TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	342427/22
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PIRAQUARA
INTERESSADO:	EDER FARIAS CORREIA, HENRIQUE CORDEIRO MULHENHOFF, JOSIMAR APARECIDO KNUPP FROES, MARCELLA LETICIA KRAINSKI, MUNICÍPIO DE PIRAQUARA, RAFAEL PEREIRA DE SOUZA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2817/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93. Dispensa de licitação. Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos e especializados para organização, elaboração, aplicação e correção de provas. Ausência de prejuízo. Irregularidades não comprovadas. Improcedência.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.º 8.666/93, com pedido cautelar, encaminhada por Eder Farias Correia, em virtude de supostas irregularidades no processo de Dispensa de Licitação n.º 05/2022 do Município de Piraquara, que tem por objeto:

> (...) contratação de empresa para prestação de "serviços técnicos e especializados para organização, elaboração, aplicação e correção de provas, análise de recursos interpostos pelos candidatos e execução plena de concurso público do Município de Piraquara (servidores estatutários - regime jurídico único), para preencher cargos públicos do quadro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde e Procuradoria Geral do Município".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7A9U.JQLA.0PNE.HN1A.V

Segundo narrado, a empresa contratada foi a FUNDAÇÃO DE APOIO AO CAMPUS DE PARANAVAÍ – FACULDADE ESTADUAL DE CIÊNCIAS E LETRAS DE PARANAVAÍ – FAFIPA.

Em síntese, o representante aponta as seguintes irregularidades na contratação: (i) ausência de comprovação da inquestionável reputação ético-profissional; (ii) justificativa genérica – não subsunção do caso concreto à norma legal (artigo 24, inciso XIII, da Lei n.° 8.666/93); (iii) inadequação da pesquisa de preços – falta de pluralidade de fontes consultadas; (iv) ausência de orçamento detalhado de custos unitário; (v) descumprimento do termo de referência e do contrato; e (vi) prazo para aplicação das provas.

Ao final, requer a "imediata suspensão do contrato, a fim de evitar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação tanto ao erário público quanto aos candidatos inscritos.".

Após manifestação preliminar, o expediente foi recebido pelo Despacho n.º 717/22 (peça 28). O pleito cautelar, contudo, não foi deferido.

Por conseguinte, foram citados o Município de Piraquara, na pessoa de seu representante legal, o Sr. Josimar Aparecido Knupp Fróes (prefeito), o Sr. Henrique Cordeiro Mulhenhoff (Secretário Municipal de Administração, subscritor do processo de dispensa), a Sra. Marcella Leticia Krainski (Departamento de Licitações e Contratos, subscritora do processo de dispensa) e o Sr. Rafael Pereira de Souza (Divisão de Compras, subscritor do processo de dispensa).

Também, o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE, tendo a unidade técnica emitido ciência mediante o Despacho n.º 2773/22 (peça 29).

Às peças 37 e 39, o representante peticionou reiterando que houve descumprimento do "prazo legal para a realização das inscrições do certame" e outras irregularidades. Assim, reiterou o pedido cautelar.

Pelo Despacho n.º 766/22 (peça 40), mantive a decisão pelo indeferimento da cautelar, uma vez não apresentados quaisquer elementos novos a modificar o juízo do relator.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7A9U.JQLA.0PNE.HN1A.V

Na sequência, as defesas foram anexadas às peças 45 e 48.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 4246/22 (peça 49), manifestou-se pelo "CONHECIMENTO e NÃO PROVIMENTO à presente representação, opinando pelo seu consequente encerramento e arquivamento, com a expedição de recomendação, contudo, para que em futuros procedimentos de dispensa de licitação com objeto análogo seja apresentada planilha que contemple preços unitários.".

Ainda, sugeriu "seja dada ciência da decisão a ser proferida nesta representação à CAGE, tendo em vista que, como supradito, o concurso público nº 338/22 da Prefeitura de Piraquara é objeto do RAT nº 39205-0/22".

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou pela procedência parcial da demanda, "unicamente com relação à deficiente pesquisa de mercado para formação de preço, sugerindo a expedição de recomendação à Municipalidade para que observe a orientação deste Tribunal de Contas a respeito do tema, especialmente as conclusões atingidas pelo v. Acórdão n.º 1314/19 - Tribunal Pleno.". Quanto à recomendação sugerida pela unidade técnica, destacou (Parecer n.º 888/22, peça 50):

> Por fim, quanto à sugestão técnica de expedição de recomendação ao Município de Piraquara "para que em futuros procedimentos de dispensa de licitação com objeto análogo seja apresentada planilha que contemple preços unitários", este Parquet entende desnecessária a medida, tendo em vista a alegação da defesa de que o detalhamento "não [é] prática usual do mercado na contratação deste objeto", corroborado pelo posicionamento do Tribunal de Contas da União de que os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários podem ser dispensados em casos "em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento" (Acórdão n.º 1750/14 - Plenário).
>
> Considerando, ainda, que a exigência possui fundamento na necessidade de demonstração da estimativa de preços para permitir a verificação da adequação dos valores, este órgão ministerial vislumbra a dificuldade na segregação dos custos relativos à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7A9U.JQLA.0PNE.HN1A.V

> elaboração, à organização, à correção e à análise de recursos, por exemplo, o que impede a formulação adequada do documento.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, importa mencionar que o Concurso Público n.º 338/22 do Município de Piraquara, que motivou a contratação ora questionada, é objeto do Requerimento de Análise Técnica – Admissão de Pessoal n.º 392050/22, no qual a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) desta Corte emitiu parecer pela regularidade da contratação da banca examinadora.

No mérito, extrai-se dos autos que a Administração realizou o processo de Dispensa de Licitação n.º 05/2022 para a *"contratação de empresa para prestação de serviços técnicos e especializados para organização, elaboração, aplicação e correção de provas, análise de recursos interpostos pelos candidatos e execução plena de concurso público do Município de Piraquara".*

A dispensa fundamentou-se no artigo 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, que assim dispõe:

> Art. 24. É dispensável a licitação:
>
> (...)
>
> XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

A instituição contratada foi a FUNDAÇÃO DE APOIO AO CAMPUS DE PARANAVAÍ – FACULDADE ESTADUAL DE CIÊNCIAS E LETRAS DE PARANAVAÍ – FAFIPA.

Quanto aos requisitos para a realização da dispensa, extrai-se do dispositivo acima que a contratada deve: (i) ser instituição brasileira; (ii) ser regimental ou estatutariamente destinada à pesquisa, ao ensino, ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7A9U.JQLA.0PNE.HN1A.V

desenvolvimento institucional ou à recuperação do preso; (iii) deter inquestionável reputação ético-profissional; e (iv) não ter fins lucrativos.

Analisando o estatuto da entidade (peça 03, fls. 77 e ss.), observa-se que se trata de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, que tem por objetivo básico "o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão".

Sobre a reputação ético-profissional, foram juntados no procedimento licitatório atestados do Município de Foz do Iguaçu e do Município de Arapongas, bem como do Conselho Regional de Administração do Paraná (peça 03, fls. 99 e ss.), *"os quais comprovaram que serviços análogos foram prestados a contento pela instituição contratada pelo Município de Piraquara. Insta consignar que os referidos atestados não se cingem a aferir a capacidade técnica da instituição, mas igualmente comprovam que os serviços foram prestados de forma escorreita, do que decorre a comprovação de reputação ético-profissional"*, como bem concluiu a unidade técnica (peça 49).

Acerca da justificativa para a contratação, a Administração assim consignou (peça 03):

> **2. JUSTIFICATIVA**
>
> A realização de concurso público é medida indispensável para o atendimento da demanda recorrente de provimento de cargos efetivos, visando suprir a vacância dos cargos da Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde e Procuradoria Geral do Município.
>
> (...)
>
> Considerando a natureza dos serviços a serem prestados e experiência necessária à empresa que irá prestá-los, conclui-se que a dispensa de licitação é a forma mais adequada para realizar a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos especializados para organização, elaboração, aplicação e correção de provas, análise de recursos interpostos pelos candidatos e execução plena de concurso público do Município de Piraquara.
>
> Quanto à contratação de empresa especializada para realização do concurso, justifica-se devido às atribuições deste objeto não serem inerentes aos cargos pertencentes ao Quadro de Servidores da Prefeitura Municipal de Piraquara.

Logo, observa-se que foram cumpridos os requisitos legais para a contratação via dispensa de licitação, bem como apresentada a respectiva motivação para tanto, de modo que restam improcedentes as alegações de (i)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7A9U.JQLA.0PNE.HN1A.V

ausência de comprovação da inquestionável reputação ético-profissional da contratada e (ii) justificativa genérica – não subsunção do caso concreto à norma legal (artigo 24, inciso XIII, da Lei n.° 8.666/93).

Adiante, o representante apontou inadequação na pesquisa de preços.

Em defesa, o município destacou que realizou pelo menos três orçamentos junto a instituições de ensino, "tendo optado por aquela que apresentou o menor valor, aliado, reitere-se, à sua inquestionável reputação ético-profissional".

Nesse ponto, acompanhando o opinativo da CGM, entendo que a insurgência não merece prosperar. A respeito, a Instrução n.º 4246/22 (peça 49):

> **A compatibilidade da contratação com os preços de mercado igualmente restou caracterizada, haja vista o mapa de cotação nº 104/22 (peça 03, fl. 36), demonstrando ter havido pesquisa de preços com três instituições, tendo sido escolhida a de menor preço, o que demonstra observância às Súmula nº 250 e 287 do TCU:**
> "A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado."
> "É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado."
> *(sem grifos no original)*

Sobre o tema, o Acórdão n.º 3551/19[1] da Segunda Câmara desta Corte, destacado pela unidade técnica:

> (...) determinar o registro das admissões constantes destes autos, com recomendação para que a Câmara Municipal, nos próximos concursos:
> (...)
> c) **adote procedimentos administrativos no sentido de aferir a compatibilidade dos preços praticados com o mercado, conforme requer a legislação vigente nos casos de dispensa de licitação, buscando ao menos, três orçamentos**;
> *(sem grifos no original)*

[1] Admissão de Pessoal n.º 666970/17. Unanimidade: Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA (relator) e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA. Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7A9U.JQLA.0PNE.HN1A.V

Assim, entendo que, no caso concreto, não houve irregularidade na "formação do preço" do contrato.

Quanto à alegada ausência de orçamento detalhado de custos unitários, o requerente aduziu que "o processo não foi instruído com orçamentos detalhados, discriminando os custos unitários dos serviços a serem prestados".

Os representados, em manifestação, defenderam que o detalhamento dos preços unitários em planilha de custos não é prática usual do mercado na contratação deste objeto.

Em análise, observo que o representante não logrou demonstrar indícios de irregularidade praticados pelo Município de Piraquara nesse ponto. Como bem sustentou a CGM, *"A ausência de planilha com preços unitários detalhando a composição dos serviços – exigência que a jurisprudência reconhecesse como relativa – não macula a lisura do certame, em particular considerando-se a peculiaridade do objeto contratado, em que se pese ser efetivamente boa prática a ser observada em contratações análogas futuras"* (peça 49).

O órgão ministerial também acolheu as razões de defesa, nos termos abaixo (peça 50):

> (...) quanto à sugestão técnica de expedição de recomendação ao Município de Piraquara "para que em futuros procedimentos de dispensa de licitação com objeto análogo seja apresentada planilha que contemple preços unitários", este Parquet entende desnecessária a medida, tendo em vista a alegação da defesa de que o detalhamento "não [é] prática usual do mercado na contratação deste objeto", corroborado pelo posicionamento do Tribunal de Contas da União de que os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários podem ser dispensados em casos "em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento" (Acórdão n.º 1750/14 - Plenário).

Portanto, resta improcedente a Representação neste item.

Sobre os questionamentos quanto ao descumprimento do termo de referência, o representante apontou que foi exigido que a contratada mantivesse as inscrições abertas pelo período mínimo de trinta dias. No entanto, aduziu que as inscrições foram disponibilizadas de 13/06/22 a 04/07/22, violando a publicidade do certame.

A municipalidade, por sua vez, afirmou que houve redução no prazo de inscrições devido à urgência no preenchimento das vagas. Asseverou que,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7A9U.JQLA.0PNE.HN1A.V

"embora tenha havido a redução do prazo de inscrições (...), houve uma procura expressiva de candidatos, totalizando o número de 4.674, ou seja, muito acima da média prevista".

Com efeito, em que pese tenha sido alterado o prazo para as inscrições, nota-se que não houve prejuízo à Administração e aos candidatos, havendo número relevante de inscrições para os cargos ofertados. Nos termos do parecer ministerial, *"a alteração no prazo de abertura das inscrições do concurso público reside na discricionariedade administrativa, tendo sido garantido prazo razoável para observância da ampla publicidade e concorrência ao certame"* (peça 50).

Por fim, também não prosperam as insurgências quanto ao "prazo para aplicação das provas".

Isso porque, não se vislumbra irregularidade no simples fato de a contratação ter sido iniciada em maio e as provas realizadas em julho. Vale dizer, *"o fato de as provas serem efetuadas no mês de julho e o procedimento administrativo ser instruído apenas a partir de maio não demonstra, per se, tenha havido qualquer dano ao erário ou resultado em qualquer impropriedade, porquanto também quanto a este ponto a representação não deve prosperar"* (Instrução n.º 4246/22, peça 49).

Nesse contexto, conclui-se que o representante não logrou demonstrar qualquer irregularidade no certame em apreço, o qual, segundo a defesa, ocorreu sem a insurgência de candidatos e/ou intercorrências, de modo que resta improcedente a Representação.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela improcedência da presente Representação da Lei n.º 8.666/1993, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), para ciência da decisão.

Por fim, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7A9U.JQLA.0PNE.HN1A.V

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I- Conhecer e julgar improcedente a presente Representação da Lei n.º 8.666/1993, nos termos da fundamentação;

II- encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), para ciência da decisão; e

III- determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

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

Plenário Virtual, 27 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 7A9U.JQLA.0PNE.HN1A.V