



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 008/2023

Inquérito Civil nº MPPR-0083.22.000395-4

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por intermédio do seu Promotor de Justiça em atuação junto à Promotoria de Justiça de Manguaerinha, no uso das atribuições conferidas pelo artigo 127, *caput*, combinado com o artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal; artigo 120, incisos I e II da Constituição do Estado do Paraná; Lei Federal n. 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público); artigos 57, inciso V, e 58, inciso VII da Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná (Lei Complementar n. 85/99), e

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição da República (CR/88); artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 25, IV, "a" e "b", da Lei Federal n.º 8.625/93;

CONSIDERANDO que a Prefeitura Municipal de Manguaerinha/PR firmou o **Contrato Administrativo n. 167/2022** com a empresa J. Chaves Antunes Pavimentações (CNPJ n. 30.961.737/0001-31), cujo objeto se consubstancia em "*Contratação de empresa de engenharia para a execução de serviços de pavimentação poliédrica (calçamento) com pedras irregulares denominada flexível, na Linha São João e Vila Sauner, neste Município, em atendimento à Secretaria de Obras Públicas, Planejamento e Projetos nesta municipalidade*";



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha

CONSIDERANDO que a cláusula décima, § 10º, expressa no **Contrato Administrativo nº 167/2022** determina que é obrigação da contratada disponibilizar os materiais, equipamentos e veículos necessários para o adequado cumprimento do objeto contratado, no caso, a pavimentação poliédrica de vias públicas;

CONSIDERANDO que a Prefeitura Municipal de Mangueirinha/PR firmou o **Contrato Administrativo n. 199/2022** com a empresa L.C. Teixeira – Empreiteira de Mão de Obras (CNPJ n. 27.353.722/0001-86), cujo objeto se consubstancia em “*Contratação de empresa de engenharia para a execução de serviços de pavimentação poliédrica (calçamento) com pedras irregulares em diversos trechos em estradas rurais neste Município, em atendimento à Secretaria de Obras Públicas, Planejamento e Projetos desta municipalidade*”;

CONSIDERANDO que a cláusula décima, § 10º, expressa no **Contrato Administrativo nº 199/2022** determina que é obrigação da contratada disponibilizar os materiais, equipamentos e veículos necessários para o adequado cumprimento do objeto contratado, no caso, a pavimentação poliédrica de vias públicas;

CONSIDERANDO que restou sobejadamente comprovado nos autos que as empresas de pavimentação contratadas pelo Município de Mangueirinha não possuíam o maquinário necessário para prestação do serviço, contratando o maquinário da própria contratante para prestá-lo;

CONSIDERANDO que restou comprovado que a contratação dessas empresas não está de acordo com o previsto no ordenamento jurídico aplicável às licitações, especialmente quanto a Lei nº 8.666/1993, e ao contido no artigo 62 da Lei nº 14.133/21 pois desprovidas de capacidade técnica para entrega do objeto contratado;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu

CONSIDERANDO que as licitações destinam-se a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em conformidade com o artigo 3º, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993, e artigo 11, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021;

CONSIDERANDO que o processo licitatório deve exigir critérios técnicos de habilitação que, sem caracterizar restrição à competitividade ou o direcionamento do certame, assegurem que o objeto licitado será devidamente prestado;

CONSIDERANDO que a Administração Pública está autorizada a demandar dos interessados comprovação da capacidade técnica indispensável à garantia do cumprimento das cláusulas contratuais (artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que os licitantes deverão comprovar documentalmente a aptidão para desempenhar a atividade objeto do certame, inclusive mediante a indicação de instalações aparelhamento e equipe técnica adequada, nos termos do art. 30, inciso II da Lei 8.666/1993 e artigo 62 da Lei nº 14.133/21;

CONSIDERANDO que Marçal Justen Filho¹, analisando o art. 30 da Lei nº 8.666/93 e a habilitação técnica, ensina que:

O conceito de qualificação técnica é complexo e variável, refletindo a heterogeneidade dos objetos licitados. Cada espécie de contratação pressupõe diferentes habilidades ou conhecimentos técnicos. É implausível imaginar algum caso em que a qualificação técnica seria irrelevante para a Administração. Quando muito, poderia imaginar-se que o objeto é suficientemente simples para ser executado por qualquer profissional de uma certa área. Por exemplo, suponha-se que a Administração necessite contratar serviços de marcenaria muito simples. A qualificação técnica poderá restringir-se à comprovação da titularidade da profissão de

¹Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993 Marçal Justen Filho. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 6 Mb; e-PUB. 3. ed. em e-book baseada na 18. ed. impressa



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha

marceneiro, mas é óbvio que não poderia ser contratada pessoa destituída de qualquer habilidade nesse setor.

Como decorrência, a determinação dos requisitos de qualificação técnica far-se-á caso a caso, em face das circunstâncias e peculiaridades das necessidades que o Estado deve realizar. Caberá à Administração, na fase interna antecedente à própria elaboração do ato convocatório, avaliar os requisitos necessários, restringindo-se ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes.

[...]

A Lei alude à comprovação da aptidão para execução do objeto licitado. Essa aptidão pode derivar de inúmeros fatores, tais como o domínio de técnicas específicas, a existência de pessoal especializado, a disponibilidade de equipamentos apropriados e assim por diante.

CONSIDERANDO que a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional, desde que não seja desarrazoada, está de acordo com o ordenamento jurídico, o que se verifica pelo entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA VOLTADO CONTRA A INABILITAÇÃO DA IMPETRANTE NA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 03/2018, PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ PARA A CONSTRUÇÃO DE NOVA SEDE. 1. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA ANTE A NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. REJEIÇÃO. IMPETRAÇÃO VOLTADA A DEMONSTRAR O EQUÍVOCO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO NA APLICAÇÃO DO EDITAL. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO ATO QUANTO AO ASPECTO DA LEGALIDADE. 2. PRELIMINAR DE PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE PROCESSUAL. NÃO ACOLHIMENTO. ASSINATURA DO CONTRATO OBJETO DA LICITAÇÃO QUE NÃO OBSTA O EXAME DAS FASES ANTERIORES DO PROCESSO LICITATÓRIO. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 3. ALEGADA DECADÊNCIA DO DIREITO DE IMPUGNAR CLÁUSULAS DO EDITAL. MANDAMUS DIRECIONADO CONTRA A APLICAÇÃO CONCRETA DAS DISPOSIÇÕES EDITALÍCIAS E NÃO CONTRA O EDITAL EM SI. DECADÊNCIA NÃO VERIFICADA. **4. DECISÃO DE INABILITAÇÃO ANCORADA NO DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE CAPACIDADE TÉCNICA PREVISTOS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ATESTADOS DE ACERVO TÉCNICO QUE NÃO ATENDEM ÀS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. EVIDENTE DESCOMPASSO ENTRE AS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NO EDITAL E A DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA PELA IMPETRANTE. INCONSISTÊNCIA NOS ATESTADOS QUE TORNA JUSTIFICÁVEL, À LUZ DO EDITAL, A DECISÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. EXCESSO DE FORMALISMO NÃO VERIFICADO.** SEGURANÇA DENEGADA. (TJPR - Órgão Especial - 0015744-53.2019.8.16.0000 - Curitiba - Rel.: Desembargador Lauro Laertes de Oliveira - J. 17.02.2020) (TJ-PR - MS: 00157445320198160000 PR 0015744-53.2019.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Desembargador Lauro Laertes de Oliveira, Data de Julgamento: 17/02/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/02/2020) – Grifos não originais.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha

CONSIDERANDO que com a celebração do contrato público, as partes têm a obrigação de executá-lo fielmente, cumprindo com as cláusulas estipuladas (artigo 66 da Lei 8.666/93 e artigo 115 da Lei nº 14.133/21);

CONSIDERANDO que no transcorrer da execução contratual as partes devem zelar pelo cumprimento integral das obrigações e cláusulas pactuadas, podendo a contratada ser sancionada, inclusive com a rescisão contratual, nos termos dos art. 77 e 78, II e IV, da Lei 8.666/93 e artigo 104 da Lei nº 14.133/21;

CONSIDERANDO que a incapacidade técnica enseja o descumprimento contratual pelas empresas contratadas, especificamente em relação à cláusula décima, § 10º, dos contratos firmados com a Administração Pública, pela ausência de maquinário próprio para a prestação dos serviços, requisito essencial para a execução do contrato;

CONSIDERANDO que havendo o descumprimento contratual pelo particular, cabe à Administração Pública rescindir unilateralmente o contrato, com base na cláusula décima, §10º, dos Contratos Administrativos nº 167/2022 e 199/2022 do Município de Mangueirinha e nos arts. 77 e 78, incisos II e IV, da Lei nº 8.666/1993 e artigo 62 da Lei nº 14.133/21;

CONSIDERANDO que a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos; promover um ambiente íntegro e confiável; assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias; e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (artigo 11, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021);



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu

CONSIDERANDO a tramitação do Inquérito Civil nº MPPR 0083.22.000395-4, o qual tem como objeto *“apurar possíveis irregularidades nas contratações realizadas pelo Município de Manguaçu”*;

CONSIDERANDO que o artigo 337-L do Código Penal dispõe ser crime:

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante:

I – entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais;

[...]

IV – alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido;

V – qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

CONSIDERANDO que nas circunstâncias que envolvem vícios insanáveis, o próprio Administrador Público detém a prerrogativa de declaração de nulidade, não permitindo a produção de efeitos em prejuízo ao interesse público, tendo em vista que, segundo ensina Hely Lopes Meirelles, *a anulação dos atos administrativos pela própria Administração constitui a forma normal de invalidação de atividade ilegítima do Poder Público, faculdade esta assentada no poder de autotutela do Estado, objetivando o exercício da justiça interna, exercida pelas autoridades administrativas em defesa da instituição e da legalidade de seus atos. Destaque-se ainda que, a faculdade de anular os atos ilegais é ampla para a Administração, podendo ser exercida de ofício, pelo mesmo agente que os praticou, como por autoridade superior que venha a ter conhecimento da ilegalidade*².

2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26ª edição. Malheiros Editores, São Paulo: 2001. p. 197-198.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha

Nesta mesma linha, afirma Odete Medauar que "a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los³".

Tal posicionamento encontra-se, inclusive, sumulado:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial" (STF, Súmula 743) e "A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula 346.)

CONSIDERANDO que o artigo 45 da Lei Federal n.º 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece que **"em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado"**;

CONSIDERANDO que, relativamente ao poder geral de cautela da Administração Pública, Osório⁴ (2010, p. 98) defende sua inserção no conceito de poder de polícia administrativa, com viés preventivo, tendo em vista que se destina a evitar a ocorrência de violação à ordem jurídica, perseguindo o bem comum, a consecução da boa ordem no uso dos bens e serviços públicos;

CONSIDERANDO, que, no mesmo sentido, Mello⁵ (2010, p.

3 MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 130.

4 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

5 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha

859) anota que as medidas cautelares se destinam a “prevenir danos sérios ao interesse público ou à boa ordem administrativa”, e, diferentemente das sanções administrativas, não possuem a finalidade de intimidar ou punir infratores, mas, sim, “a de paralisar comportamentos de efeitos danosos ou de abortar a possibilidade de que se desencadeiem”;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, na forma do que estabelecem o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, inciso II, ambos da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal; artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná e artigo 25, IV, “a”, da Lei Federal n.º 8.625/93;

CONSIDERANDO que o Ministério Público compete zelar pela defesa dos direitos assegurados na Constituição da República de 1988 sempre que necessário for para garantia do seu respeito pelos poderes municipais, nos termos do artigo 27, inciso I da Lei 8.625/93;

CONSIDERANDO que o art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99 dispõe que compete ao Ministério Público do Estado do Paraná *expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública*;

CONSIDERANDO, em última análise, que o **princípio da**



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu

indisponibilidade, pela Administração, do interesse público, pedra angular do regime jurídico de Direito Administrativo, impinge ao gestor público obrigações que garantam uma atuação administrativa afivelada à realização dos interesses da sociedade, pois estes não estão à livre disposição do administrador,

RESOLVE RECOMENDAR

ao **PREFEITO DE MANGUEIRINHA, Senhor Elídio Zimerman de Moraes**, a adoção de todas as providências que se fizerem necessárias, a contar de sua notificação dos termos deste documento, para que, em cumprimento às considerações constantes deste instrumento:

a) Adote providências administrativas no sentido de **RESCINDIR OS CONTRATOS Nº 167/2022 e 199/2022**, em que figuram como contratadas, respectivamente, as pessoas jurídicas **J. CHAVES ANTUNES PAVIMENTAÇÕES e L.C. TEIXEIRA – EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRAS**, por inexecução contratual, nos termos dos art. 77 e 78, incisos II e VI, da Lei 8.666/93 e artigo 62 da Lei nº 14.133/21, procedendo, o mais breve possível, à realização de novo processo licitatório, a fim de que não haja prejuízo aos serviços públicos prestados à população, em homenagem ao princípio da continuidade dos serviços públicos;

b) Adote as providências objetivando a **APURAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS CONSTANTES DESTA RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**, além da obtenção de outros elementos essenciais à apuração de ocorrência de ilegalidades praticadas pelas empresas contratadas, respeitado o contraditório administrativo;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha

c) Tome as providências administrativas no sentido de proceder à responsabilização administrativa e judicial das empresas **J. CHAVES ANTUNES PAVIMENTAÇÕES e L.C. TEIXEIRA – EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRAS**, nos termos da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção); à apuração minuciosa do prejuízo causado ao erário, bem como da responsabilidade dos servidores públicos que eventualmente tenham contribuído, omissiva ou comissivamente, para o prejuízo verificado à Administração Pública;

d) Informe seus subordinados a respeito do conteúdo da presente Recomendação Administrativa, bem como dê a publicidade legalmente exigida quando do encerramento da relação jurídico contratual;

e) Que, adote providências internas para que eventuais contratações relacionadas a empresas de engenharia para execução de obras e serviços se deem após ampla análise de idoneidade, bem como dos requisitos e exigências mínimos relativas à capacidade técnica da empresa a ser contratada;

f) Esta Recomendação Administrativa tem efeitos imediatos. 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 supramencionadas, no intuito de tornar efetivos os interesses indisponíveis resguardados por esta Recomendação;

g) A presente Recomendação Administrativa não extingue o Inquérito Civil n.º 0083.22.000395-4, que possui como objeto a apuração de possíveis irregularidades nas contratações realizadas pelo Município de Mangueirinha, o qual, somente poderá ser arquivado, mediante a comprovação cabal de acatamento e cumprimento integral da presente



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Mangueirinha

Recomendação ou com o ajuizamento da respectiva ação judicial, em caso de não acolhimento e persistência das ilegalidades.

Concede-se o prazo de **48 (quarenta e oito) horas** para que a Administração Pública de Mangueirinha **informe se acatará** os termos da presente Recomendação Administrativa, sob de pena de se entender que nenhuma providência foi ou será adotada.

Concede-se o prazo de **60 (sessenta) dias para que a Administração Pública de Mangueirinha, realize o cumprimento integral dos termos desta Recomendação Administrativa.**

Havendo acolhida, confira-se ampla divulgação à presente recomendação, fazendo-se publicar no site do Município, sendo que o Ministério Público enviará cópia da mesma à Câmara Municipal de Mangueirinha/PR para fiscalização.

Mangueirinha/PR, 11 de agosto de 2023.

GUSTAVO ROCHA
PASSINI:0668811161
6

Assinado de forma digital por
GUSTAVO ROCHA
PASSINI:06688111616
Dados: 2023.08.11 16:44:53 -03'00'

GUSTAVO ROCHA PASSINI

Promotor de Justiça