao que parece, houve significativas falhas no planejamento da licitação, as quais redundaram em expressivo número de impugnações ao edital, consoante se retira do portal de transparência do município, segundo demonstra a imagem a seguir colacionada:

Processo	Descrição	Data de Disponibilização	Ação
83	IMPUGNAÇÃO - Ilumicon Engenharia e Consultoria Ltda.	Disponibilizado no dia 10/05/2022.	<a href="#">Baixar arquivo</a>
	IMPUGNAÇÃO - SBX Engenharia Ltda.	Disponibilizado no dia 10/05/2022.	<a href="#">Baixar arquivo</a>
	IMPUGNAÇÃO - Tradetek Comércio Importação e Exportação de Luminárias Limitada.	Disponibilizado no dia 10/05/2022.	<a href="#">Baixar arquivo</a>
	IMPUGNAÇÃO - Prisma Engenharia Ltda.	Disponibilizado no dia 10/05/2022.	<a href="#">Baixar arquivo</a>
	IMPUGNAÇÃO - Castro & Rocha Ltda.	Disponibilizado no dia 10/05/2022.	<a href="#">Baixar arquivo</a>
	Representação junto ao TCE - PR.	Disponibilizado no dia 10/05/2022.	<a href="#">Baixar arquivo</a>
	AVISO DE SUSPENSÃO DE LICITAÇÃO.	Disponibilizado no dia 10/05/2022.	<a href="#">Baixar arquivo</a>
	IMPUGNAÇÃO - Fortnort Des. Ambiental e Urbano Eireli.	Disponibilizado no dia 11/05/2022.	<a href="#">Baixar arquivo</a>

No caso, foram apresentadas seis impugnações, no entanto, a exemplo do que ocorreu nos presentes autos, não foram objeto de resposta, eis que no referido portal nada consta.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, forçoso aquiescer com o vertido pela unidade técnica quanto afirmou que:

“Com relação a esse ponto, verifica-se que, embora o edital preveja a contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva do parque de iluminação pública, o Termo de Referência (anexo I), de fato, descreve atividades mais complexas e condizentes com a elaboração de projetos.

A ausência de manifestação do Município esclarecendo o fato, sem dúvida, dificulta a análise, mas, mesmo que se entenda que o projeto básico não é necessário, bastando o termo de referência, a consulta ao portal da transparência demonstra que, mesmo o termo de referência, apresenta falhas que dificulta a elaboração de propostas, afirmação que se faz com base na quantidade de impugnações oferecidas ao edital, entre as quais se destaca a oferecida pela empresa SBX ENGENHARIA LTDA:

(...)

Além disso, na planilha orçamentária há a exigência de compra de 100 pontos de mdo, 100 bases para relé, 140 braços, 300 metros de cabo, 200 conectores, 100 lâmpadas, 270 luminárias e 130 reatores, totalmente divergente ao objeto que especifica manutenção corretiva e preventiva de 8.766 pontos.

**Temos o valor médio do edital de 123 mil/mês x 6 meses = 738 mil reais para um serviço que não está no objeto da licitação e que possui escrita técnica no termo de referência totalmente em desacordo com o serviço orçado.**

Esse item traz o fornecimento de materiais para a manutenção do parque, sendo que o edital em nenhum momento apresenta o histórico de falhas do município, para que se possa ter uma média de quantidades a serem compradas. O edital, simplesmente, pagará 123 mil reais por mês, por 6 meses, sem ter especificado os itens a serem adquiridos, apenas dizendo que devem estar dentro das normas em vigor. **Ou seja, não existe nenhuma informação da quantidade de pontos a serem substituídos mensalmente (é possível ter esse dado analisando o histórico de falhas do município), e pagará 123 mil/mês para ter uma empresa disponível. O usual de mercado é a empresa ser remunerada por ponto trocado, não por disponibilidade para troca.**

Ainda neste ponto, existe uma incoerência na escrita do item que fala sobre cadastro georreferenciado e manutenção do cadastro. **Temos novamente a falta com relação ao objeto, visto que o edital é de manutenção corretiva e preventiva, e esse item 1 pagará 738 mil reais para ser realizado o georreferenciamento do município.** Falta grave no sentido de tentar esconder objeto distinto e característico dentro de um objeto publicado pelo edital não verdadeiro.

Assim, valendo-se das informações do portal de transparência por conta da ausência de manifestação do Município quanto ao mérito da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Representação, é possível concluir pela ocorrência de falhas no termo de referência, que potencialmente prejudica a concorrência.

A Representação, quanto a esse tópico, é procedente” (peça 23, fls. 4-8).

Portanto, procedente também a representação quanto a esse tópico.

### 2.3. Existência de contrato em vigor, com o mesmo objeto

Ao fim e ao cabo, o representante pugnou pela irregularidade do certame, arguindo a existência de contrato administrativo, contendo o mesmo objeto da licitação.

Aqui, o silêncio da administração é por demais gravoso, eis que a ausência de apresentação de defesa se deu em três oportunidades, a mais recente, nos presentes autos, e quando de impugnações administrativas ao edital proposta por FORTNORT DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL E URBANO EIRELI, que faz parte do consórcio que celebrou o contrato com o município, e ILUMICON ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA., cujos termos é possível ter ciência a partir do portal eletrônico do município, onde justamente aquilo que é contestado é a existência de contrato administrativo em vigor com objeto idêntico ao que está sendo licitados.

Eis um excerto da impugnação em referência:



O Município possui um contrato em vigor com o mesmo objeto do edital de pregão eletrônico supramencionado, sendo similar ao edital de Concorrência Pública nº 02/2019.

Constata-se que não é possível admitir a ambiguidade em dois contratos para o mesmo objetivo e mesmo município, sendo que tal conduta caracteriza dano ao erário uma vez que ocorre o pagamento em dobro pelo mesmo serviço.

O Tribunal de Contas da União já manifestou quanto ao assunto no Acórdão nº 2080/2005 – 1ª Câmara:

(...) Não foram explicitados os motivos da não-continuação do contrato já firmado, nem foi justificada a sobreposição de serviços já contratados com aqueles objetos da licitação em andamento. Ademais, a unidade técnica constatou que alguns desses serviços sobrepostos já foram executados pela contratada, o que sinaliza um potencial prejuízo ao erário, ante a hipótese de pagamentos em duplicidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destarte, não há como não se considerar a desídia do município em seu desfavor.

Além do mais, novamente aqui assiste razão à unidade técnica quando explicitou que:

De fato, consta dos autos (peça 7) que o Município firmou, em 2020, com o Consórcio IP Foco Concessionária de Iluminação Pública de União da Vitória SPE S/A, Contrato de Concessão Administrativa pelo prazo de 23 anos, cujo objeto inclui a manutenção do parque de iluminação pública:

### CLÁUSULA 5 – DO OBJETO DA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

5.1. A CONCESSÃO ADMINISTRATIVA tem por objeto a concessão dos serviços de modernização, manutenção e operação do Parque de Iluminação Pública do Município de União da Vitória.

Assim, os documentos demonstram que assiste razão ao Representante.

(...)

Não se descarta a possibilidade de o Município ter uma justificativa plausível para efetuar novamente a contratação de serviços de manutenção do parque de iluminação pública, mas como não houve manifestação nesse sentido, entende-se, com base nos documentos que constam dos autos, pela procedência desse tópico.

Aqui, de igual forma, há que se dar razão à unidade técnica, cujo opinativo adoto como razões para decidir, impondo-se a procedência da representação, também nesse ponto.

### III. VOTO

Destarte, ante o acima exposto, VOTO:

I) pela procedência parcial da presente representação em razão das impropriedades acima identificadas;

II) pela expedição de determinação ao MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA, para que no prazo de 30 (trinta) dias, proceda à anulação do Pregão Eletrônico n.º 49/2022;

III) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É o voto.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**

### **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 procedência parcial da presente representação em razão das impropriedades acima identificadas;

II. Determinar ao MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA, que no prazo de 30 (trinta) dias, proceda à anulação do Pregão Eletrônico n.º 49/2022;

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

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, 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, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 25 de maio de 2023 – Sessão Virtual nº 9.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presidente