



Número: **0600256-12.2021.6.05.0000**

Classe: **PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral**

Órgão julgador: **Gabinete do Presidente Desembargador Eleitoral Roberto Maynard Frank**

Última distribuição : **17/11/2021**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Relator: **ROBERTO MAYNARD FRANK**

Assuntos: **Processo Administrativo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
M.PINHEIRO CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA - ME (RECORRENTE)		ALEXANDRE JATOBA GOMES (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
49107 957	14/01/2022 09:36	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

PROCESSO ADMINISTRATIVO (1298) - 0600256-12.2021.6.05.0000 - Salvador - BAHIA

**RELATOR: Juiz ROBERTO MAYNARD FRANK**

**RECORRENTE: M.PINHEIRO CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA - ME**

**ADVOGADO: ALEXANDRE JATOBA GOMES - OAB/BA32481**

### EMENTA

**Recurso. Processo administrativo. Fraude em Licitação. Apresentação de Atestado falso. Empresa vencedora do Pregão Eletrônico 03/2020. Indícios suficientes. Correta aplicação de penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União. Razoabilidade e proporcionalidade observadas. Desprovimento.**

1. A apuração de violações ao edital é um poder-dever da Administração Pública, de natureza indisponível, de maneira que o descumprimento das disposições editalícias, pelo licitante, desprovido de justificativa plausível, enseja a aplicação da reprimenda legal prevista.

2. *In casu*, para atender aos requisitos de habilitação do Pregão nº 03/2020, a recorrente comportou-se de modo inidôneo, na medida em que se valeu de documento cujo teor era sabidamente inverídico, consistente na apresentação de atestado de capacidade técnica falso, supostamente emitido pela Prefeitura de Manoel Vitorino, que rescindiu o contrato que mantinha com a recorrente.

3. Outrossim, os elementos dos autos apontam no sentido de que o atestado emitido pela Faculdade Santo Antônio não demonstra a capacidade técnica da recorrente, uma vez que não corrobora que os serviços contratados teriam sido efetivamente prestados.

4. Neste sentido tem-se que conduta da insurgente infringe as condições 4.4 e 17.1, "b" e "c", do Edital, bem como o art. 30, da Portaria da Presidência n.º 305/2019 e art. 7º da Lei nº 10.520/02, atraindo, assim, a aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com o poder público.

5. Ante os fundamentos predelineados, nega-se provimento o recurso, para manter a decisão que aplicou a predita penalidade.



6. Registre-se, por fim, que ante a natureza do ato praticado pela recorrente no procedimento licitatório, o Tribunal já adotou todas as providências administrativas no sentido promover a anulação do contrato que mantém com a recorrente, bem como de levar a notícia da fraude praticada ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal.

ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, à unanimidade, NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ADMINISTRATIVO.

Sala das Sessões do TRE da Bahia, 16/12/2021

Juiz ROBERTO MAYNARD FRANK

#### RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa M. PINHEIRO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., em face da decisão proferida por esta Presidência, que, acolhendo o Parecer da Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos e Questões Administrativas (ASJUR) (ID n.º1749848 – fls. 29/30), em procedimento de apuração de responsabilidade por conduta praticada no Pregão Eletrônico n. 03/2020, com esteio na condição 17.1, “b”, do Edital e o art. 30, VIII, da Portaria da Presidência n.º 305/2019, da Presidência desse Regional, aplicou a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 24(vinte e quatro) meses.

A recorrente aduz em suas razões recursais que: (i) não foi oportunizado aos envolvidos a produção de provas, tais como perícia grafotécnica, oitiva do preposto da prefeitura municipal, com o intuito de questionar a veracidade do documento apresentado pelo denunciante que, inclusive deu causa à anulação da habilitação da recorrente (vencedora) do certame e, conseqüentemente, a rescisão unilateral do Contrato; (ii) que o referido documento não fora confeccionado e/ou assinado pela empresa ora recorrente, e sim fora solicitado de forma administrativa a emissão do atestado de capacidade técnica; (iii) que não há que se falar em qualquer ilegalidade praticada por empresa que demonstrou total boa-fé; (iv) que a punição aplicada a esta empresa fora feito de forma irrazoável e desproporcional, visto que em momento algum houve a apresentação de documento eivado de falsidade; (v) que a imposição de sanção deve ser feita respeitando o direito das licitantes ao devido processo legal, neles incluídos os princípios do contraditório e ampla defesa, bem como a vedação à condenação sem provas que justifiquem e comprovem o cometimento do ato ilícito; (vi) que a punição acometida a esta recorrente fundamentou-se unicamente em informações prestadas pela denunciante, sem qualquer embasamento documental que as comprove; (vii) que a condenação baseada



unicamente na dúvida sobre o cometimento de ato ilícito, sem existência de certeza e provas suficientes de autoria e materialidade, é repudiada pela Constituição Federal, que assegura em seu art. 50, o direito ao devido processo legal; (viii) que restou demonstrado que não houve dolo desta empresa e que os serviços foram prestados, conforme declarou o atestado de capacidade técnica, sendo, portanto, desproporcional a penalidade aplicada.

Nesse cenário, a apuração de responsabilidade tramitou no Processo SEI nº 0139384-89.2020.6.05.8000, com ulterior remessa à SJU, tendo em vista a necessidade de submissão do recurso administrativo ao crivo da Corte deste Regional, através de processo, regularmente atuado e distribuído, nos termos dos artigos 38, 146 e 150 da Resolução Administrativa n.º 1/2017, do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (Regimento Interno do Tribunal).

Dessa forma, atuado, distribuído e registrado no Processo Judicial Eletrônico (PJ-e), voltam-me conclusos.

É o relatório.

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL**  
**GABINETE DO PRESIDENTE ROBERTO MAYNARD FRANK**

REFERÊNCIA-TSE	: 0600256-12.2021.6.05.0000
PROCEDÊNCIA	: Salvador - BAHIA
RELATOR	: ROBERTO MAYNARD FRANK

RECORRENTE: M.PINHEIRO CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA - ME

REFERÊNCIA-TRE :

**VOTO**

Conheço do recurso porque observados os requisitos legais.

Desvelando-se os autos, verifica-se que não há razões para deixar de aplicar penalidade à conduta praticada pela recorrente, porquanto não logrou êxito em apresentar plausível justificativa para o comportamento inidôneo na licitação, consubstanciado em apresentação de documento com conteúdo inverídico.

Em verdade, a recorrente não se desincumbiu da responsabilidade de colacionar provas de que



os serviços relacionados no atestado foram efetivamente prestados (notas fiscais, por exemplo).

Ao contrário do declinado em sua peça recursal, a recorrente quedou-se omissa, robustecendo as suspeitas deste órgão quanto à falsidade do seu conteúdo.

Demais disso, a municipalidade negou a emissão de atestado em favor da empresa, ora recorrente. E é cediço que a declaração emitida por aquele que exerce múnus público goza de fé pública, presumindo-se a sua autenticidade e legitimidade.

Ressalte-se que, no Parecer nº 453/2021 (doc. nº [1716671](#)), a unidade de assessoramento explicitou as razões pelas quais entendeu que a conduta da recorrente se amoldou às prescrições do art. 30, § 1º, V, da Portaria nº 305/2019 da Presidência deste Tribunal, implicando a aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União. Pela pertinência, reproduzimos trecho do parecer em comento:

(...)

6. Com efeito, as razões aventadas pela Contratada não se prestam a afastar os indícios de fraude na licitação.

6.1. No que tange ao atestado da Prefeitura de Manoel Vitorino, apesar de afirmar a prestação regular dos serviços no período de 01/02 a 19/07/2019, a empresa reconhece que deixou de recolher os encargos trabalhistas e previdenciários dos profissionais[1]. Ora, a contradição é patente. A execução de serviços com dedicação de mão-de-obra exclusiva exige o cumprimento de tais obrigações, não se limitando ao pagamento de salários. Ainda que ausente o instrumento formal (contrato de trabalho, registro em carteira de trabalho), competia a M. PINHEIRO honrar com os encargos decorrentes do vínculo empregatício. A sua omissão constitui infração à legislação de regência.

6.2. Insta salientar que eventuais vícios no procedimento da rescisão do Contrato nº 011PP/2019 não invalidam o desfecho da questão. Fato é que, para atender aos requisitos de habilitação do Pregão nº 03/2020, a empresa utilizou documento com teor sabidamente falso, uma vez que: a) o negócio foi desfeito unilateralmente pela Prefeitura; b) a empresa não arcou com as obrigações trabalhistas dos empregados alocados na execução dos serviços.

6.3. Calha obtemperar, ainda, que a municipalidade nega a emissão de atestado em favor da empresa (doc. nº [1640930](#)). A declaração do Prefeito goza de fé pública, presumindo-se a sua autenticidade e legitimidade[2].

7. Oportuno destacar as prescrições da condição 12.1.7.2 do ato convocatório:

*Somente serão aceitos atestados e/ou declarações de capacidade técnica expedidos após a conclusão do respectivo contrato ou decorrido no mínimo um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior.*

7.1. O dispositivo foi fruto de recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), regra posteriormente incorporada à Instrução Normativa SLTI/MPOG



nº 02/2008. No Acórdão nº 1214/2013, acolhendo estudo realizado por grupo formado por representantes de vários órgãos, a Corte considerou a proposta relevante, uma vez que, para avaliação da prestação dos serviços, seria necessário um tempo mínimo de execução. Ou seja, a comprovação da experiência anterior deve ser qualificada, não bastando que a licitante tenha realizado atividade similar. Exige-se que a sua atuação tenha sido satisfatória.

7.2. No caso em exame, o ajuste foi concluído antecipadamente pelo Município, por culpa da Contratada (Parecer nº 009/2019 – doc. nº [1281868](#)), o que, por óbvio, obsta a certificação de que os serviços foram prestados regularmente.

8. Impende salientar que a M. PINHEIRO deixou de se manifestar acerca do atestado emitido pela Faculdade Santo Antônio, assinado por Aurilea Maria Santos Pinheiro.

8.1. O relatório detalhado extraído do SICAF (doc. nº [1716664](#)), ora anexado aos autos, confirma que a signatária é genitora do sócio da empresa.

8.2. Caberia à Contratada colacionar provas de que os serviços relacionados no atestado foram efetivamente prestados (notas fiscais, por exemplo). Tratando-se de contrato particular, não há sequer a publicação em meio oficial.

8.3. A omissão da empresa robustece as suspeitas deste órgão quanto à falsidade do seu conteúdo.

9. Analisando situação semelhante, o TCU assentou a possibilidade de caracterização da falsidade com base em provas indiciárias, culminando em fraude à licitação, apenada com declaração de inidoneidade. Nos termos do Acórdão nº 1106/2018 – Plenário:

*7. Esse conjunto de indícios converge densamente para a caracterização da falsidade dos atestados. A respeito de evidências dessa natureza, o entendimento desta Corte é no sentido de que é possível a utilização de prova indiciária para firmar o convencimento do julgador (a exemplo dos Acórdãos 2.374/2015 e 2.735/2010, ambos do Plenário), conforme retrata este excerto do voto da Ministra Ana Arraes, condutor do Acórdão 1.223/2015 – Plenário:*

*“31. Nesses termos, consoante admitido no direito pátrio e na jurisprudência pacificada, acolho integralmente o exame da unidade técnica acerca da validade das provas indiciárias para firmar o convencimento do julgador quando os indícios são vários, fortes e convergentes e o responsável não apresenta contra-indícios de sua participação nos ilícitos. (...)”*

*8. Além do mais, ainda segundo a jurisprudência deste Tribunal, a apresentação de atestado com conteúdo falso, por si, já configura a prática de fraude à licitação prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, tendo como consequência a declaração de inidoneidade (ver Acórdãos 27/2013, 2.988/2013 e 2.677/2014, todos do Plenário).*

*9. Diante do exposto, concordo integralmente com a proposta da*



*unidade técnica de considerar procedente a representação, determinar a adoção de providências para a anulação do ato que habilitou a Denes Expedito Rebouças, bem como declará-la inidônea – para essa penalidade, indico o período de três anos. Reputo igualmente adequada a sugestão de dar ciência da deliberação a ser proferida ao Ministério Público Federal, à Polícia Federal e às entidades que firmaram contrato com a referida sociedade empresária.*

10. Assim, com amparo nos elementos acima aduzidos, entendemos que os atestados emitidos pela Faculdade Santo Antônio e pela Prefeitura de Manoel Vitorino (doc. nº [1281874](#)), apresentados no Pregão Eletrônico nº 03/2020, possuem teor inverídico, gerando as consequências a seguir delineadas.

10.1. Nulidade da decisão de habilitação da M. PINHEIRO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., induzindo à invalidade do contrato. Nesse sentido, estabelece o art. 49 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

*Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.*

*§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.*

***§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.***

***§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.***

*§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.*

10.1.1. Para a concretização da medida, a empresa deverá ser notificada, concedendo-lhe prazo para exercício do contraditório e da ampla defesa.

10.2. Instauração de procedimento de apuração de responsabilidade em face da configuração do ilícito administrativo descrito na condição 17.1, “b” (comportar-se de modo inidôneo), sujeitando-se à aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de até 5 (cinco) anos.

10.2.1. Consoante ressaltado pela SELIC, a Portaria nº 305/2019 deste Tribunal prevê que:

*Art. 30. Conforme artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, poderá ser aplicada a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União e descredenciamento do SICAF, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo de outras sanções previstas no edital, quando da ocorrência das condutas a seguir relacionadas, realizada a dosimetria da pena,*



*nos seguintes termos:*

*(...)*

*V - comportar-se de modo inidôneo - a prática de atos direcionados a prejudicar o bom andamento do certame ou do contrato, tais como a fraude ou frustração do caráter competitivo do procedimento licitatório, ação em conluio ou em desconformidade com a lei, indução deliberada a erro no julgamento, prestação falsa de informações, apresentação de documentação com informações inverídicas ou que contenha emenda ou rasura, destinados a prejudicar a veracidade de seu teor original.*

10.3. Comunicação dos fatos ao Ministério Público e à Polícia Federal, tendo em vista a possibilidade de tipificação penal.

11. Por fim, para evitar solução de continuidade dos serviços, a Administração poderá verificar o interesse das licitantes subsequentes na contratação direta do remanescente do serviço, com fulcro no art. 24, XI, da Lei nº 8.666/93[3].

É o parecer, *sub censura.*”

Vale asseverar que, como bem pontuado no judicioso parecer, a execução de serviços com dedicação de mão-de-obra exclusiva exige o cumprimento de tais obrigações, não se limitando ao pagamento de salários. Ainda que ausente o instrumento formal (contrato de trabalho, registro em carteira de trabalho), competia à M. PINHEIRO honrar com os encargos decorrentes do vínculo empregatício.

Nesse diapasão, restou indene de dúvida que o ajuste entre a empresa e o município de Manoel Vitorino foi concluído antecipadamente pelo órgão, por culpa da Contratada, o que, por óbvio, obstou a certificação de que os serviços foram, por aquela, prestados regularmente.

A despeito da recorrente afirmar que realizou regularmente os serviços para o município, no período indicado, a própria empresa reconheceu que deixou de recolher os encargos trabalhistas e previdenciários dos profissionais, evidenciando a contradição.

Depreende-se, também dos fólios, que a M. PINHEIRO deixou de se manifestar acerca do atestado emitido pela Faculdade Santo Antônio, assinado por Aurilea Maria Santos Pinheiro, e o relatório detalhado extraído do SICAF (doc. nº [1716664](#)), anexado aos autos, confirma que a signatária é genitora do sócio da empresa.

Destarte, com amparo nos elementos acima aduzidos, a conduta da recorrente incorreu no ilícito administrativo descrito na condição 17.1, “b” do Edital (comportar-se de modo inidôneo), sujeitando-se à aplicação da penalidade.

Nessa linha de intelecção, pertinente trazer à baila decisão do TCU, analisando situação semelhante, esse órgão assentou a possibilidade de caracterização da falsidade com base em provas indiciárias, culminando em fraude à licitação, apenada com declaração de inidoneidade. Nos termos do Acórdão nº 1106/2018 – Plenário:



(...)

7. *Esse conjunto de indícios converge densamente para a caracterização da falsidade dos atestados. A respeito de evidências dessa natureza, o entendimento desta Corte é no sentido de que é possível a utilização de prova indiciária para firmar o convencimento do julgador (a exemplo dos Acórdãos 2.374/2015 e 2.735/2010, ambos do Plenário), conforme retrata este excerto do voto da Ministra Ana Arraes, condutor do Acórdão 1.223/2015 – Plenário:*

*“31. Nesses termos, consoante admitido no direito pátrio e na jurisprudência pacificada, acolho integralmente o exame da unidade técnica acerca da validade das provas indiciárias para firmar o convencimento do julgador quando os indícios são vários, fortes e convergentes e o responsável não apresenta contraindícios de sua participação nos ilícitos. (...)”*

8. *Além do mais, ainda segundo a jurisprudência deste Tribunal, a apresentação de atestado com conteúdo falso, por si, já configura a prática de fraude à licitação prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, tendo como consequência a declaração de inidoneidade (ver Acórdãos 27/2013, 2.988/2013 e 2.677/2014, todos do Plenário).*

9. *Diante do exposto, concordo integralmente com a proposta da unidade técnica de considerar procedente a representação, determinar a adoção de providências para a anulação do ato que habilitou a Denes Expedito Rebouças, bem como declará-la inidônea – para essa penalidade, indico o período de três anos. Reputo igualmente adequada a sugestão de dar ciência da deliberação a ser proferida ao Ministério Público Federal, à Polícia Federal e às entidades que firmaram contrato com a referida sociedade empresária.*

Em suma, para afastar a aplicação de penalidade contratual decorrente de obrigação assumida ante a Administração Pública, mister se faz a apresentação de suficientes razões para elidir a responsabilidade decorrente da infração, o que, de fato, não ocorreu.

À vista dos fundamentos, voto pelo DESPROVIMENTO DO **RECURSO**, mantendo a decisão que aplicou a sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, pelo prazo de 24(vinte e quatro) meses.

É como voto.

**Des. ROBERTO MAYNARD FRANK**

**Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia**

**EMENTA**



**Recurso. Processo administrativo. Fraude em Licitação. Apresentação de Atestado falso. Empresa vencedora do Pregão Eletrônico 03/2020. Indícios suficientes. Correta aplicação de penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União. Razoabilidade e proporcionalidade observadas. Desprovidamento.**

1. A apuração de violações ao edital é um poder-dever da Administração Pública, de natureza indisponível, de maneira que o descumprimento das disposições editalícias, pelo licitante, desprovido de justificativa plausível, enseja a aplicação da reprimenda legal prevista.

2. *In casu*, para atender aos requisitos de habilitação do Pregão nº 03/2020, a recorrente comportou-se de modo inidôneo, na medida em que se valeu de documento cujo teor era sabidamente inverídico, consistente na apresentação de atestado de capacidade técnica falso, supostamente emitido pela Prefeitura de Manoel Vitorino, que rescindiu o contrato que mantinha com a recorrente.

3. Outrossim, os elementos dos autos apontam no sentido de que o atestado emitido pela Faculdade Santo Antônio não demonstra a capacidade técnica da recorrente, uma vez que não corrobora que os serviços contratados teriam sido efetivamente prestados.

4. Neste sentido tem-se que conduta da insurgente infringe as condições 4.4 e 17.1, “b” e “c”, do Edital, bem como o art. 30, da Portaria da Presidência n.º 305/2019 e art. 7º da Lei nº 10.520/02, atraindo, assim, a aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com o poder público.

5. Ante os fundamentos predelineados, nega-se provimento o recurso, para manter a decisão que aplicou a predita penalidade.

6. Registre-se, por fim, que ante a natureza do ato praticado pela recorrente no procedimento licitatório, o Tribunal já adotou todas as providências administrativas no sentido promover a anulação do contrato que mantém com a recorrente, bem como de levar a notícia da fraude praticada ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal.

