



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 281508/18
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARINGÁ
INTERESSADO: ALESSANDRA MARTINS FERRAZ LELES, ANTONIO LUIZ LAGE, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE MARINGÁ, NADIR DE LIMA, ORLANDO DOS SANTOS, PAULA FERNANDA NEGRELLI, RENAN RUGERI SALDANHA, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS
ADVOGADO / PROCURADOR: LEONARDO MELO MATOS
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 3446/18 - Tribunal Pleno

Representação. Procedência Parcial. Município de Maringá. Pregão Eletrônico. Aquisição de Medicamentos. Igual composição de quadro societário com grau de parentesco. Apresentação de propostas idênticas. Redução de Preço. Desistência posterior da proposta. Afronta ao artigo 3º e 33, IV da Lei nº 8.666/93. Multa administrativa.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, formulada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS**, em desfavor do **Município de Maringá**, **Alessandra Martins Ferraz Leles** (membro as comissão de licitação), **Antônio Luiz Lage** (diretor de licitações), **Nadir de Lima** (gerente de licitações), **Orlando dos Santos** (pregoeiro), **Paula Fernanda Negrelli** (presidente da comissão de licitação), **Renan Rugeri Saldanha** (membro da comissão de licitação), **Ulisses de Jesus Maia Kotsifas** (prefeito municipal), por meio do qual, noticia supostas irregularidades nos Pregões nº072/2017 e nº202/2017, tendo por objeto a aquisição de medicamentos, alegando, em suma:

- a) As empresas participantes do Pregão Eletrônico nº72/2017, **Biolab Sanus Farmacêutica Ltda.**, **Cimed Indústria de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Medicamentos Ltda e União Química Farmacêutica Ltda. Nacional S/A, possuem o mesmo quadro societário, desta forma, agiram de modo a limitarem a concorrência entre as demais participantes da licitação, causando afronta aos princípios da isonomia e competitividade;

a) Foi constatado no Pregão nº 202/2017 a presença da empresa licitante **Elfa Medicamentos Ltda.**, no quadro societário de outra participante do certame, a **Cirurgica Jaw Comércio de Material Médico**. Sendo assim, a participação de duas empresas com mesmos sócios implicaria em fraude a licitação, visto que concentra as ofertas em um grupo econômico, retirando o caráter competitivo do certame, violando a isonomia entre os licitantes;

Admitida a Representação (peça n.º 07) e encaminhados os ofícios de contraditório (peças n.º 09 a 15), o **Município de Maringá** apresenta defesa (peça n.º 32), sustentando ausência de violação aos princípios atinentes à atuação da administração pública, bem como ao processo licitatório, estando o Edital munido de legalidade.

Afirma, que não há previsão legal quanto a proibição de empresas com quadro societário idêntico participarem do mesmo certame licitatório, posto que as mesmas, participaram apenas de um item do Edital nº72/2017, contribuindo para uma economia de R\$ 24.140,20 (vinte e quatro mil, cento e quarenta reais e vinte centavos), atribuindo valor menor do que os concorrentes, não havendo atuação dolosa ou culposa.

Por seu turno, **Alessandra Martins Ferraz Leles, Paula Fernanda Negrelli e Renan Rugeri Saldanha**, membros da Comissão Especial de Análise Prévia à Homologação, alegaram em síntese (peça nº41), ausência de irregularidade quanto à participação dos sócios comuns entre empresas licitantes, bem como a não caracterização de consórcio, e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consequente observância dos princípios considerados violados na presente Representação.

Aduzem ainda, a inexistência de dolo ou erro grosseiro nos atos praticados pela Comissão, pois não possuem competência deliberativa acerca do certame, apenas realizaram a síntese fática para a efetiva homologação do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Igualmente, **Nadir de Lima e Orlando dos Santos**, argumentam a respeito da não formação de consórcio, da ausência de limitação da concorrência e inexistência de vedação legal quanto à participação das empresas do mesmo grupo econômico em licitações.

Por fim, relatam que as empresas não apresentaram lances concorrentes nos Pregões nº072/2017 e 202/2017.

Devidamente citado (peça 38), **Antônio Luiz Lage**, não apresentou contraditório no prazo legal, conforme Certidão de Decurso de Prazo –907/18 – DP (peça nº 43).

Remetidos os autos à **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante Instrução n.º 1520/18 (peça n.º 44), opina pelo **conhecimento e improcedência** da Representação, com fundamento na falta de previsão legal quanto a participação de empresas do mesmo grupo econômico, e na falta de prejuízo ao erário ou violação ao princípio da competitividade.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 553/18 (peça n.º 45), manifestou-se pela **procedência** da Representação, sob alegação de direcionamento do resultado do certame e consequente afronta aos princípios da administração pública, em razão da admissão de participação de empresas do mesmo grupo empresarial na mesma licitação e baixa competitividade do certame.

Nesse sentido, opina pela aplicação de **multa administrativa** aos interessados, pelos atos irregulares postos em cada procedimento licitatório, com base no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei do Tribunal de Contas do Paraná, bem como, pela **inabilitação** para exercício do cargo em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comissão dos membros da Comissão Especial de Análise Prévia à Homologação, em razão das ilegalidades decorrentes da violação dos dispositivos da Lei nº8.666/93, cujo possuíam o dever de conferir a habilitação e os documentos apresentados pelas empresas com o mesmo quadro societário a fim de evitar as irregularidades constatadas no certame, visando proteger a competitividade da licitação.

É o relatório.

II – VOTO

Compulsando os autos, verifica-se que é **parcialmente procedente** a presente Representação.

O processo licitatório é um procedimento administrativo burocrático, tendo por finalidade a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública a partir de uma disputa isonômica e competitiva.

A norma inserida no artigo 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, preceitua: **“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.”**

Segundo se extrai dos autos, a presença de sócios integrantes do quadro societário de duas empresas concorrentes, com grau de parentesco, possibilitou o direcionamento do resultado do certame, com a troca de informações entre elas, além da manipulação de preço de produto abaixo do praticado no mercado.

Conforme consignado na ata da sessão de julgamento da licitação nº072/2017, apenas as empresas **Cimed Indústria de Medicamentos e União**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Química Farmacêutica - com sócios em comum e vínculo familiar - apresentaram propostas para “item 1” do pregão, cujo preços ofertados foram os mesmos, ou seja, um valor idêntico (R\$ 0,18) à unidade do medicamento “aciclovir 200 mg comprimido”. Contudo, posteriormente, a empresa **União Química**, requereu a sua desclassificação em relação ao “item 1”.

A despeito de não existir vedação expressa para a participação de empresas com o mesmo quadro societário em licitações, tal conduta - reduzir o preço a fim de desestimular a participação de outros licitantes na etapa de lances, desistindo posteriormente do certame para beneficiar a outra empresa participante do suposto conluio, que, por sua vez, acaba sendo contratada - afronta aos princípios da isonomia e competitividade.

Neste sentido, são orientações do Tribunal de Contas da União, ao decidir caso semelhante, assim fixou entendimento sobre a matéria:

TCU – Acórdão n.º 1793/2011: **Contratações públicas:**
1 – Licitação com a participação de empresas com sócios em comum e que disputam um mesmo item prejudica a isonomia e a competitividade do certame Auditoria realizada pelo Tribunal na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – (MPOG), com o objetivo de verificar a consistência e a confiabilidade dos dados constantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – (Siasg) e do sistema Comprasnet, principais instrumentos gerenciadores das licitações e compras no âmbito do Governo Federal. **A partir dos procedimentos efetuados, foram identificadas empresas com sócios em comum e que apresentaram propostas para o mesmo item de determinada licitação na modalidade pregão, o que poderia caracterizar, na opinião da unidade técnica, indício de conluio, com o propósito de fraudar o certame.** Para ela, “se houver a existência de sócios em comum de empresas que disputam o mesmo item de um mesmo certame, há evidente prejuízo à isonomia e à competitividade da licitação”. Como consequência, ainda para unidade técnica, **“é possível que existam empresas atuando como ‘coelho’, ou seja, reduzindo os preços a fim de desestimular a**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

participação de outros licitantes na etapa de lances, desistindo posteriormente do certame para beneficiar a outra empresa que esteja participando do conluio, que, por sua vez, acaba sendo contratada sem ter apresentado a melhor proposta, provocando, assim, prejuízo para a Administração”. Para minimizar a possibilidade da ocorrência desses conluios, seria recomendável, então, que os pregoeiros e demais servidores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios, tomassem ciência da composição societária das empresas participantes dos certames, mediante alerta por intermédio do Comprasnet, a partir de modificações no sistema a serem feitas pela SLTI, o que foi sugerido pela unidade técnica ao relator, que acolheu a proposta, a qual foi referendada pelo Plenário. Precedentes citados: **Acórdão n.º 1793/2011-Plenário, TC-011.643/2010-2, rel. Min. Valmir Campelo, 06.07.2011**

Não obstante, o artigo 33, IV da Lei de Licitações e Contrato, dispõe: “quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão o impedimento de participação de empresas consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente”.

Isto é, ainda que o dispositivo se refira a consórcio de empresas em licitação, denota-se o espectro do regramento é de que não apenas em consórcio, mas também em qualquer situação uma empresa não pode oferecer duas propostas na mesma licitação, assim, como também não pode duas empresas que possuam vínculos técnicos, operacionais, financeiros e os que inter-relacionam os familiares, sócios e seus colaboradores ofertem proposta.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 2.992/2011 – Plenário, relatado pelo Ministro Valmir Campelo, assim tem entendido:

“Aliás, quando a lei possibilita a formação de consórcios, é justamente no **intuito de possibilitar a soma das capacidades operacionais das interessadas, de modo a ampliar a competitividade**. Não se justificaria, por óbvio, restringir a concorrência de todo o certame por apenas pequena parcela dele.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao Pregão Eletrônico de Registro de Preços nº 202/2017, não vislumbro qualquer prática irregular, conquanto as empresas **Elfa Medicamentos Ltda** e **Cirúrgica Jaw Comércio de Material Médico Hospitalar Ltda** - compostas por mesmos sócios - **não participaram concomitante da disputa pelos itens que saíram vencedoras.**

Desse modo, embora a relação societária e a afinidade parental não são motivos suficientes para alijar os licitantes, houve má condução do certame pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação e o Pregoeiro. Isto é, os servidores, possuíam o dever de informação ao Chefe do Poder Executivo Municipal sobre a participação no Pregão Presencial nº072/2017, de duas empresas, com mesma composição societária, afinidade parental e propostas iguais.

A combinação de atos que possa ensejar condutas fraudulentas, deve ser acompanhada com rigidez. Por esse viés, há comprometimento da seriedade e sinceridade das propostas de preços, vez que empresas do mesmo grupo econômico ou da mesma família ofertam preços, não retratam a realidade mercadológica do grupo empresarial, cujas ofertas são tão somente para fins de obter êxito licitações, maculando a busca da melhor proposta para a Administração Pública.

Portanto, diante a violação do artigo 3º e artigo 33, IV da Lei nº 8.666/93, cabível a aplicação da multa administrativa prevista no artigo 87, III, alínea “d” da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, ao Prefeito Municipal e ao Diretor de Licitação, pois tinham o dever de revisar os atos praticados antes da homologação do certame, de modo a evitar a irregularidade do Pregão Presencial nº 072/2017. Bem como, ao Pregoeiro, pela má condução do certame, ao deixar de averiguar os documentos entregues pelos licitantes.

Por fim, cabível aplicação de multa administrativa à Presidente da Comissão Especial de Análise Prévia à Homologação, mesmo não tendo caráter deliberativo, possuía o dever de rever os atos praticados pelo pregoeiro, informando sobre as irregularidades encontradas no certame, visando a lisura do procedimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação, acerca da irregularidade quanto ao Pregão Eletrônico nº 72/2017, para, nos termos da fundamentação:

- a) Aplicar a **multa administrativa** do artigo 87, III, alínea “d” da LOTC nº 113/05, em desfavor do **Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas**, então Prefeito Municipal do Município de Maringá, responsável pela homologação do Pregão Eletrônico nº 072/2017, violando o disposto nos artigos 3º e 33, IV, da Lei nº 8.666/93;
- b) Aplicar a **multa administrativa** do artigo 87, III, alínea “d”, da LOTC nº 113/05, em desfavor do **Sr. Antônio Luiz Lage**, Diretor da Comissão Licitações, responsável pela homologação do certame nº 072/2017, por deixar de revisar os atos praticados de modo a evitar a irregularidade, violando aos artigos 3º e 33, IV, da Lei nº 8.666/93;
- c) Aplicação de **multa administrativa** do artigo 87, III, alínea “d”, da LOTC nº 113/05, em desfavor do **Sr. Orlando dos Santos**, Pregoeiro, por má condução do Pregão Eletrônico nº 072/2017, em razão a inobservância dos artigos 3º e 33, IV da Lei nº 8.666/93;
- d) Aplicação de **multa administrativa** do artigo 87, III, alínea “d”, da LOTC nº 113/05, em desfavor da **Sra. Paula Fernanda Negrelli**, Presidente da Comissão Especial de Análise Prévia à Homologação, por deixar de verificar e evitar as legalidades constatadas no procedimento licitatório nº 072/2017, visando proteger a competitividade da licitação, violando os artigos 3º e 33, IV da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) **encaminhamento** à Coordenadoria de Execuções, nos termos do artigo 301, § único do Regimento Interno do Tribunal de Contas, para registro de recomendação, determinação legal, ressalva e/ou sanções, tendo em vista o disposto no artigo 28 da Lei Orgânica desta Corte de Contas e no artigo 153, incisos I e IX, combinado com o artigo 248, §1º do Regimento Interno;

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente Representação, acerca da irregularidade quanto ao Pregão Eletrônico nº 72/2017, para, nos termos da fundamentação:

- a) Aplicar a **multa administrativa** do artigo 87, III, alínea “d” da LOTC nº 113/05, em desfavor do **Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas**, então Prefeito Municipal do Município de Maringá, responsável pela homologação do Pregão Eletrônico nº 072/2017, violando o disposto nos artigos 3º e 33, IV, da Lei nº 8.666/93;
- b) Aplicar a **multa administrativa** do artigo 87, III, alínea “d”, da LOTC nº 113/05, em desfavor do **Sr. Antônio Luiz Lage**, Diretor da Comissão Licitações, responsável pela homologação do certame nº 072/2017, por deixar de revisar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os atos praticados de modo a evitar a irregularidade, violando aos artigos 3º e 33, IV, da Lei nº8.666/93;

- c) Aplicação de **multa administrativa** do artigo 87, III, alínea “d”, da LOTC nº 113/05, em desfavor do **Sr. Orlando dos Santos**, Pregoeiro, por má condução do Pregão Eletrônico nº072/2017, em razão a inobservância dos artigos 3º e 33, IV da Lei nº 8.666/93;
- d) Aplicação de **multa administrativa** do artigo 87, III, alínea “d”, da LOTC nº 113/05, em desfavor da **Sra. Paula Fernanda Negrelli**, Presidente da Comissão Especial de Análise Prévia à Homologação, por deixar de verificar e evitar as legalidades constatadas no procedimento licitatório nº072/2017, visando proteger a competitividade da licitação, violando os artigos 3º e 33, IV da Lei nº 8.666/93;
- e) **encaminhamento** à Coordenadoria de Execuções, nos termos do artigo 301, § único do Regimento Interno do Tribunal de Contas, para registro de recomendação, determinação legal, ressalva e/ou sanções, tendo em vista o disposto no artigo 28 da Lei Orgânica desta Corte de Contas e no artigo 153, incisos I e IX, combinado com o artigo 248,§1º do Regimento Interno;

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sala das Sessões, 14 de novembro de 2018 – Sessão nº 38.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente