



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Ofício n° 168/2014

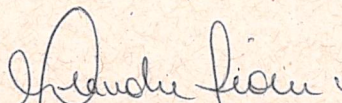
(Ref. Inquérito Civil n° MPPR-0059.14.000224-3)¹

Guarapuava, 6 de junho de 2014.

Excelentíssimo Senhor,

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por sua promotora de justiça adiante assinada, encaminha a Vossa Excelência cópia da Recomendação Administrativa expedida no Procedimento Preparatório n° 0059.14.000224-3 para ciência e tomada de providências que entender cabíveis.

Atenciosamente,


Leandra Flores

Promotor de Justiça

Excelentíssimo Senhor
Gelson Costa
Chefe do Poder Executivo
Candói/PR

¹ ATENÇÃO: ao responder favor mencionar o número do ofício e o número do procedimento a que se refere, permitindo a identificação da resposta.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Inquérito Civil n.º MPPR-00059.14.000224-3

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por sua Promotora de Justiça adiante assinada, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, terceira figura, da Lei n.º 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), na forma do art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná) c/c o art. 6.º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União);

CONSIDERANDO a realização do Pregão Presencial n.º 029/2014 pelo Poder Executivo do Município de Cândói visando à contratação de empresa para prestação de serviços de horas-máquina por um período de 12 (doze) meses, que resultou nas Atas de Registro de Preços n.º 36/2014, formalizada com a empresa A.B.S.J.R. Prestadora de Serviços Ltda. ME, e n.º 27/2014, formalizada com a empresa Pedreira Santiago Ltda.;

CONSIDERANDO que o edital do Pregão Presencial n.º 029/2014, em seu Anexo I, item 1.1.1, ao descrever o objeto licitado, prescreveu indiretamente novos requisitos relativos à habilitação técnica, consistente em quantidade mínima e idade máxima da frota, contrariando o item 8.2.4 do mesmo Edital.

20



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que é patente que a descrição do objeto é uma forma de previsão de qualificação técnica, e por isso deve ser tecnicamente fundamentada, conforme lecionam doutrina e jurisprudência:¹

5) Exigências relacionadas à qualificação técnica

O conteúdo e a extensão da qualificação técnica dependem diretamente do objeto da licitação. Ao definir o objeto a ser contratado, a Administração Pública está implicitamente delimitando a qualificação técnica que os eventuais interessados em participar da licitação deverão apresentar.

5.1) A especificação do objeto e suas decorrências sobre os requisitos de participação

É evidente, portanto, que o controle jurídico exerce-se não apenas sobre a adequação entre o objeto licitado e as qualificações técnicas exigidas dos licitantes. Cabe verificar também a correção no tocante à definição do próprio objeto. (...)

Essa linha de raciocínio permite justificar a reprovação a escolhas inadequadas da Administração no tocante ao próprio objeto. Ou seja, não basta a Administração afirmar que o requisito de capacitação técnica escolhido é compatível com a concepção eleita para execução do objeto do futuro contrato. É imperioso demonstrar que a solução sofisticada, requintada ou anômala, adotada a propósito do objeto da contratação, reflete escolhas prudentes, satisfatórias e efetivamente compatíveis com os fins buscados pelo Estado.

Jurisprudência do TCU

“2. Admite-se a indicação de marcas como critério de qualificação técnica em casos em que isso for tecnicamente justificável e, particularmente, em licitações em que o objeto tiver natureza predominantemente tecnológica.

3. Os critérios de qualificação técnica, em particular nas licitações em que o objeto tiver natureza predominantemente tecnológica, devem refletir as tecnologias ou processos relevantes envolvidos.” (Acórdão n.º 2.837/2006, 1ª C. rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça).

“Os critérios de qualificação técnica devem assegurar explicitamente a adequação do produto ofertado aos objetivos da solução adquirida, principalmente para parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, nos termos do art. 30, § 1º, I, da Lei 8.666/93”. (Acórdão n.º 1.890/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13ª ed., São Paulo, Dialética, 2009, p. 415.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que, em relação à idade máxima da frota, exigiu-se que, para os itens 1 e 2, do Anexo I, do Edital do Pregão Presencial n.º 29/2014, relativos à contratação, respectivamente, de horas-máquina de caminhão prancha para transporte de escavadeira e motoniveladora e de caminhão trucado 6 X 4 – 14 m³, que estes veículos tivessem ano de fabricação de no mínimo de 2005. E, para os itens 4, 5 e 6, referentes ao serviço de escavadeira hidráulica, carga mínima 1.2 m³, de motoniveladora equivalente a 120h, de rolo compactador M/N 25 tonelada operacional e de trator esteira especificação D-6 ou D-8, exigiu-se que o maquinário tivesse ano de fabricação de no mínimo 2010. Não obstante, não se motivou as exigências, que se revestiram, assim, de aleatoriedade.

CONSIDERANDO que, em relação à quantidade mínima da frota, as cláusulas 1.6 e 1.9, do Anexo I, exigiu que a licitante tivesse pelo menos 06 (seis) caminhões trucados 6 x 4 – 14m³ e 02 (dois) rolos compactadores m/n 25 tonelada operacional (itens 2 e 5, respectivamente). Não obstante o Edital exigia, apenas, 6000 horas-máquina do primeiro e 1.500 horas-máquina do segundo, sendo que a Cláusula 1.2 do Edital mencionava que não necessariamente os itens serão adquiridos/contratados em sua totalidade. E por isso trata-se, novamente, de requisito sem motivação e desnecessário, considerando que a carga horária diária é de 08 (oito) horas, e que 2014 tem aproximadamente 256 dias úteis, e assim, ainda que se contratasse todas as



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

horas estimadas, um total de 3 (três) caminhões trucados² e 01 (um) rolo compactador³ já seriam suficientes para prestar o serviço na integralidade.

CONSIDERANDO que a Constituição Federal estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública **que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

CONSIDERANDO que a Lei n.º 10.520/2002, que regulamenta a modalidade de licitação utilizada (pregão), prevê:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, **vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;**

(...)

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

² Dividindo-se 6000 horas por 8 horas, alcança-se o número de dias de 750. E dividindo-se o resultado obtido por 256 dias úteis, alcança-se o número mínimo de 2,9296875 caminhões trucados.

³ Dividindo-se 1500 horas por 8 horas, alcança-se o número de dias de 187,5. E dividindo-se o resultado obtido por 256 dias úteis, alcança-se o número de rolo compactador 0,732421875.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

(...)

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CONSIDERANDO que as exigências mencionadas contrariam, também, o que estabelece a Lei n.º 8.666/1993, que possui aplicação subsidiária à modalidade pregão:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e **julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade**, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º **É vedado aos agentes públicos:**

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e **estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato**, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV - regularidade fiscal e trabalhista;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

(...)

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e **compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos**;

(...)

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6º **As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação,** serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

(...)

CONSIDERANDO que da interpretação teleológica dos dispositivos supramencionados retira-se que os requisitos de habilitação não podem exceder o mínimo necessário para a segurança da Administração Pública, conforme leciona Marçal Justen Filho:⁴

A Lei n.º 8.666 disciplinou de modo minucioso a matéria de qualificação técnica. Um dos caracteres mais marcantes da Lei n.º 8666 foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Buscou evitar que as exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. O objetivo é eliminar distorções ocorridas no sistema anterior, em que os requisitos de qualificação técnica acabavam por inviabilizar o acesso de muitas empresas à licitação. A legislação vigente não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou meramente formais.

A Administração não tem liberdade para impor exigências quando a atividade a ser executada não apresentar complexidade nem envolver graus mais elevados de aperfeiçoamento. Especialmente em virtude da regra constitucional (art. 37, XXI), somente poderão ser impostas exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13ª ed., São Paulo, Dialética, 2009, p. 414.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que a conclusão a que se chega é que as supramencionadas exigências contidas no Anexo I, do Edital do Pregão Presencial n.º 29/2014, são inválidas, eis que:⁵

7.17) Invalidez de requisitos impertinentes ou irrelevantes

Também não se admitem requisitos que, restritivos à participação no certame, sejam irrelevantes para a execução do objeto licitado. Deve-se considerar a atividade principal e essencial a ser executada, sem maiores referências a especificações ou detalhamentos. Isso não significa afirmar que tais peculiaridades sejam irrelevantes. São significativas para a execução do objeto, mas não para a habilitação.

CONSIDERANDO que há outros elementos, ainda indiciários, que indicam ilicitudes no certame, e por isso demandam maiores investigações, mas que existe desde já a necessidade e possibilidade, em razão da recente homologação, de evitar-se que ocorra a prestação de serviço e consequente pagamento às empresas A.B.S.J.R Prestadora de Serviços Ltda. ME e Pedreira Santiago Ltda., declaradas vencedoras do certame, no curso de tempo necessário para ultimar-se as investigações recentemente iniciadas no bojo do Inquérito Civil MPPR-0059.14.000224-3;

Considerando que razões de ilegalidade permitem a anulação (ou invalidação) do ato administrativo com efeitos *ex tunc*, uma vez que “a desconformidade com a lei atinge o ato em suas origens, a anulação produz efeitos retroativos à data em que foi emitido”⁶.

Considerando que a Administração Pública, no exercício da autotutela, pode anular atos administrativos eivados de ilegalidade, conforme

⁵ *Idem*. p. 443.

⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 216.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal, conforme consignado nos seguintes enunciados:

346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial;

CONSIDERANDO o contido no art. 127, da Constituição Federal, que dispõe que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;

CONSIDERANDO o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625/1993, o qual faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO o art. 2º, *caput*, da Lei Complementar n.º 85/1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

CONSIDERANDO que o mesmo diploma legal supramencionado, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, “atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

competentes” e “efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”;

RECOMENDA-SE ao Poder Executivo de Candói, nas pessoas do Prefeito Municipal, Gelson Kruk da Costa, e da Secretária de Administração e Finanças, Leila de Vargas Morandi, e quem

lhes venha suceder nos cargos, o seguinte:

1. Declare a nulidade do Pregão Presencial n.º 079/2011 e, por consequência, das Atas de Registro de Preços n.º 36/2014, formalizada com a empresa A.B.S.J.R. Prestadora de Serviços Ltda. ME, e n.º 27/2014, formalizada com a empresa Pedreira Santiago Ltda., abstendo-se de permitir a execução de qualquer dos serviços licitados e realizar os consequentes pagamentos.

2. Informe seus subordinados a respeito do conteúdo da presente Recomendação Administrativa, bem como dê a publicidade legalmente exigida à declaração de nulidade a que se refere o item anterior.

3. Esta Recomendação Administrativa tem efeitos imediatos. Outrossim, estabelece-se o prazo de 30 (trinta) dias para que a autoridade municipal se manifeste acerca da observância da presente recomendação.

4. Os casos de descumprimento serão objeto de apuração, ensejando a adoção das providências cabíveis, inclusive judiciais, notadamente para apuração da responsabilidade civil, administrativa e, mesmo, criminal dos agentes públicos responsáveis pelo desrespeito às disposições



MINISTÉRIO PÚBLICO

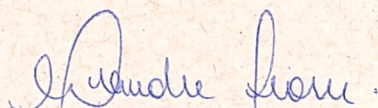
do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Rua Capitão Frederico Virmond, 1948, Centro, Guarapuava. CEP 85.010-120. Telefone (42) 3622-4706

supramencionadas, no intuito de tornar efetivos os interesses indisponíveis resguardados por esta Recomendação.

5. A presente Recomendação Administrativa não extingue o Inquérito Civil n.º 0059.14.000224-3, que possui como objeto a apuração de eventual prática de ato de improbidade administrativa e, portanto, não comporta transação (art. 17, § 1º, da Lei n.º 8.429/1992):

Guarapuava, 04 de junho de 2014.


Leandra Flores

Promotora de Justiça