



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 523963/20
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA
INTERESSADO: CHARLES ROLING, ESTANISLAU MATEUS FRANUS, JAIR PINA DA SILVA, ODAIR JOSE MENEGOTTO
ADVOGADO
PROCURADOR FERNANDO QUEVEM CARDOSO MOURA
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 2190/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Representação. Município de Cafelândia. Pregão Presencial n.º 29/17. Contratação de serviços de auditoria. Fragilidade da justificativa para a contratação. Instrumento convocatório vago quanto à especificação da execução do objeto. Procedência parcial, multas e recomendação. **Desprovimento.**

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto por **ESTANISLAU MATEUS FRANUS**, então prefeito do **MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA** (peça n.º 51), face ao decidido no Acórdão n.º 1627/20 (peça n.º 46), do Plenário deste Tribunal de Contas, de relatoria do d. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, nos autos de REPRESENTAÇÃO n.º 115225/18.

O Acórdão recorrido julgou pela procedência parcial da representação, com aplicação de uma multa do art. 87, inciso III, alínea “d” da Lei Orgânica desta Corte a ESTANISLAU MATHEUS FRANUS, Prefeito de Cafelândia e a ODAIR JOSÉ MENEGOTTO, pregoeiro responsável e aposição de recomendação ao MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA para que, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seus futuros certames, proceda à realização de pesquisa de preços em fontes diversas, a exemplo de pesquisa de fornecedores, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de registro de preços, contratações feitas pela iniciativa privada em condições análogas às da Administração Pública.

O Recorrente busca a reforma do acórdão (peça n.º 51), para que seja afastada a imposição da multa aplicada a ele, alegando, em suma, que:

a) A justificativa para a contratação de empresa de auditoria respeitou a legalidade e a boa-fé, não implicando em prejuízo para o município. A licitação constitui uma prerrogativa autorizada pela Lei n.º 8.666/93 e tinha como motivação justamente a verificação de irregularidades administrativas do ano de 2013 a 2016, o que efetivamente foi constatado pelo relatório da auditoria;

b) O objeto do edital foi descrito de modo objetivo como “contratação de empresa especializada em auditoria”, no entanto, no Anexo I do mesmo edital há descrição especificada para prestação de serviços de auditoria “nas áreas financeira, contábil, administrativa, recursos humanos, contratos, saúde, educação e obras de engenharia, compreendendo os exercícios de 2013 a 2016 “. É entendimento do ordenamento jurídico que os anexos compõem o edital de licitação, devendo ser afastada a multa pois a descrição contida no item 1 do Anexo I foi evidentemente específica e esclarecedora, tanto que foi prestado corretamente pela contratada;

c) A multa administrativa não pode ser aplicada, pois o entendimento de que gestor deixou de observar formalidade prevista em lei é inteiramente subjetivo, impedindo a adequada subsunção do fato em análise à norma reguladora. Não é possível verificar com segurança a tipicidade da conduta. Ademais, não se pode afirmar que o edital foi vago já que o relatório entregue pela auditoria, como conclusão do serviço contratado e efetivamente prestado, foi estritamente dentro do que o edital exigia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante Instrução n.º 568/22 (peça n.º 58), opina pelo **desprovemento** do recurso, para que seja mantida integralmente a decisão pois o recorrente não apresentou justificativa plausível para a necessidade da auditoria realizada. Entendeu também que as informações disponíveis no edital são insuficientes, motivos pelos quais deve ser mantida a irregularidade e a sanção imposta.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 276/22 (peça n.º 59), exarada pela Procuradora KATIA REGINA PUCHASKI manifesta-se pelo conhecimento do Recurso e no mérito pelo **não provimento**, com a manutenção integral do Acórdão n.º 1627/20, do Tribunal Pleno.

É o relatório.

II – VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

Cinge-se a controvérsia à multa aplicada ao recorrente por violação do art. 3.º, inc., I, da Lei n.º 10.520/02 em razão da ausência de justificativa para realização do certame e de definição suficiente do objeto do Pregão Presencial n.º 29/2017.

Inicialmente, no que tange à falta de justificativa para comprovar a necessidade de contratação, o recorrente defende que respeitou a legalidade e a boa-fé, não implicando em prejuízo para o município.

O edital do pregão constou apenas que “a presente licitação se faz necessária para contratar empresa especializada em auditoria” (peça 25, fl. 2), o que não pode ser considerada uma justificativa para a realização da auditoria. A partir das justificativas deve ser possível identificar objetivamente a necessidade da contratação e os motivos pelos quais o objeto escolhido pode suprir tal necessidade, o que não se verifica no presente caso.

Conforme bem fundamentado na decisão em análise:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...) não restou devidamente aclarado nos autos do procedimento licitatório a justificativa para a realização do certame, eis que a única motivação que se encontra formalmente no referido procedimento é aquela constante do documento acostado na peça 25, fls. 2, intitulado “Solicitação 54/2017 – Termo de referência”, que apregoa que “a presente licitação se faz necessária para contratar empresa especializada em auditoria”. Ora, tal justificativa, na forma declinada pela municipalidade, encerra contornos pueris, dada a sua extrema simplicidade, eis que se limita a dizer o óbvio: a necessidade de realização de licitação para a celebração de um contrato, no caso, para a prestação de serviços de auditoria. Isso não pode sequer ser considerado uma aparente justificativa, pois só traduz o mandamento constitucional do art. 37, inc. XXI, que impõe que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”. Toda e qualquer licitação deve ter por substrato o atendimento de uma necessidade pública, a ser satisfeita com a execução a contento do seu objeto. No caso dos autos, não restou evidenciada qual seria essa necessidade, em franca violação ao art. 3º, inc. I, da Lei n.º 10.520/02 que determina que, na fase preparatória do pregão, “a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame”. Ou seja, como afirmado pela unidade técnica: “A singela justificativa anteriormente transcrita não é suficiente para entendermos a real necessidade do procedimento, e, em que pese por si só não se traduza em “interesses eleitorais e particular”, prejudica bastante a possibilidade do controle acerca da efetiva necessidade e objetivos da contratação” (peça 44, fls. 5).” (grifo nosso)

Como bem apontado pela Unidade Técnica, o motivo da contratação constitui elemento essencial para demonstrar a legitimidade da despesa realizada, consoante entendimento desta Corte de Contas:

Tomada de contas extraordinária. Combate ao novo coronavírus e à covid-19. Profilaxia e tratamento precoce. Compra de medicamento antiparasitário (ivermectina). Distribuição em grande escala à população. Análise das justificativas para a contratação no caso concreto. Despesa sem motivação legítima. Ausência de comprovação de eficácia da solução adotada. Vícios de motivo. Ilegitimidade da despesa. Lei 13.979/2020, art. 3º, § 1º. Lei 4.717/1965, art. 2º, d, e parágrafo único, d. ADI 6421. Irregularidade das contas. Multas administrativas. Recomendações. Comunicações ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ministério Público Estadual (MPPR) e ao Tribunal de Contas da União (TCU).

[...]

A análise das justificativas é imprescindível, neste caso concreto, para aferir se o motivo do ato administrativo é escorreito e, por conseguinte, se a decisão administrativa se afigura legítima [...] A detida análise das justificativas apresentadas pelo Município para a contratação, acima apreciada em detalhes, evidencia que todas elas apresentaram inconsistências. [...] No mais, a inexistência dos motivos é vício expressamente previsto na Lei 4.717/1965, materializando-se —quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido (artigo 2º, parágrafo único, alínea d) sendo precisamente esse o caso dos autos, conforme demonstrado nesta fundamentação. (grifo nosso)

Ademais, é imprescindível que o gestor público explicita o substrato fático e jurídico que fundamenta suas decisões, sobretudo nas situações que irão onerar o erário. A ausência de justificativa da necessidade da contratação, além de afrontar o princípio da motivação, que rege a Administração Pública, tem como efeitos: o risco de contratação desnecessária para a Administração; prejuízo ao erário; prejuízo na transparência do processo licitatório.

Quanto à descrição insuficiente do objeto da licitação, o recorrente reitera as mesmas justificativas apresentadas em seu contraditório, no sentido de que o objeto da licitação foi devidamente especificado, de forma clara suficiente para evidenciar o escopo da contratação, a descrição complementar contida no item 1 do Anexo I também auxiliou nos esclarecimentos, tanto que o objeto foi prestado corretamente pela contratada.

No entanto, o edital (peça n.º 25, pg. 7) limita-se a descrever o objeto do serviço a ser executado em menos de 3 linhas, nos seguintes termos: *“Prestação de serviços de Auditoria nas Áreas Financeira, Contábil, Administrativa, Recursos Humanos, Contratos, Saúde, Educação, e Obras de Engenharia, compreendendo os exercícios de 2013 a 2016.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ora, é evidente que nesse caso não houve especificação suficiente do objeto licitado pois não foram detalhados os serviços que deveriam ser auditados em cada área citada. Essas deficiências, claramente, restringiram a competitividade, impedindo que as empresas interessadas apurassem os custos e formulassem propostas, visto que a empresa contratada foi a única participante do certame, consoante a ata de pregão presencial (Peça n.º 25, fl. 117).

Em relação aos complementos contidos no Anexo I, item 1, são indicados apenas códigos do SIM-AM (peça 25, fls. 7 e 8), sem qualquer descrição. Somente foram listadas ferramentas que a contratada deveria possuir, portanto, insuficientes para informar o serviço a ser prestado.

Ademais, esta Corte de Contas possui entendimento consolidado no sentido de ser indispensável a descrição precisa e suficiente do objeto a ser licitado, sob pena de afronta aos princípios da igualdade entre os licitantes e publicidade, conforme os seguintes acórdãos exarados pelo Plenário deste Tribunal:

2.1. Caracterização inadequada do objeto licitado/contratado.

(...)

Deve-se observar que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara. No mesmo sentido, já determinou o Tribunal de Contas da União, Súmula 177, de 26 de outubro de 1982:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Nos ensinamentos de Marçal Justen Filho:

A descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori. Entre a opção de uma descrição sucinta e uma descrição minuciosa, não pode haver dúvida para a Administração Pública: tem de escolher a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

descrição completa e minuciosa. Certamente, a descrição deve ser clara. No caso, “sucinto” não é sinônimo de “obsuro”. Se a descrição do objeto da licitação não for completa e perfeita, haverá nulidade, nos termos adiante apontados.

Anote-se que o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração.

Acórdão n.º 831/22- Tribunal Pleno - CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (grifo nosso)

Representação de Lei 8.666/93 relativa ao Pregão Eletrônico 101/21 do Município de Capitão Leônidas Marques – Deficiente descrição do objeto do certame – Procedência parcial e expedição de recomendação.

[...]

Ao examinar tal dispositivo, ensina Marçal Justen Filho: A descrição o objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori. [...] Consultando o Edital do Pregão Eletrônico 101/21, verifica-se que o tipo de serviço buscado está razoavelmente descrito. Porém, existem duas informações absolutamente cruciais para a formulação de propostas adequadas que não foram prestadas, quais sejam: o volume de serviço a ser prestado e a definição de ‘peças básicas’. É óbvio que o custo de serviços de manutenção para 50 computadores não é o mesmo do custo para manutenção de 500 computadores, de modo que deveria o Município fornecer informações que possibilitassem aos licitante, ainda que forma aproximada, avaliar o volume de trabalho buscado (v.g. mediante indicação do número de computadores, do número de atendimentos realizados no ano anterior...). Além disso, a previsão de que está “incluso o fornecimento de peças básicas” é por demais indeterminada, possibilitando interpretações diversas pelos interessados e tendo o condão, inclusive, de obstar a busca pela proposta mais vantajosa, uma vez que é possível (e até esperado) que haja discordância acerca da caracterização de determinados itens como ‘peças básicas’ (o que pode gerar dificuldades até na execução do contrato).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acórdão n.º 140/22- Tribunal Pleno - CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (grifo nosso)

Finalmente, o recorrente argumenta que a multa administrativa não pode ser aplicada, pois o entendimento de que o gestor deixou de observar formalidade prevista em lei é inteiramente subjetivo, impedindo a adequada subsunção do fato em análise à norma reguladora.

Também não merece guarida essa argumentação. Como bem esclarecido pela unidade técnica, o Acórdão em análise fez referência às disposições da Lei do Pregão, Lei n.º 10.520/02, que é “precisa quanto à necessidade de apresentação de justificativa para realização de licitação e à importância da descrição do objeto do certame”:

“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;” (grifo nosso)

Portanto, ante a ausência de apresentação de justificativa para contratação de empresa de auditoria e definição do objeto da licitação de forma clara, o que nitidamente limitou a competitividade do certame, mostra-se necessária a manutenção da sanção imposta.

Desse modo, inexistindo justificativas ou documentos hábeis a afastar a responsabilidade do recorrente, corroboro o entendimento da Unidade Técnica e do Parquet de Contas, pela manutenção da decisão recorrida.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **DESPROVIMENTO** do presente Recurso de Revista, mantendo integralmente o decidido no Acórdão n.º 1627/20, pelo plenário deste Tribunal de Contas, de relatoria do d.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, nos autos de n.º 115225/18.

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:

Negar PROVIMENTO do presente Recurso de Revista, mantendo integralmente o decidido no Acórdão n.º 1627/20, pelo plenário deste Tribunal de Contas, de relatoria do d. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, nos autos de n.º 115225/18.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 29 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente