

EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio da **PROCURADORA** que esta subscreve, titular da 1ª Procuradoria de Contas, no uso de suas atribuições e competências, com fulcro no artigo 127, caput, 129, IX e 130 da Constituição Federal, combinados com os artigos 30, 53 e 149, inciso I, da Lei Estadual nº. 113/2005, artigo 66, inciso I, do Regimento Interno desta Corte e art. 28 da Instrução de Serviço nº 71/2021/MPC/PR¹, vem à presença de Vossa Excelência propor a presente

REPRESENTAÇÃO

tendo por objetivo apurar eventuais irregularidades praticadas no âmbito de atuação do **Poder Executivo do Município de PIRAQUARA**, pelos seguintes motivos, que passa a expor:

I – CONTEXTO

O Ministério Público de Contas recebeu, via canal de comunicação institucional faleconosco@mpc.pr.gov.br, denúncia com relato de que a empresa **Construtora Lotiza do Brasil Ltda** (CNPJ nº 15.045.563/0001-73) estaria indevida e reiteradamente se utilizando de condição de Empresa de Pequeno Porte (EPP) para se sagrar vencedora em procedimentos licitatórios promovidos pelo **Município de Piraquara** no período compreendido entre os anos de 2021/2023.

¹ **Art. 28** – Finalizada a instrução conclusiva e presente justa causa à sua propositura, o Procurador responsável poderá oferecer Representação, nos termos do artigo 30 e seguintes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná, Lei Complementar Estadual nº 113/2005, anexando, para instruí-la, cópia do Procedimento de Apuração Preliminar. **Parágrafo único** – Reputa-se existente justa causa à Representação quando houver a comprovação de materialidade dos fatos irregulares, a apuração de indícios de autoria, bem como a inviabilidade de adoção de solução consensual para o ilícito identificado.

Alegou o denunciante que a Construtora Lotiza do Brasil Ltda. tem se habilitado e vencido concorrências públicas sem preencher os requisitos legais necessários para usufruir do tratamento jurídico diferenciado reservado às Empresa de Pequeno Porte (EPP), obtendo vantagem competitiva injusta em relação às outras licitantes.

Também foi relatado que, mesmo diante de recursos administrativos apresentados por outros participantes do processo licitatório, a comissão de licitação do Município de Piraquara tem ignorado tais irregularidades e permitido que a Construtora Lotiza siga participando e vencendo as licitações, valendo-se do tratamento jurídico diferenciado reservado às EPPs, comprometendo a legalidade e a transparência do processo licitatório, além de ferir os princípios da isonomia e da moralidade administrativa.

Visando à apuração dos fatos narrados, a Procuradoria-Geral instaurou o **Procedimento de Apuração Preliminar – PAP n° 18/2024** que, após regular instrução via **Núcleo de Análise Técnica (NAT)**, foi encaminhado à 1ª Procuradoria de Contas para apreciação.

Em análise do expediente, esta Procuradoria de Contas constatou a materialidade dos fatos denunciados indicando a ocorrência de conduta com vistas a burlar as regras que garantem tratamento privilegiado a microempresas e empresas de pequeno porte

Isso, pois tendo sido solicitado ao Município de Piraquara por intermédio do Canal de Comunicação (**CACO n° 296443**) fossem encaminhadas a relação de todos os processos licitatórios compreendidos ente os anos de 2021/2024 e respectiva documentação em que tenha sido vencedora a Construtora Lotiza do Brasil Ltda., ainda que o Município de Piraquara tenha formalmente respondido aos questionamentos via **Ofício n° 1.614/2024**, a resposta apresentada não foi satisfatória e tampouco suficiente para esclarecer os pontos suscitados, limitando-se a afirmar, de maneira genérica, que a Construtora Lotiza do Brasil Ltda. teria cumprido todos os requisitos legais e apresentado os documentos necessários para sua habilitação no processo licitatório.

Essa omissão de informações relevantes impede uma análise objetiva e completa sobre a regularidade da habilitação e contratação da referida empresa, o que pode levantar dúvidas sobre a integridade do processo. Portanto, a resposta vaga e insuficiente do município torna imperativo que se adotem medidas adicionais para obter as informações necessárias e garantir que o processo licitatório seja investigado

de maneira adequada, assegurando o respeito aos princípios da legalidade, transparência e eficiência na administração pública.

Nesse sentido, a apuração preliminar realizada por este Ministério Público de Contas, identificou que a Construtora Lotiza do Brasil Ltda. **se sagrou vencedora em pelo menos duas licitações**, sendo que, **em ambas**, houve indícios de utilização do benefício do empate ficto, a seguir demonstradas.

II – IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS

II.1 – CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 02/2021

Objeto: Contratação de empresa para execução de pavimentação de via urbana em CBUQ, na planta Vila Franca, compreendendo os serviços preliminares, terraplenagem, base e sub-base, revestimento, meio fio e sarjeta, paisagismo e urbanismo, sinalização de trânsito, iluminação pública, drenagem, ensaios tecnológicos e placas de comunicação visual.

Valor orçado: R\$ 4.853.073,13.

A Construtora Lotiza do Brasil Ltda. foi vencedora utilizando o benefício do empate ficto, em razão da oferta de uma proposta menor em relação a segunda empresa reclassificada, cuja diferença foi de R\$ 1,00 (um real), apesar de seu único sócio, **Robson Antônio Guzatti**, também ser sócio da empresa **Rofel Loteamentos Ltda.** (CNPJ nº 35.473.216/0001-59), o que, de acordo com o **inciso V do § 4º do artigo 3º da LC nº 123/2006**, deveria excluir a empresa do regime de EPP além da empresa Construtora Lotiza fazer parte do **Consórcio Gaissler – Lotiza**, CNPJ nº 29.186.253/0001-83, o que, igualmente viola o disposto no **inciso VII do § 4º do artigo 3º da Lei Complementar nº 123/2006**, o qual proíbe os benefícios do tratamento jurídico diferenciado para pessoa jurídica que participe do capital de outra pessoa jurídica.

II.2 – CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 10/2023

Objeto: Contratação de empresa para a obra de pavimentação em CBUQ na Avenida Jacob Valenga, localizada no bairro Vila Franca no município de Piraquara/PR, com extensão total de 1.965,00 metros, compreendendo serviços preliminares, terraplanagem, drenagem, base e sub-base, meio-fio e sarjeta, revestimento, paisagismo e urbanismo, sinalização de trânsito, iluminação pública e ensaios tecnológicos.

Valor orçado: R\$ 4.807.845,57.

Novamente, a Construtora Lotiza do Brasil Ltda. foi vencedora, utilizando o benefício do empate ficto, em razão da oferta de uma proposta menor em relação a segunda empresa reclassificada, cuja diferença é de R\$ 1,00 (um real).

Ainda, segundo pesquisa no Portal de Informações para Todos (PIT) deste Tribunal de Contas a Construtora Lotiza do Brasil Ltda. recebeu em empenhos o valor de **R\$ 7.370.400,06** no exercício de 2022, referente a empenhos pagos dos municípios de Piraquara, Colombo e Itaperuçu, o que supera o limite para enquadramento em EPP que é de **R\$ 4.800.000,00** e sequer é consentâneo com balanço patrimonial apresentado na fase de habilitação, onde declarou como receita bruta, no período de 01/01 a 31/12/2022, o valor de **R\$ 4.622.303,38**:

Município	Pago (R\$)
MUNICÍPIO DE COLOMBO	R\$ 4.403.133,84
14789/2022 Ordinário RAP	R\$ 383.215,34
14939/2022 Ordinário RAP	R\$ 396.779,90
14940/2022 Ordinário RAP	R\$ 1.084.991,56
14941/2022 Ordinário RAP	R\$ 730.418,64
14942/2022 Ordinário RAP	R\$ 606.739,23
16150/2022 Ordinário RAP	R\$ 172.068,00
16151/2022 Ordinário RAP	R\$ 640.262,69
16153/2022 Ordinário RAP	R\$ 388.658,48
MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU	R\$ 223.737,05
1318/2022 Ordinário	R\$ 11.186,62
1349/2022 Ordinário	R\$ 212.550,43
1867/2022 Ordinário RAP	R\$ 0,00
1868/2022 Ordinário RAP	R\$ 0,00
1869/2022 Ordinário RAP	R\$ 0,00
1870/2022 Ordinário RAP	R\$ 0,00
MUNICÍPIO DE PIRAQUARA	R\$ 2.743.529,17
3341/2022 Ordinário	R\$ 1.750.162,59
3344/2022 Ordinário	R\$ 346.378,07
7210/2022 Ordinário	R\$ 550.149,40
9588/2022 Ordinário RAP	R\$ 96.839,11
9643/2022 Ordinário	R\$ 0,00
Total Geral	R\$ 7.370.400,06

Logo, há fortes indicativos de que a Construtora Lotiza do Brasil Ltda. não poderia se beneficiar de qualquer tratamento diferenciado, participando das licitações se utilizando de forma recorrente a condição de EPP, comprometendo a isonomia entre os concorrentes, o que justifica uma investigação mais profunda sobre as circunstâncias das licitações questionadas.

Assim, entendendo que os elementos probatórios reunidos são suficientes para evidenciar a materialidade de irregularidades afetas à esfera de competência deste Tribunal de Contas, resta justificada a propositura da presente Representação, reputando-se impositiva a atuação com vistas a resguardar a

observância de preceitos legais, especialmente quanto a apresentação de declarações falsas admitidas nos certames, ocasionando impactos nas licitações municipais, além de coibir que práticas similares continuem a ocorrer, preservando e garantindo o caráter competitivo das licitações realizadas pelo Município de Piraquara.

III – FUNDAMENTOS DE DIREITO

Com o advento da LC 123/2006, o tratamento favorecido e diferenciado passou a ser obrigatório nas licitações públicas, através dos benefícios da regularidade fiscal e trabalhista tardia (art. 42), do empate ficto (art. 44) e, quando atendidos os requisitos do art. 49, através da realização de licitações exclusivas ou com cotas exclusivas às micro e pequenas empresas (art. 48, I e III), ou, ainda, através da possibilidade de se exigir das empresas que realizarão obras e serviços a obrigatoriedade de subcontratarem parcelas destas obras e serviços às micro e pequenas empresas (art. 48, II).

O tratamento mais benéfico às Empresas de Pequeno Porte (EPP) visa criar um ambiente jurídico favorável aos empreendimentos que, por seu tamanho reduzido, não detêm estrutura para competir em condições de igualdade com empresas de porte muito superior que, em razão da estrutura, podem acabar sendo beneficiadas na concorrência direta nos contratos licitados.

Para tanto, o artigo 3º da LC 123/2.006 considera empresa de pequeno porte, a sociedade empresária, sociedade simples, empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário de que trata o Código Civil no artigo 966 que tenham Registro na Junta Comercial ou Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, que tenham auferido em cada ano-calendário, receita bruta entre **R\$ 360.000,00 a R\$ 4.800.000,00** para ser considerado empresa de pequeno porte, havendo indicativos que a referida empresa, em contratos com o próprio Município de Piraquara apenas, ultrapassa o teto financeiro para tal enquadramento:

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, aufera, 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).
(Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016)*

Ademais, a próprio LC nº 123/2006 prevê no artigo 3º, § 4º, V, VII e § 9º:

§ 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:*

V - *cujo sócio ou titular seja administrador ou equiparado de outra pessoa jurídica com fins lucrativos, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;*

VII - *que participe do capital de outra pessoa jurídica;*

§ 9º *A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art.122, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9o-AA, 100 e 122.*

A gravidade da situação é amplificada pela jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas da União, que estabelece claramente que a fraude à licitação se configura independentemente de a licitante ter ou não obtido vantagem com a apresentação de documentos que não refletem a realidade da empresa. De acordo com o entendimento do TCU, a mera participação de uma licitante no certame como Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP), quando essa condição é baseada em uma declaração com conteúdo falso, já caracteriza fraude à licitação.

Isso significa que, mesmo que a empresa não tenha alcançado diretamente benefícios econômicos ou uma posição vantajosa no processo licitatório devido à falsidade documental, o ato de inserir uma declaração inverídica no procedimento licitatório é suficiente para que se configure a prática ilícita. Essa conduta é uma violação severa dos princípios que regem as licitações públicas, como a isonomia e a transparência e impõe a necessidade de aplicação das penalidades previstas na legislação, já que a tolerância com práticas fraudulentas, mesmo quando não há vantagem imediata, enfraquece a integridade do processo licitatório e compromete a confiança no sistema de contratações públicas.

Ainda que o Município de Piraquara tenha adotado interpretação diversa, ao analisar o recurso administrativo interposto por terceira empresa que participou do certame, no sentido de que a condição de Empresa de Pequeno Porte (EPP) não teria beneficiado a Construtora Lotiza do Brasil Ltda., a constatação de irregularidade na qualificação da licitante por meio da apresentação de uma declaração inverídica deve ser, por si só, suficiente para desqualificar a empresa do processo licitatório.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento de que a simples participação de uma licitante como Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP), amparada por uma declaração cujo conteúdo é falso, configura fraude à licitação. Isso significa que a prática de fornecer informações falsas para obter qualquer vantagem indevida já caracteriza um ilícito grave, independentemente de essa vantagem ter sido efetivamente obtida no curso do processo.

Portanto, não havia fundamento legal para que o ente licitante mantivesse a habilitação da Construtora Lotiza do Brasil Ltda. nos certames, uma vez que a empresa foi beneficiada por uma declaração inverídica, o que compromete a integridade do procedimento e viola os princípios que regem as licitações, como a isonomia e a moralidade, sendo inafastável a aplicação das penalidades previstas em lei para situações de fraude, mesmo que a empresa não tenha obtido vantagem direta com a prática ilícita:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. [...] FALSA DECLARAÇÃO DE LICITANTE COMO MICROEMPRESA OU EMPRESA DE PEQUENO PORTE COMPROVADA. OITIVA. NÃO OFERECIMENTO DE LANCE DE DESEMPATE. FRAUDE CONFIGURADA INDEPENDENTEMENTE DE OBTENÇÃO DE VANTAGEM. APLICAÇÃO DA PENA DE INIDONEIDADE PARA LICITAR. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL. (Representação 003.413/2022-5 – Rel. Ministro Vital do Rego)

Em idêntico sentido, este Tribunal de Contas do Estado do Paraná entende que o simples fato de que a participação de qualquer licitante como Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP), amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação, cabendo sua exclusão do processo licitatório e posterior penalização:

Representação da Lei nº 8.666/1993. Município de Guaraniaçu. Pregão nº 40/2020. Contratação de serviços de licenciamento de software de gestão

tributária municipal. Apresentação por licitante de declaração falsa para atestar condição de pequena empresa. Fraude à licitação. Procedência, anulação do certame e declaração de inidoneidade. (ACÓRDÃO nº 1457/21 - Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro José Durval Mattos do Amaral)

Não é necessário, portanto, para a configuração do ilícito, que a autora obtenha a vantagem esperada. A simples participação de licitantes não enquadrados como microempresas e empresas de pequeno porte, por meio de declarações falsas, constitui fraude à licitação e é punível pela mera conduta, não se vinculando, portanto, ao resultado que sobrevier.

A participação em processos licitatórios utilizando benefícios previstos em lei, sem cumprir os requisitos necessários, configura fraude que, na vigência da Lei nº 8.666/93, vinha tipificada no seu **art. 90**. Com o advento da Lei nº 14.133/21, essa conduta foi incorporada ao Código Penal e agora vem tipificada nos **arts. 337-F e 337-I**, que tratam da prática de fraudes em licitações e contratos administrativos.

Essa tipificação penal decorre da violação do caráter competitivo da licitação, que é um princípio fundamental para garantir a igualdade de condições entre os participantes e a transparência no processo de contratação pública. Ao se beneficiar indevidamente de condições mais vantajosas, reservadas a Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP), uma empresa que não atende aos requisitos legais rompe com a igualdade competitiva, distorcendo o resultado do certame.

O Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre essa matéria, afirmando, inclusive, que a configuração do crime de fraude à licitação independe da existência de prejuízo direto ao erário. Isso significa que a simples quebra da competitividade, decorrente do uso indevido de benefícios, é suficiente para caracterizar o ilícito, mesmo que não tenha havido um dano econômico imediato aos cofres públicos. A tipificação penal e o entendimento jurisprudencial reforçam a seriedade da infração e a necessidade de aplicação rigorosa das sanções previstas em lei para coibir tais práticas:

RECURSO ESPECIAL. FRAUDE EM LICITAÇÃO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. [...] . OCORRÊNCIA. CRIME FORMAL. CONSUMAÇÃO. QUEBRA DO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. PREJUÍZO ECONÔMICO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE. 1. [...]

2. O objeto jurídico que se objetiva tutelar com o art. 90 da Lei n. 8.666/1993 é a lisura das licitações e dos contratos com a Administração, notadamente a conduta ética e o respeito que devem pautar o administrador em relação às pessoas que pretendem contratar com a Administração, participando de procedimento licitatório livre de vícios que prejudiquem a igualdade, aqui entendida sob o viés da moralidade e da isonomia administrativas.

3. Diversamente do que ocorre com o delito previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, trata-se de crime em que o resultado exigido pelo tipo penal não demanda a ocorrência de prejuízo econômico para o poder público, haja vista que a prática delitiva se aperfeiçoa com a simples quebra do caráter competitivo entre os licitantes interessados em contratar, ocasionada com a frustração ou com a fraude no procedimento licitatório.

4. Constitui o elemento subjetivo especial do tipo o intuito de obter, pelo agente, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação cuja competitividade foi fraudada ou frustrada. Não se pode confundir, portanto, o elemento subjetivo ínsito ao tipo - e que diz respeito à vantagem obtida pelo agente que contratou por meio de procedimento licitatório cuja competitividade foi maculada - com eventual prejuízo que esse contrato venha a causar ao poder público, que, aliás, poderá ou não ocorrer. (REsp n. 1.498.982/SC, relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 5/4/2016, DJe de 18/4/2016.)

IV – REQUERIMENTOS

Diante do exposto, requer-se:

- i. Seja recebida a presente representação, com a finalidade de apurar as irregularidades nas licitações promovidas pelo Município de Piraquara, que resultaram em indevida contratação da Construtora Lotiza do Brasil Ltda., mediante o uso irregular da condição de Empresa de Pequeno Porte (EPP);
- ii. Seja determinada a realização de auditoria de todos os processos licitatórios do Município de Piraquara em que a Construtora Lotiza do Brasil Ltda. tenha participado entre 2021 e 2024, especialmente as Concorrências Públicas nº 02/2021 e nº 10/2023, realizadas pelo Município de Piraquara, tendo em vista ter a Construtora Lotiza do Brasil Ltda. sido vencedora em desacordo com os requisitos legais estabelecidos pela LC nº 123/2006, verificando se o tratamento de Empresa de Pequeno Porte (EPP) foi concedido de forma adequada e se a empresa atendeu a todos os requisitos legais, suspendendo-se preventivamente a execução de contratos vigentes entre o Município de Piraquara e a Construtora Lotiza do Brasil Ltda., até que a apuração dos fatos seja concluída;

- iii. Comprovada a utilização e benefício indevidos dos mecanismos reservados às EPPs, seja declarada a inidoneidade da Construtora Lotiza do Brasil Ltda. para contratar com a Administração Pública Estadual e Municipal pelo prazo de **5 (cinco) anos**;
- iv. Seja apurada a responsabilidade dos servidores responsáveis pelos certames apontados, considerando a possível conivência ou omissão frente aos fatos descritos, com a aplicação das sanções cabíveis;
- v. Seja determinada a remessa de cópia integral dos autos ao Ministério Público Estadual, para que este possa promover a apuração de eventuais crimes cometidos no âmbito das licitações mencionadas, em especial aqueles previstos nos arts. 337-F e 337-I do Código Penal;
- vi. Seja determinado que, nos certames futuros no Município de Piraquara, sejam adotados procedimentos mais rígidos de compliance e transparência nos processos licitatórios, visando garantir que as empresas participantes cumpram integralmente os requisitos legais, especialmente no que tange ao enquadramento como Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP).

Nestes termos.

Pede deferimento.

Curitiba, 05 de setembro de 2024

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA

Procuradora do Ministério Público de Contas