TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	484090/21
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA
INTERESSADO:	ALEXSANDRO SANTIN MARTINS, ELISANGELA MACAGNAN, MARCOS ROBERTO LAZAROTTO, MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA
PROCURADOR:	
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 136/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93 proposta em desfavor do Município de Honório Serpa relativamente à formalização de contrato com o Serviço Social da Indústria – Não observância dos requisitos explicitados na Súmula 250-TCU, que refletem as finalidades buscadas pelo inc. XIII, do art. 24, da Lei 8.666/93 – Procedência parcial e emissão de recomendações.

1. DO RELATÓRIO

O Dr. Marcos Roberto Lazarotto (OAB/PR 79.853 e OAB/SC 48.144-A) formalizou representação em desfavor do Município de Honório Serpa, em razão de supostas impropriedades perpetradas quando da formalização de contrato com (alegadamente) o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, senão vejamos:

> Referido município realizou processo licitatório (52/2020), recepcionou as propostas de apenas 2 (duas) empresa e firmou contrato uma terceira pessoa jurídica, tendo por base a dispensa de licitação da lei 8.666/93, sem o devido enquadramento.
> Tais irregularidades podem ser encontradas do processo licitatório municipal n°. 52/2020, com o objeto de contratação de serviços em segurança e saúde do trabalhador. Das 2 propostas apresentadas, a mais vantajosa foi da instituição SESI. Porém, sem qualquer notificação das licitantes, o município firmou contrato com o SENAI, utilizando-se do diploma da dispensa de licitação, sem juntar, no entanto, nenhuma certidão negativa exigida, mas tão somente a proposta comercial n°. 20907/2020.
> Nos termos do art. 24 da Lei de Licitações, o município poderia dispensar o processo licitatório até o limite máximo de R$ 17,600,00. Entretanto, não só o valor da referida contratação supera o limite legal, como também o objeto do serviço não está amparado pela legislação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR VJ0V.QRKZ.DU8W.H65Y.E

Conclusivamente, requer "*o recebimento da presente representação para que seja diligenciada a devida investigação e, sendo esse o mesmo entendimento de Vossa Excelência, seja determinada a devida adequação do procedimento de contratação do referido município, observados os princípios constitucionais da administração pública*".

Em análise inaugural contida no Despacho 663/21-GCFAMG (Peça 06) teci os seguintes apontamentos:

> (...) a dispensa de licitação não é possível apenas em virtude do valor do ajuste, havendo a Lei 8.666/93 preconizado muitas outras situações de dispensa, tal qual a "*contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional*" (inc. XIII, do art. 24), hipótese à qual entendeu o Município que a situação se subsome.
> Ocorre, porém, que, de acordo com a orientação majoritária das Cortes Pátrias, e expressamente sedimentada pelo Tribunal de Contas da União em sede de Súmula, existem duas condições específicas para a dispensa de licitação prevista no dispositivo em comento:
>
> > Súmula 250-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.
>
> No caso em exame, entende-se necessária a comprovação de que o objeto do contrato se enquadra nas hipóteses previstas no texto do inc. XIII, bem como nas finalidades da Contratada, além de que os preços ajustados estão de acordo com os praticados em mercado (especificamente em relação a este aspecto, cumpre destacar que apenas verificou um orçamento junto a empresas 'comuns', com prazo vencido e cujas estimativas não tratam especificamente dos serviços contratados).

Na sequência, determinei a adoção de medidas visando ao atendimento do devido processo legal.

Realizadas as comunicações cabíveis, foram apresentadas defesas no seguinte sentido:

- Sr. Alexsandro Santin Martins (Procurador Jurídico responsável pelo exame do procedimento – Peças 23/24): "*Para QUALQUER ato praticado, quem deve esclarecer, oferecer resposta ou qualquer outro ato é o ESTADO, e não o agente. Se eventualmente o agente praticou alguma irregularidade DOLOSA, somente após um processo legal para averiguação desta, é que o servidor deve ser notificado de forma pessoal, mas nunca antes*"; "*não houve realização de licitação com participação de*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR VJ0V.QRKZ.DU8W.H65Y.E

duas empresas e posterior contratação por dispensa de uma terceira. Houve sim um procedimento de dispensa de licitação com proposta do SESI/SENAI"; "*Os documentos necessários à formalização do processo estão todos juntados como se nota no processo*"; o papel do parecerista jurídico não inclui a seara do mérito administrativo, sendo que no opinativo foi expressamente exposta a necessidade de requerimento de documentos; "*procedimento foi embasado no artigo 24, XIII da Lei 8.666/93, que autoriza a contratação direta por meio de dispensa no caso de entidade (não empresas, ENTIDADES) incumbidas regimentalmente da pesquisa e ensino*"; "*O atendimento à súmula 250 do TCU, que em verdade é apenas um alinhamento jurisprudencial que não vincula de forma alguma a administração, também está atendido, considerando que a entidade contratada tem nexo entre as atividades desempenhadas e a natureza da contratação, sendo que não se nota nenhuma irregularidade nesse sentido*".

Sra. Elisangela Macagnan (Presidente da Comissão de Licitação – Peças 27/28): são repetidos vários argumentos tecidos pelo Sr. Alexsandro Santin Martins e acrescentado que: "*contratação direta do SESI, visando a prestação de serviços em segurança e saúde do trabalhador SST (PPRA, PCMSO), serviços de avaliação quantitativa de agentes físicos, serviços de avaliação quantidade de agentes químicos, serviços de elaboração de laudos de insalubridade, periculosidade e serviços de elaboração de LTCAT, amolda-se perfeitamente à hipótese prevista no incisa XII do art.24 da Lei Federal n° 8666/93, não obstante a isso, é uma entidade renomada com reputação ético-profissional inquestionável, que cumpriu fielmente o contrato elaborando os laudos e os documentos de PPRA e PCMSO com extrema competência, agilidade e apresentando ao Departamento de RH de todos os servidores municipais*".

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 5116/21 – Peça 30) opina pela procedência da Representação:

> Inicialmente rejeita-se a preliminar arguida pelo Sr. Alexsandro Santin Martins no que se refere a uma suposta ilegitimidade para figurar no polo passivo da demanda, sob o argumento de que o feito deveria ter sido direcionado ao Município de Honório Serpa – PR, ente público com personalidade jurídica par respondê-lo.
> O artigo 37, § 6º da Constituição Federal, invocado pelo representado, trata da responsabilidade objetiva do Estado em razão de danos causados a terceiros por agentes públicos, o que não se confunde com responsabilidade administrativa dos servidores públicos por atos dolosos ou culposos praticados no exercício de sua função.
> (...)
> Note-se que o dispositivo supramencionado [art. 24, XIII, da Lei 8.666/93], ao afastar o procedimento licitatório para os casos em que a contratação envolve instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento sustentável, obviamente pressupõe que o objeto contratado esteja compreendido nessas finalidades.
> (...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR VJ0V.QRKZ.DU8W.H65Y.E

> Em que pese ausente a hipótese legal que serviu de fundamento para a dispensa, a Presidente da Comissão de Licitação, Sra. Elisangela Macagnan, deu prosseguimento ao procedimento até que fosse ultimada a contratação e o Procurador Jurídico Municipal, Sr. Alexsandro Santin Martins, emitiu parecer favorável mesmo diante de ausência de subsunção do fato à norma. Ambos devem responder pela irregularidade com a aplicação de multa administrativa por violação à Constituição Federal e à lei.
> (...)
> Por fim, ainda que se entendesse pela observância da hipótese legal de dispensa prevista no artigo 24, inciso XIII da lei nº 8.666/93, o que se admite apenas a título de argumentação, a contratação direta permaneceria irregular na medida em que não fora justificado o preço contratado, nos termos do que impõe o artigo 26, inciso III da lei de licitações.

O Ministério Público de Contas (Parecer 106/22-6PC – Peça 31) limitou-se a endossar as conclusões da Unidade Técnica.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminar

Conforme bem observado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, laboram em equívoco os Srs. Elisangela Macagnan e Alexsandro Santin Martins ao sustentar que deveria o Município de Honório Serpa responder pelas questões ora examinadas.

O presente expediente não trata da responsabilidade objetiva do Estado perante terceiros, mas da responsabilidade de servidores públicos relativamente ao exercício de suas atribuições funcionais.

Desta feita, deve ser rechaçada a preliminar.

Mérito

Primeiramente, afasto as insurgências suscitadas pelo Representante, Dr. Marcos Roberto Lazarotto. Conforme incessantemente demonstrado, o Município apenas contatou o SESI (e não o SENAI) no procedimento em exame, sendo que algumas indicações do SENAI tratam de erros formais.

Além disso, o valor do ajuste (superior ao limite que possibilita a contratação direta) não é o único aspecto apto a ensejar a dispensa de licitação, sendo que no caso em exame o fundamento legal foi a previsão do inciso XIII, do art. 24, da Lei 8.666/93:

> Art. 24. É dispensável a licitação:
> (...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR VJ0V.QRKZ.DU8W.H65Y.E

> 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;

Ocorre, porém, que, quando do exame inaugural do expediente, verifiquei outra possível impropriedade, decorrente do não preenchimento dos requisitos para utilização da dispensa de licitação previsto no inc. XIII, do art. 24, da Lei 8.666/93, quais sejam "*nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado*" e "*compatibilidade com os preços de mercado*".

Não olvido que tais requisitos estão explicitados na Súmula 250-TCU, a qual não possui caráter de lei. Porém, tal Súmula visa apenas explicitar a forma de aplicação da lei, sob pena de completa descaracterização das finalidades por ela buscadas, senão vejamos o escólio de Marçal Justen Filho:

> Um aspecto fundamental reside em que o inc. XIII não representa espécie de válvula de escape para a realização de qualquer contratação, sem necessidade de licitação. Seria um despropósito imaginar que a qualidade subjetiva do particular a ser contratado (instituição) seria suficiente para dispensar a licitação para qualquer contratação buscada pela Administração. Ou seja, somente se configuram os pressupostos do dispositivo quando o objeto da contratação inserir-se no âmbito de atividade inerente e próprio da instituição. (...).
> (...)
> As considerações acima efetuadas conduzem à necessidade de um vínculo de pertinência absoluta entre a função da instituição e o objeto da avença com a Administração. Isso equivale a afirmar que somente podem ser abrigados no permissivo do inc. XIII contratações cujo objeto se enquadre no conceito de pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou recuperação social de presos.[1]

Especificamente quanto ao caso em questão, irretocáveis os apontamentos da Coordenadoria de Gestão Municipal ao asseverar: "*ainda que se trate de instituição incumbida da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional não pode a administração contratá-la, por exemplo, para a execução de uma obra, aquisição de gêneros alimentícios ou, como no caso dos autos, prestação de serviços de segurança e medicina do trabalho. Isso porque não há nexo entre o dispositivo legal responsável por prever a hipótese de dispensa e o objeto contratado*".

Com relação à necessidade de que os preços contratados sejam compatíveis com os de mercado, reputo que a análise não deve ser 'fria', sendo necessários considerar outros aspectos buscados com a contratação. Novamente me

[1] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª edição, páginas 327/328.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR VJ0V.QRKZ.DU8W.H65Y.E

valho das lições de Marçal Justen Filho, que, com a habitual acuidade, explica os valores que devem ser sopesados:

> Deve reputar-se que a hipótese do inc. XIII envolve uma fórmula de incentivo à assunção pelas entidades de sociedade simples de funções usualmente desempenhadas pelo Estado. Portanto, interessa ao Estado fomentar o desenvolvimento de instituições de interesse supraindividual, de cunho não estatal. Pra tanto, poderá inclusive desembolsar valores superiores aos que poderiam ser obtidos numa competição de mercado.
> Mas isso não equivale a admitir preços abusivos, distanciados da realidade. Ou seja, é necessário ponderar os diversos interesses e verificar se os benefícios não econômicos auferidos por meio da contratação direta praticada com base no inc. XIII superam as desvantagens econômicas eventualmente apuradas.[2]

Porém, o procedimento adotado pela Municipalidade foi bastante deficiente, senão vejamos o meticuloso exame da CGM:

> O Município de Honório Serpa promoveu pesquisa de preços tão somente junto a uma única instituição, qual seja, Coronel Med Segurança do Trabalho sendo que os serviços cotados apenas possuem parcial identificação com o objeto contratado.
> Não consta da cotação realizada com a empresa Coronel Med Segurança do Trabalho os serviços de avaliação quantitativa de agentes físicos e avaliação quantitativa de agentes químicos. Além disso, os serviços de elaboração dos documentos de PPRA, PCMSO e LTCAT cotados pela empresa Coronel Med (R$10.800,00) se revelaram mais em conta dos que os contratados junto ao SESI (R$22.363,12 e R$6.992,20), o que revela a falta de vantajosidade da contratação.
> Quanto aos serviços relacionados aos exames clínicos de paciente o Município sequer realizou pesquisa comparativa no mercado, limitando-se a adotar a tabela apresentada pelo próprio SESI (peça 4, fls. 19/24), o que não é suficiente a justificar o preço adotado.

A responsabilidade pelas faltas deve ser atribuída aos Srs. os quais, de acordo com os documentos constantes da Peça 04, foram os Elisangela Macagnan (Presidente da Comissão de Licitação) e Alexsandro Santin Martins (Procurador Jurídico responsável pelo exame do procedimento), agentes que deram o encaminhamento ao procedimento sem observância das condições ora tratadas.

Discordo, porém, dos órgãos instrutivos no que tange à aplicação de multa administrativa. Ainda que exista um orçamento prévio à celebração da avença indicando valores inferiores aos contratados, há de se sopesar que diz respeito a apenas parte dos serviços buscados, os quais vêm sendo regularmente executados por

[2] Obra mencionada na Nota 01, páginas 329/330.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR VJ0V.QRKZ.DU8W.H65Y.E

entidade sem fins lucrativos, com objetivo próprio que também deve ser buscado pelo Estado (melhoria da qualidade de vida do trabalhador).

Desta feita, parece-me mais razoável que apenas sejam expedidas recomendações ao Município de Honório Serpa visando ao aprimoramento de futuras contratações.

3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. julgar parcialmente procedente a Representação da Lei 8.666/93 proposta pelo Dr. Marcos Roberto Lazarotto em desfavor do Município de Honório Serpa relativamente à formalização de contrato com o Serviço Social da Indústria, de responsabilidade dos Srs. Elisangela Macagnan (Presidente da Comissão de Licitação) e Alexsandro Santin Martins (Procurador Jurídico responsável pelo exame do procedimento);

3.2. recomendar[3] ao Município de Honório Serpa que:

(a) em futuras contratações diretas fundamentadas no inc. XIII, do art. 24, da Lei 8.666/93, observe as condições tratadas na Súmula 250-TCU, a qual apenas explicita as finalidade buscadas pelo Estatuto das Licitações;

(b) quando da proximidade do término da vigência do contrato objeto do persente processo, realize estudo acerca das condições tratadas na Súmula 250-TCU, de modo a verificar a possibilidade, de acordo com os aplicáveis requisitos legais, de prorrogação do ajuste.

3.3. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, e o encerramento do processo, com arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. julgar parcialmente procedente a Representação da Lei 8.666/93 proposta pelo Dr. Marcos Roberto Lazarotto em desfavor do Município de Honório Serpa relativamente à formalização de contrato com o Serviço Social da Indústria, de responsabilidade dos Srs. Elisangela Macagnan (Presidente da Comissão de Licitação)

[3] Esta medida requer o registro junto à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, porém, não enseja posterior acompanhamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR VJ0V.QRKZ.DU8W.H65Y.E

e Alexsandro Santin Martins (Procurador Jurídico responsável pelo exame do procedimento);

II. recomendar[4] ao Município de Honório Serpa que:

(a) em futuras contratações diretas fundamentadas no inc. XIII, do art. 24, da Lei 8.666/93, observe as condições tratadas na Súmula 250-TCU, a qual apenas explicita as finalidade buscadas pelo Estatuto das Licitações;

(b) quando da proximidade do término da vigência do contrato objeto do persente processo, realize estudo acerca das condições tratadas na Súmula 250-TCU, de modo a verificar a possibilidade, de acordo com os aplicáveis requisitos legais, de prorrogação do ajuste.

III. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, e o encerramento do processo, com arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

[4] Esta medida requer o registro junto à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, porém, não enseja posterior acompanhamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR VJ0V.QRKZ.DU8W.H65Y.E