



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 172108/16
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: MARCUS MAURICIO DE SOUZA TESSEROLLI, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, SHEILA GUIMARÃES VELOSO
PROCURADOR: ROBSON LUIZ ROMANI BUCANEVE
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 4180/19 - Tribunal Pleno

EMENTA: Representação da Lei nº 8.666/93. Exigência de garantia de proposta. Exigência de recibo ou guia de depósito comprobatório do recolhimento da garantia de manutenção de proposta. Exigência simultânea de garantia de manutenção de proposta, comprovação de capital social integralizado mínimo e patrimônio líquido mínimo. Parcial procedência.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93 apresentada pelo Ministério Público de Contas em face do Município de Piraquara, noticiando possíveis irregularidades na Concorrência nº 14/2015, que teve por objeto a execução, sob regime de empreitada por preço global, de pavimentação urbana em CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado a Quente), incluindo os serviços preliminares, terraplenagem, drenagem, base e subbase, meio fio e sarjeta, revestimento, paisagismo e urbanismo, sinalização de trânsito, serviços diversos e placas de comunicação visual.

O Representante aponta¹ as seguintes possíveis irregularidades: a) exigência de garantia de proposta fixada em R\$ 45.400,00; b) exigência de recibo ou guia de depósito comprobatório do recolhimento da garantia de manutenção de proposta, como requisito de qualificação técnica; c) exigência simultânea de garantia de manutenção de proposta, comprovação de capital social integralizado mínimo e patrimônio líquido mínimo. Além disso, o Representante solicita concessão de medida cautelar, a fim de suspender o certame.

Através do Despacho nº 730/16², o Exmo Corregedor Geral recebeu a Representação, indeferiu a medida cautelar suscitada, e determinou a citação do Município de Piraquara; do Sr. Marcus Mauricio de Souza Tesserolli, Prefeito Municipal; e da Sra. Sheila Guimaraes Veloso, Presidente da Comissão de Licitação.

¹ Peça 03 destes autos.

² Peça 06 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Sra. Sheila Guimaraes Veloso e o Sr. Marcus Mauricio de Souza Tesserolli apresentaram suas peças de defesa³, com alegações e documentos visando afastar os apontamentos de irregularidade.

O Município alega que a Concorrência nº 14/2015 é oriunda de convênio com o Paranacidade, ente vinculado ao Governo do Paraná, sendo determinação expressa da vinculação do procedimento licitatório aos exatos termos estabelecidos pelo referido ente; que o Edital foi elaborado e regulamentado pelo SEDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná, constituindo modelo para ser utilizado por todos os municípios que se conveniassem com o ente; que ao município cabia somente o preenchimento de campos específicos; que não houve qualquer impugnação ao edital; que foram habilitadas 09 empresas; que a empresa vencedora apresentou desconto de 24,37% ao preço estimado pela Administração; que não houve qualquer violação legal; que a garantia foi exigida em 1% do valor licitado; que o edital possibilitou aos licitantes a opção de uma das formas de garantia previstas na Lei; que cada um dos licitantes apresentou uma forma de garantia a seu critério; que, quanto à exigência cumulativa de garantia, comprovação do capital social e patrimônio líquido, o Paranacidade encaminhou comunicado ao Prefeito, após a homologação do certame, de que foi excluída a exigência de capital social mínimo, em razão de sua inclusão na minuta por equívoco, e que os demais itens permanecem os mesmos; que a comissão de licitação considerou tais exigências como alternativas e não cumulativas, ampliando a competitividade.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 4029/19⁴, opinou pela procedência parcial da Representação, considerando irregular somente a exigência simultânea de garantia de manutenção de proposta, com aplicação de multas administrativas.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 944/19 – 4PC⁵, opinou pela procedência da Representação, com aplicação de recomendação e sem aplicação de multa administrativa.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise dos autos, acompanho o opinativo exarado pela CGM e pelo Ministério Público de Contas, para fins de julgar parcialmente procedente a Representação da Lei nº 8.666/93, mas sem aplicação de penalidades.

Inicialmente, verifico que o valor estipulado como garantia da proposta, de R\$ 45.400,00, está de acordo com a Lei de Licitações, que prevê o limite de 1% do valor estimado da contratação, nos termos de seu art. 31, III, uma vez que o valor licitado era de R\$ 4.545.741,14, conforme expôs a CGM, nos seguintes termos:

“Analisando o edital, nota-se que o valor máximo da contratação fora de R\$ 4.545.741,14 e a garantia questionada tem o valor de R\$ 45.400,00, situação

³ Peças 16 e 18 destes autos.

⁴ Peça 98 destes autos.

⁵ Peça 100 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que ao meu ver, respeita o artigo 31, III, da Lei de licitações e contratos, que trata de impor o limite de 1% do valor estimado do contrato para garantias.”⁶

A exigência de garantia da proposta na fase de habilitação da licitação também se revela de acordo com a Lei de Licitações, que prevê, em seu art. 31, que a documentação relativa à qualificação econômico financeira pode exigir garantia limitada a 1% do valor estimado do objeto licitado, nos seguintes termos:

“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

[...]

II - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.”

Ressalta-se que a garantia da proposta possui diferenças em relação à garantia contratual, pois a primeira visa impor responsabilização aos licitantes em relação a suas propostas, podendo ser convertido o valor em favor da Administração no caso de o licitante vencedor se recusar a assinar o contrato, limitado a 1% do valor previsto no Edital; enquanto a garantia do contrato visa assegurar a plena execução do cumprimento contratual, não podendo ser superior a 5% do contrato, podendo alcançar o percentual de 10% em determinados casos, conforme prevê o art. 56 e seu §3º, da Lei de Licitações.

Também verifico que o Edital possibilitou aos licitantes a opção por uma das espécies de garantias previstas no art. 56 da Lei de Licitações, pois, além de prever o recolhimento da garantia de manutenção da proposta na tesouraria da prefeitura, previu, também, que a garantia de manutenção da proposta deveria observar o Art. 56, §1º, I, II e III da Lei nº 8.666/93, conforme expôs a CGM em sua manifestação, nos seguintes termos:

“Em se tratando do item “b”, mesmo após analisar a fundamentação fornecida pelo Representante, acompanho integralmente o relator em minha opinião, no sentido de que não há irregularidade alguma no item, já que ao ler o item 17 do edital, que versa sobre a garantia de manutenção da proposta, nota-se que, no subitem 17.2 há determinação de que “O recolhimento da garantia de manutenção da proposta se dará na tesouraria do licitador, que emitirá recibo ou guia de depósito comprovando o recolhimento”. Todavia, o subitem 17.3 prevê que “A garantia de manutenção da proposta deverá ser efetuada nos termos do Art. 56, §1º, I, II e III da Lei nº 8.666/93”.

Sendo assim conclui-se, da leitura desse subitem, que a Administração possibilitara ao licitante optar por uma das formas de garantia previstas nos incisos do §1º, do art. 56 da Lei de Licitações, quais sejam, caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança-bancária, motivo pelo qual, opino pela improcedência da Representação em relação a tal item.”⁷

⁶ Pg. 02 da peça 98 destes autos.

⁷ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à exigência simultânea de garantia de manutenção da proposta, comprovação de capital social integralizado mínimo e patrimônio líquido mínimo, verifico a sua contrariedade à Lei de Licitações, que determina que a Administração pode prever alternativamente tais exigências, e não cumulativamente, conforme ocorreu no item 10.4, d, e, f, do Edital, nos seguintes termos:

“Art. 31. [...]

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.”

A CGM apresentou opinativo no mesmo sentido, citando Súmula do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos:

“Porém, em se tratando do item “c”, que tem como objeto a exigência simultânea de garantia de manutenção da proposta, comprovação de capital social integralizado mínimo e patrimônio líquido mínimo, volto a concordar com o que exteriorizara o relator em seu Despacho constante da peça nº 06, vislumbrando sim, além de uma ofensa ao artigo 31, §2º, da Lei nº 8.666/93 (que prevê que a Administração Pública poderá estabelecer no edital, alternativamente, a exigência de capital mínimo, de patrimônio líquido mínimo ou de garantias, sendo vedado exigir a comprovação dos itens cumulativamente) um impedimento da competitividade.

Para reforçar a ideia acima exposta, me utilizo da Súmula nº 275 oriunda do TCU, que tem entendimento no sentido de que: “Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços” (Súmula nº 275).”⁸

Desse modo, verifica-se que o item 10.4, d, e, f, do Edital contraria o art. 31, §2º, da Lei de Licitações, razão pela qual julgo irregular o presente apontamento.

No entanto, deixo de aplicar multas administrativas, conforme opinou o Ministério Público de Contas, pois *“o pedido inicial em momento algum menciona aplicação de sanção as partes, devendo a análise da presente se restringir ao pedido do Representante e ainda por não ter sido configurado prejuízo ao erário, bem como finalização do contrato celebrado”⁹.*

Quanto ao primeiro fundamento invocado pelo *Parquet*, deixo de acolhê-lo, pois não é requisito indispensável para a aplicação de sanções por este Tribunal de Contas a sua previsão na peça inicial de Denúncias e Representações,

⁸ Pg. 03 da peça 98 destes autos.

⁹ Pg. 03 da peça 100 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

bastando o autor “*expor com clareza os fatos e anexar, quando possível, documentação comprobatória*”, conforme previsto no art. 276, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Quanto aos demais fundamentos, os acolho como razões de decidir, pois, como bem indicado, não se vislumbra lesão ao erário e o contrato já foi finalizado, havendo, inclusive, economia os cofres públicos, tendo em vista que a contratação ocorreu com desconto de 24,37% ao preço estimado pela Administração.

Além disso, verifica-se que a competitividade do certame não restou comprometida, pois foram habilitados 09 licitantes, conforme tabela constante na pg. 07 da peça 18 destes autos, que apresentaram diversas propostas e competiram pela apresentação da melhor proposta, gerando a economia acima indicada.

Por fim, conforme opinou o Ministério Público de Contas, deve ser expedida recomendação ao Município de Piraquara, para que nas futuras contratações se abstenha de exigir simultaneamente dos licitantes a garantia de manutenção da proposta, a comprovação de capital social integralizado mínimo e o patrimônio líquido mínimo, como requisito de qualificação econômica financeira, nos termos do art. 31, §2º, da Lei nº 8.666/93.

3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. Julgar parcialmente procedente a presente Representação da Lei nº 8.666/93, em razão de exigência simultânea de garantia de manutenção da proposta, comprovação de capital social integralizado mínimo e patrimônio líquido mínimo dos licitantes como requisito de qualificação econômica financeira.

3.2. Expedir recomendação ao Município de Piraquara, para que nas futuras contratações se abstenha de exigir simultaneamente dos licitantes a garantia de manutenção da proposta, a comprovação de capital social integralizado mínimo e o patrimônio líquido mínimo, como requisito de qualificação econômica financeira, nos termos do art. 31, §2º, da Lei nº 8.666/93.

3.3. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I. Julgar parcialmente procedente a presente Representação da Lei nº 8.666/93, em razão de exigência simultânea de garantia de manutenção da proposta, comprovação de capital social integralizado mínimo e patrimônio líquido mínimo dos licitantes como requisito de qualificação econômica financeira.

II. Expedir recomendação ao Município de Piraquara, para que nas futuras contratações se abstenha de exigir simultaneamente dos licitantes a garantia de manutenção da proposta, a comprovação de capital social integralizado mínimo e o patrimônio líquido mínimo, como requisito de qualificação econômica financeira, nos termos do art. 31, §2º, da Lei nº 8.666/93.

III. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

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

Sala das Sessões, 18 de dezembro de 2019 – Sessão nº 45.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Vice-Presidente no exercício da Presidência