TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	757020/21
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA
INTERESSADO:	ASSOCIAÇÃO REVIVER DOWN DE CURITIBA, CEBRASSE - CENTRAL BRASILEIRA DO SETOR DE SERVICOS, JOAO BATISTA DINIZ JUNIOR, RENATO FEDER, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA, SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
ADVOGADO / PROCURADOR	FABRICIO FERREIRA, MARCOS DE OLIVEIRA MOREIRA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 246/23 - Tribunal Pleno

Representações da Lei nº 8.666/1993. Apontamento de supostas irregularidades em edital de Pregão Eletrônico objetivando a contratação de serviços de intermediação de mão de obra. Irregularidades não configuradas. **Pela improcedência**.

1. Trata-se de duas Representações da Lei nº 8.666/1993 movidas em face do Pregão Eletrônico nº 1148/2020, instaurado pela Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP, mediante o Departamento de Logística para Contratações Públicas – DECON/SEAP, com critério de julgamento pelo menor preço, a primeira autuada nestes autos de nº 757020/21, movida pela Associação Reviver Down, e a segunda, autuada sob nº 757771/21 e apensada aos presentes, formulada pela Central Brasileira do Setor de Serviços – CEBRASSE.

O procedimento licitatório em exame tem por objeto:

> "o registro de preços para futura e eventual contratação de serviços continuados de: Copeira, Inspetor de Alunos, Servente de Limpeza, Servente de Limpeza em Regime de Horas, Assistente Administrativo, Almoxarife, Monitor de Aluno de Transporte Escolar, Inspetor de Alunos em regime de internato, Profissional de Apoio Escolar, Lavador de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

Roupas, Operador de Máquina de Serraria, Mecânico Agrícola, Motoristas, Motorista (provisão para viagens), Técnico Agropecuário, Trabalhador Agropecuário, Trabalhador Agropecuário em Regime de Horas, Tratorista, Marceneiro, Merendeira, Técnico Florestal, Auxiliar de Manutenção Predial e Encarregado, com respectivos insumos tais como: uniformes, EPIs (NR), Materiais de consumo e equipamentos, visando atender as demandas estimadas para a SEED, no Estado do Paraná, em diversas unidades escolares, com a metodologia de contratação por postos de trabalho, de acordo com a especificidade técnica".

Insurgiu-se a primeira Representante apontando, em síntese, as seguintes supostas irregularidades:

1.1. Exigências insuficientes de capacitação dos Profissionais de Apoio Escolar, contidas no Termo de Referência, Anexo I do Edital

1.2. Ausência de justificativa em relação ao dimensionamento do número de postos de trabalho definidos para este profissional, que seria insuficiente para atendimento da demanda; e

1.3. Incongruência dos quantitativos de horas de trabalho e do valor da remuneração por homem/hora previstos no Edital.

Ao final, requereu a concessão de medida liminar para suspender o Pregão Eletrônico nº 1148/20, a fim de que sejam "*esclarecidas as questões ora colocadas mas, além disso, se busque junto às Escolas Estaduais e às próprias Associações que defendem os interesses das pessoas com deficiência, informações aptas a orientar o Gestor Público para o pleno atendimento da proteção e garantia dada pela Estatuto do Deficiente que, infelizmente, apesar os reconhecidos esforços do Poder Público, não estão contemplados no Edital em questão".*

No mérito, requereu a procedência da Representação, com a determinação de saneamento das impropriedades ventiladas, com vistas a garantir o pleno acesso do deficiente ao seu direito inalienável de receber educação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

A segunda Representante, Central Brasileira do Setor de Serviços – CEBRASSE, apontou, em síntese, as seguintes supostas irregularidades:

1.4. Justificativa frágil para o parcelamento do objeto em relação ao Lote 09, com prejuízo no gerenciamento e interferência nos demais lotes;

1.5. Falta de regulamentação do procedimento de remanejamento dos contratados do Lote 09, com divergência dentro do próprio Edital;

1.6. Divergência no quantitativo de horas do Profissional de Apoio Escolar, com descrição contraditória, obscura e imprecisa, acarretando nulidade;

1.7. Ilegalidade e restrição à competitividade na exigência de Grau de Endividamento menor ou igual a 0,50 no item 10.2.3.1 do Edital; e

1.8. Necessidade de conversão do certame de Pregão Eletrônico para Pregão Presencial.

Requereu a concessão de medida cautelar para suspensão do certame e, no mérito, a procedência da Representação, com a determinação de saneamento das impropriedades ventiladas.

Após manifestação preliminar da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná (peças 15 e 16 dos presentes autos), os pedidos de suspensão cautelar do certame foram negados pelos Despachos nº 1736/21 (peça 17) e nº 1743/21 (peça 17 dos autos apensos).

Recebidas as duas Representações pelos mencionados despachos, e devidamente citados, a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná e o respectivo gestor apresentaram defesa em face da primeira Representação nas peças 23 a 43.

A Coordenadoria de Gestão Estadual e a 6ª Procuradoria de Contas, na Instrução nº 80/22 e no Parecer nº 285/22 (peças 44 e 47), opinaram pela improcedência da primeira Representação.

Por meio do Despacho nº 461/22 (peça 48), constatada a pendência de citação relativamente à segunda Representação, foi determinada nova citação da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná e do respectivo gestor, os quais, devidamente citados, apresentaram defesa nas peças 53 e 54.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

Em sua derradeira manifestação, a Coordenadoria de Gestão Estadual, por meio da Instrução nº 335/22 (peça 57), manteve o opinativo pela improcedência das Representações, recomendando, contudo, seu arquivamento em relação ao apontamento de centralização do objeto constante no Lote 09, "*porém com imediata comunicação à **1ªICE**, para, via atribuições regimentais específicas, proceda a avaliação do tema, cotejando-o com os demais certames (findos e em trâmite) sob fiscalização, em que as conclusões serão reportadas no competente Relatório Anual*".

A 6ª Procuradoria de Contas, no Parecer nº 628/22 (peça 60), acompanhou integralmente o opinativo da unidade técnica.

É o relatório.

2. Divergindo, parcialmente, dos opinativos uniformes da Coordenadoria de Gestão Estadual e da 6ª Procuradoria de Contas, as presentes Representações da Lei nº 8.666/93 devem ser julgadas **integralmente improcedentes**, conforme análise individualizada dos apontamentos de irregularidade, realizada a seguir.

2.1. Exigências insuficientes de capacitação dos Profissionais de Apoio Escolar contidas no Termo de Referência, Anexo I do Edital

Sustentou a primeira Representante, em síntese, que não foram definidos requisitos suficientes em relação aos Profissionais de Apoio Escolar, integrantes do Lote 9 da licitação em exame, para cuja atividade seria necessária a exigência de curso de capacitação na área e de idade mínima de 18 anos, não sendo suficientes a exigência de ensino médio e de competências genéricas.

Informou que, conforme consta no item 9 do Termo de Referência, esses profissionais serão os designados para atuarem no atendimento das demandas das pessoas com deficiência dentro de sua rotina escolar e, portanto, precisariam ser especializados e possuírem competências mínimas, que não se resumem ao que consta no Edital impugnado, isto é, o ensino médio, tão somente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

Ademais, alegou que o Edital em questão não exigiu que o referido profissional fizesse, previamente, curso de capacitação na área, o que considera fundamental para a compreensão de cada uma das modalidades e formas de ação com todo o espectro de deficiências garantidas por Lei.

Afirmou que o Edital de Pregão Eletrônico nº 1148/2020, em seu item 9.2.3, exigiu, somente, o ensino médio (sem especificar se completo) e apenas se referiu às competências genéricas de "*sensibilidade mais aprimorada, bom relacionamento interpessoal, responsabilidade, e sobretudo, empatia*".

Destacou, da leitura do item 9.3 do Edital, que as funções que serão desempenhadas pelos profissionais de apoio escolar exigem qualificação além da requerida no certame em apreço e experiência prévia.

Como ilustração, trouxe certames de outros Estados para a mesma função, nos quais se exigiu, no mínimo, idade de 18 anos, cursos complementares específicos relacionados ao exercício dessa função, além de diversas outras competências pessoais não previstas no certame impugnado.

A Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná, nas peças 16 e 24, defendeu, em resumo, que a formação de ensino médio completo atende ao exigido para a função, que são previstos cursos de formação continuada no exercício do posto de Profissional de Apoio Escolar, e que manteve as mesmas exigências utilizadas quando da contratação de profissionais por Processo Seletivo Simplificado em licitação anterior, sem que houvesse questionamentos por entidades de proteção a pessoas com deficiência com relação ao atendimento oferecido aos estudantes.

Expôs que, além do mencionado profissional, a SEED oferta: profissional intérprete de Libras/Língua Portuguesa, professor guia-intérprete, professor de apoio educacional especializado e professor de apoio à comunicação alternativa, além de salas de recursos multifuncionais, para estudantes com deficiências nas áreas auditiva, visual, autismo, física, neuro motora, intelectual, desenvolvimento global e altas habilidades/superdotação.

Assim, justificou que, na atuação do Profissional de Apoio Escolar "*estão excluídas as técnicas e procedimentos identificados com profissões*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

legalmente estabelecidas, como é a profissão de Professor Especialista" esta sim uma função com nível de Pós-Graduação, de Atendimento Educacional Especializado, complementar e suplementar, direcionada aos atendimentos pedagógicos dos estudantes da Educação Especial.

Esclareceu que ao Profissional de Apoio Escolar, diversamente, não cabem atividades pedagógicas, mas apenas o atendimento das demandas que dizem respeito aos cuidados pessoais, no cotidiano escolar, de alimentação, higiene e locomoção, para o que seria suficiente a formação de Ensino Médio completo, mesmo porque, nos termos do art. 3º, da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), são excluídas desse profissional quaisquer atividades que envolvam técnicas ou procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas, conforme ressalva feita no Anexo I, item 9, do Edital, na descrição do posto de trabalho desse profissional.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 08/22 (peça 44), se manifestou pelo acolhimento das razões defensivas apresentadas, por não identificar nenhuma irregularidade na exigência de capacitação para o Profissional de Apoio Escolar, pelos seguintes motivos:

> i) os Profissionais de Apoio Escolar não fariam nenhuma atividade pedagógica, mas tão somente cuidados básicos com higiene, locomoção e alimentação, ou seja, no atendimento das demandas que dizem respeito aos cuidados pessoais, no cotidiano escolar, razoável apenas a exigência da formação de Ensino Médio completo para o atendimento desta função;
>
> ii) os dispositivos da Lei Federal nº 13.146/15 somente exigem capacitação especializada em relação aos profissionais dotados de funções pedagógicas, nada especificando em relação aos profissionais de apoio escolar, aos quais inclusive veda técnicas e procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

iii) o Edital contém a previsão do dever de comparecimento a cursos de capacitação:

> **9. POSTO DE TRABALHO: PROFISSIONAL DE APOIO ESCOLAR**
> (...)
> **9.2.4.** Obrigações e Responsabilidades Específicas
> (...)
> • Participar de cursos, capacitações, reuniões, seminários ou outros encontros correlatos às funções exercidas ou sempre que convocado.

iv) a existência de previsão e oferta pela SEED/DEDUC/Departamento de Educação Especial de cursos de formação continuada no exercício da função do Posto de Profissional de Apoio Escolar:

Diante dos esclarecimentos prestados pela Secretaria Representada e pela unidade técnica deste Tribunal, não restou caracterizada a irregularidade apontada.

Depreende-se das mencionadas manifestações que os Profissionais de Apoio Escolar estão inseridos em uma gama maior de profissionais responsáveis pelo atendimento aos estudantes portadores de deficiência, estes sim especializados, ao passo que os dispositivos da Lei Federal nº 13.146/2015 citados pela Representante somente exigem capacitação especializada em relação aos profissionais dotados de funções pedagógicas, nada especificando em relação aos profissionais de apoio escolar, aos quais inclusive veda técnicas e procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas (grifou-se):

> Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:
>
> (...)
>
> XIII - profissional de apoio escolar: pessoa que exerce atividades de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

(...)

Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:

(...)

III - projeto pedagógico que institucionalize o atendimento educacional especializado, assim como os demais serviços e adaptações razoáveis, para atender às características dos estudantes com deficiência e garantir o seu pleno acesso ao currículo em condições de igualdade, promovendo a conquista e o exercício de sua autonomia;

(...)

VII - planejamento de estudo de caso, de elaboração de plano de atendimento educacional especializado, de organização de recursos e serviços de acessibilidade e de disponibilização e usabilidade pedagógica de recursos de tecnologia assistiva;

(...)

X - adoção de práticas pedagógicas inclusivas pelos programas de formação inicial e continuada de professores e oferta de formação continuada para o atendimento educacional especializado;

XI - formação e disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio;

(...)

XVII - oferta de profissionais de apoio escolar;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

Por sua vez, o Edital impugnado contém a informação de que será exigida dos prestadores dos serviços contratados a apresentação do certificado de conclusão do ensino médio e a comprovação de experiencia profissional na área correlata, ao que se soma, no caso do Profissional de Apoio Escolar, a previsão do dever de comparecimento a cursos de capacitação, como se observa dos seguintes dispositivos:

> **1.2.3. REQUISITOS GERAIS E EXIGÊNCIAS COM PESSOAL GERAIS:**
>
> **1.2.3.1.** O candidato deverá apresentar originais e cópias dos documentos.
>
> **1.2.3.2.** Possuir certificado de conclusão do ensino médio completo e/ou ensino fundamental de estabelecimentos de ensino reconhecido pelo ministério da Educação.
>
> (...)
>
> **1.2.3.4.** Experiência profissional comprovada na área correlata de sua responsabilidade.
>
> (...)
>
> **9. POSTO DE TRABALHO: PROFISSIONAL DE APOIO ESCOLAR**
>
> (...)
>
> **9.2.4.** Obrigações e Responsabilidades Específicas
>
> (...)
>
> • Participar de cursos, capacitações, reuniões, seminários ou outros encontros correlatos às funções exercidas ou sempre que convocado.

Desse modo, considerando que não se evidenciou a presença de ilegalidades nas exigências de capacitação e nas competências mínimas para o posto de Profissional de Apoio Escolar, ao que se somam a demonstração de que o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

edital exigiu o ensino médio completo e a demonstração de experiência profissional na área correlata e registrou a importância da participação desses profissionais em cursos e capacitações, bem como a informação de que eles atuarão em conjunto com diversos outros profissionais, estes sim especializados, não se encontra demonstrada a irregularidade alegada.

Sem prejuízo da improcedência do apontamento, vale registrar que as exigências contidas em certames de outros estados referidos pela Representante, no que tange à fixação da idade mínima de 18 anos, ao oferecimento de capacitação prévia aos profissionais e à previsão de rol específico de competências pessoais, podem ser consideradas boas práticas que mereceriam a devida avaliação em certames futuros, sem que sua ausência, contudo, caracterize irregularidade.

2.2. Ausência de justificativa em relação ao dimensionamento do número de postos de trabalho definidos para os Profissionais de Apoio Escolar, que seria insuficiente para atendimento da demanda

Asseverou a primeira Representante que o Edital em tela não contém qualquer justificativa para o dimensionamento de postos de Profissional de Apoio Escolar e que o quantitativo previsto seria insuficiente para o atendimento da demanda, conforme preconizado na legislação.

Em contraposição, esclareceu a SEED, nas peças 16 e 24, que a concessão do atendimento por Profissional de Apoio Escolar se dá por meio de estudo de caso em que se comprova a efetiva necessidade do estudante, bem como que a demanda então autorizada era de aproximadamente 679 profissionais para atendimento a 751 estudantes, sendo que, por não ser possível determinar o número exato de estudantes que seriam atendidos (havendo a projeção de uma progressão de 25% para os anos de 2022 e 2023) e pelo fato de ser possível compartilhar o atendimento de um profissional para mais de um estudante, está prevista no edital a quantidade de 1100 postos com carga horária de 30 horas e de 150 postos com carga horária de 40 horas, portanto, "*praticamente o dobro desses profissionais, demonstrando a preocupação do Estado em oferecer número mais do que suficiente para atendimento da demanda*".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

Afirmou, ademais, que o posto de Profissional de Apoio "*já foi objeto do processo licitatório 975/2020 que já foi 100% contratado, do PE 1510/2020 em fase de contratação, bem como de todos os lotes emergenciais da SEED que se encontram em vigência, sem que fosse apurado até o presente momento, qualquer déficit de atendimento aos alunos*".

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 80/22 (peça 44), manifestou o entendimento de que, apesar de o Termo de Referência não apresentar a justificativa do número de postos para a função do Profissional de Apoio Escolar, esta não seria a primeira nem a última contratação desse tipo de profissional, de modo que "*deveria ser levado em consideração o quadro atual desses profissionais, já distribuídos nos 2116 estabelecimentos, conforme relação da SEED, bem como o fato de o edital prever a contratação, no sistema de Registro de Preços, de até aproximadamente o dobro dos profissionais já autorizados com base na realização de estudo de caso, demonstrando-se a preocupação do Estado em oferecer número mais do que suficiente para atendimento da demanda*".

Tendo em vista que os esclarecimentos prestados constaram igualmente dos próprios autos do procedimento licitatório, conforme justificativa de fls. 2734 a 2737 do protocolo 16.804.512-3 (peça 27), e considerando, em especial, a informação de que o edital prevê a contratação, no sistema de Registro de Preços, de até aproximadamente o dobro dos profissionais já autorizados com base na realização de estudos de caso, levando em conta, ainda, as contratações anteriores e o quadro atual desses profissionais, não se encontram caracterizados os apontamentos de insuficiência de profissionais ante a demanda e de ausência de justificativa para o dimensionamento de postos de trabalho.

2.3. Incongruência dos quantitativos de horas de trabalho e do valor da remuneração por homem/hora previstos no Edital

Apontou a Representante uma aparente contradição nas cargas horárias dos postos de Profissional de Apoio Escolar, vez que o item 1.1.5.9 do Edital prevê 1.100 postos de prestadores de serviço com carga horária de 30 horas e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

150 postos com carga horária de 40 horas semanais, enquanto a tabela de insumos, EPIs, uniformes e materiais, constante do item 19.35.2, faz menção a 1.100 postos de 20 horas e a 150 postos de 40 horas.

Afirmou, ainda, que não há equidade na remuneração entre os profissionais de 30 horas e os de 40 horas, visto que a hora de trabalho do profissional de 40 horas teria valor proporcional inferior em aproximadamente R$ 7,00, em relação ao daquele que trabalha menos.

A SEED, nas manifestações de peças 16 e 24, expôs que a carga horária de 30 horas tem por objetivo proporcionar melhor atendimento aos estudantes, inclusive para os casos daqueles que precisam ser retirados ou colocados no meio de transporte, necessitando do profissional desde sua chegada até sua saída do ambiente escolar.

Justificou, ainda, que o valor previsto em edital diz respeito ao posto contratado, e não à remuneração do profissional, devendo a empresa licitante preencher uma planilha de custos do posto, e que, como o posto de Profissional de Apoio não é abrangido por nenhuma convenção coletiva de trabalho, foi considerado o Salário-Mínimo Regional do Estado do Paraná, conforme orçamentos e mapas constantes do processo licitatório.

Em relação aos EPIs, uniformes e material, afirmou que foram mensurados visando atender às necessidades básicas do posto, podendo ser ajustados pela contratada sob apresentação de laudo técnico comprovando a necessidade.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 80/22 (peça 44), assim se manifestou:

> **vi)** a carga horária prevista de 30 horas seria para melhorar o atendimento do estudante, diante de eventual necessidade de auxílio para retirada e colocação no transporte escolar, quando a presença do Profissional de Apoio seria essencial desde a chegada do estudante, até a sua volta para a casa;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

> **vii)** não se vislumbra a comprovação inequívoca de incongruência dos quantitativos de horas de trabalho e valor da remuneração dos profissionais de apoio de 30 ou 40 horas, eis que o valor previsto em edital diz respeito ao posto contratado, e não à remuneração do profissional, devendo a empresa licitante preencher uma planilha de custos do posto, bem como, diante do posto de Profissional de Apoio não ser abrangido por nenhuma convenção coletiva de trabalho, teria sido considerado o Salário Mínimo Regional do Estado do Paraná. Além do mais, a CGE entende que não seria razoável considerar que teria havido irregularidade, ou prejuízo aos licitantes, o fato de a tabela de insumos prever o mesmo valor unitário para EPIs e uniformes para todos os postos que integram o lote 9.

Novamente, assiste razão à unidade técnica quanto à não configuração das irregularidades apontadas.

Além de a Representante não demonstrar analiticamente a alegada falta de equidade entre as remunerações dos profissionais de 30 horas semanais e as dos de 40 horas, a Secretaria Representada bem atentou que os valores unitários questionados não se referem à remuneração dos profissionais, mas aos montantes a serem pagos à empresa em função de cada posto contratado, de modo que não foi possível constatar a alegada desproporção.

A respeito da aparente contradição nas cargas horárias dos profissionais, transcreve-se a seguir o disposto nos itens item 1.1.5.9 e 19.35.2, indicados pela Representante:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

1.1.5.9 LOTE 09 – REGIONALIZAÇÃO COMPOSTA PELOS 32 NÚCLEOS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO – NRE, 01 AO 32 – que atenderá todas as escolas dos núcleos regionais de educação, conforme planilha de locais de trabalho.

16.804.512-3 - TABELA DE VALORES E QUANTIDADES - LOTE 09

INDEX	CÓDIGO GMS	NOME DO POSTO	CARGA HORÁRIA	REGIME	QTDADE	VALOR UNITÁRIO	VALOR MENSAL	VALOR TOTAL 12 MESES
1	0306-73303	PROFISSIONAL DE APOIO ESCOLAR	30	Horas	1.100	3.228,95	3.551.845,00	42.622.140,00
2	0306-84247	PROFISSIONAL DE APOIO ESCOLAR	40	Horas	150	4.014,07	602.110,50	7.225.326,00
3	0306-64410	ENCARREGADO(A)	40	Horas	32	4.359,35	139.499,20	1.673.990,40
TOTAL POSTOS					1.282	11.602,37	4.293.454,70	51.521.456,40

Descrição do posto conforme item Anexo I.I item 6, Descrição do Posto.

TABELA DE INSUMOS: EPIs, UNIFORMES E MATERIAIS - LOTE 09

INDEX	NOME DO POSTO	CARGA HORÁRIA	REGIME	QTDADE	EPIs	UNIFORMES	MATERIAIS	VALOR UNITÁRIO	VALOR MENSAL	VALOR TOTAL 12 MESES
1	ENCARREGADO(A)	40	Horas	32	29,11	34,13		63,24	2.023,68	24.284,16
2	PROFISSIONAL DE APOIO ESCOLAR	20	Horas	1.100	29,11	34,13		63,24	69.564,00	834.768,00
3	PROFISSIONAL DE APOIO ESCOLAR	40	Horas	150	29,11	34,13		63,24	9.486,00	113.832,00
TOTAL POSTOS				1.282	87,33	102,39	-	189,72	81.073,68	972.884,16

Soma-se aos itens apontados a descrição contida no Anexo I – Especificações Técnicas do Edital (peça 7, fls. 131 e 132):

> 9. POSTO DE TRABALHO: PROFISSIONAL DE APOIO ESCOLAR
>
> (...)
>
> 9.2 Característica do Posto:
>
> 9.2.1 Regime de Trabalho:
>
> Postos de 20 e 40 horas semanais de segunda a sexta, 4 e 8 horas por dia respectivamente.

Em que pese, de fato, exista uma aparente contradição entre a tabela de valores e quantidades, e a tabela de insumos e as informações contidas no Anexo I do Edital, evidencia-se que se trata de mero erro material, sem maior relevância, tendo em vista que a informação a ser levada em conta na elaboração das propostas é aquela constante na tabela de valores e quantidades (corroborada pelas manifestações defensivas apresentadas nestes autos), em que há, inclusive, a previsão de valores unitários com diferença de apenas R$ 785,12 entre as duas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

cargas horárias, a demonstrar que efetivamente estão sendo licitadas cargas horárias muito próximas, de 30 e 40 horas semanais, portanto.

Observa-se, ademais, que a própria Representante, na peça inicial, demonstrou compreender que o Edital tem por objeto a contratação de postos de Profissional de Apoio Escolar com cargas horárias de 30 e 40 horas, visto que, ao apontar a suposta desproporção na remuneração, tratada acima, o fez apenas entre essas duas cargas horárias, a confirmar que não seria lógica a previsão de valores unitários tão aproximados para cargas horárias de 20 e 40 horas.

Também corrobora o caráter meramente material da falha o fato de a tabela de insumos prever o mesmo valor unitário para EPIs e uniformes para todos os postos que integram o lote 9, a indicar que o critério de sua quantificação independe da carga horária, mas, apenas, do número de postos, não havendo, portanto, prejuízo para a formulação das propostas e estimativa de custos nesse tocante. Ou seja, a indicação da carga horária junto aos EPIs meramente confirma a obrigatoriedade de seu uso para os diversos postos de trabalho, sem que isso implique vinculação aos quantitativos de horas.

Por fim, reitero, por oportuno, que muito embora a primeira Representante chame a atenção para a relevantíssima questão da necessidade de um diálogo mais aprofundado a respeito da melhoria e da ampliação do apoio aos estudantes com as mais diversas deficiências nas escolas estaduais, inclusive com recurso a informações junto à Secretaria da Justiça, à Secretaria da Saúde, às Escolas e às diversas Associações e Federações afins, tem-se que essa discussão, em que pese a sua inegável importância, não influi no mérito das supostas irregularidades apontadas.

Assim, improcedem os apontamentos de irregularidade formulados pela primeira Representante.

2.4. <u>Justificativa frágil para o parcelamento do objeto em relação ao Lote 09, com prejuízo no gerenciamento e interferência nos demais lotes</u>

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

Sustentou a segunda Representante, em síntese, que os Lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, cada qual contemplando postos de trabalho para diversas funções, seguiram um padrão de parcelamento do objeto pela regionalização, enquanto o Lote 7 não seguiu esse padrão por tratar dos colégios agrícolas, e o Lote 9 por tratar de profissionais de apoio escolar para todos os 32 núcleos.

Afirmou que a única justificativa para a retirada do Profissional de Apoio Escolar dos outros oito lotes apresentada, constante do item 4.1.2 do Termo de Referência,[1] foi "*em razão da demanda flexível dos postos de profissional de apoio escolar, diante da necessidade apresentada pelos estudantes a quem se destina esse serviço*", não havendo explicação de como se dará a execução do contrato e dos demais contratos que tratam do mesmo posto, recentemente assinados após o Pregão nº 975/2020.

Alegou que o novo lote contraria a justificativa dos demais e seria medida menos econômica em razão da criação de 32 cargos de encarregados, que seriam desnecessários no conceito anterior, visto que todos os demais lotes já preveem a figura dos encarregados e poderiam atender a demanda relativa aos Profissionais de Apoio Escolar, ao que se somam os custos com demissões decorrentes da realocação de posições entre os núcleos, inexistentes caso os colaboradores fossem contratados por uma mesma empresa.

Declarou, ainda, que a divisão proposta seria de gestão mais onerosa e teria o potencial de prejudicar o andamento dos trabalhos escolares, em razão do tratamento diferente de trabalhadores de uma mesma escola, que serão subordinados a empresas diferentes, com operações diferentes e pagamentos em dias diferentes.

Expôs, ademais, que todas as justificativas e especificações relativas ao objeto devem constar de forma clara, precisa e objetiva no edital, porém o Edital deixou de apresentar o plano de gerenciamento do serviço, em

[1] 4.1.2. O lote 09 também foge do padrão de regionalização, em razão da demanda flexível dos postos de profissional de apoio escolar, diante da necessidade apresentada pelos estudantes a quem se destina esse serviço, sendo possível ocorrer, a qualquer tempo do ano letivo, o remanejamento dessa demanda em diversas localidades do Estado do Paraná.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

contrariedade ao art. 12, IV, da Lei Estadual nº 15.608/2007, que assim exige, o que seria essencial para gerenciar a vultuosa quantidade de contratados.

Em sua manifestação de peça 54, a SEED justificou que havia a necessidade de adoção de lote único, em razão de as demandas para o cargo de Agente de Apoio Profissional serem variáveis e incertas, por exigirem flexibilidade para o acompanhamento das variações das necessidades dos estudantes atendidos, as quais dependeriam: das matrículas de estudantes com necessidade de atendimento, de solicitações que podem ocorrer a qualquer tempo do ano letivo, e das particularidades de cada estudante e suas famílias, que podem mudar de turno ou de escola.

Assim, a contratação de uma única empresa para atender todo o Estado do Paraná possibilitaria remanejamentos mais ágeis, conforme a demanda, não havendo, contudo, que se falar de abuso desses remanejamentos, vez que eles só ocorrem quando necessário, em razão de trocas de turno ou de localidade de estudo dos estudantes.

Esclareceu que a contratação objeto do Pregão Eletrônico em tela, o PE nº 1148/2020, não gerará interferência na contratação do mesmo posto pelo PE nº 975/2020, tendo em vista que os cargos a serem contratados serão destinados aos contratos oriundos do PE nº 1510/2020 e do próprio PE nº 1148/2020, que não contemplavam esse posto. Já os postos contratados pelo PE nº 975/2020 serão mantidos em atividade e sem alteração, vez que já foi firmado aditivo de prorrogação de prazo para mais 12 meses, com os postos originais. Assim, embora o Lote 9 do PE nº 1148/2020 abranja todos os 32 Núcleos Regionais, estes somente receberão novos agentes da empresa contratada conforme houver demanda de novos alunos.

Expôs, por fim, que não há problemas na gestão do contrato por contemplar o estado todo em um único lote, por se tratar de um único cargo e uma única empresa, não se podendo verificar qualquer diferença pela experiencia adquirida.

A respeito deste apontamento de irregularidade, a Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 355/22 (peça 57), manifestou o entendimento de que ele demandaria uma análise de economicidade, eficiência e eficácia por meio de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

procedimento específico de auditoria, motivo pelo qual sugeriu o arquivamento do item nesta Representação, com imediata comunicação à Inspetoria de Controle Externo competente, para avaliação do tema e cotejamento com os demais certames sob fiscalização, com apresentação de suas conclusões no Relatório Anual.

Em que pesem os relevantes argumentos apresentados pela Representante e o entendimento diverso da Coordenadoria de Gestão Estadual, os elementos constantes dos autos são suficientes para o afastamento da irregularidade apontada.

Vale observar, de início, que a jurisprudência desta Corte de Contas privilegia o parcelamento do objeto, devendo apenas a sua excepcional aglutinação ser objeto de justificativa exaustiva, conforme se depreende do Acórdão nº 931/2020 – Tribunal Pleno, de relatoria do Exmo. Conselheiro Substituto Tiago Alvarez Pedroso, proferido em sede de Consulta com força normativa (grifou-se):

> I. **Apenas em circunstâncias específicas**, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a **aglutinação dos serviços** a serem licitados em lote único, **desde que devida e expressamente motivado** pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

Assim, ainda que singela, mostrou-se suficiente a justificativa para o parcelamento do objeto em relação ao Lote 9, motivada pela necessidade de acompanhar a demanda flexível dos profissionais.

Vale acrescentar que, de acordo com os esclarecimentos prestados pela SEED nas peças 16, 24 e 54, e conforme justificativa detalhada constante das fls. 2734 a 2737 dos autos do procedimento licitatório (peça 27), a concessão do atendimento por Profissional de Apoio Escolar se dá por meio de estudo de caso em que se comprova a efetiva necessidade de cada estudante, a qual pode ser permanente ou temporária, e muitos estudantes se encontram em situações socioeconômicas de risco e vulnerabilidade, o que torna frequentes as mudanças de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

endereço das famílias e a troca de escolas, de modo a justificar a flexibilidade indicada na fundamentação impugnada.

Foi possível verificar, ademais, que os Lotes 1 a 8, diversamente do Lote 9, não aparentam atender a todas as 32 regionais, o que também justifica a maior flexibilidade prevista para o Lote 9.

A alegação de sobreposição com os contratos que tratam do mesmo posto decorrentes do Pregão nº 975/2020, por sua vez, além não se encontrar suficientemente demonstrada pela Representante, restou esclarecida pela informação constante da manifestação preliminar de peça 16 dos autos nº 757020/21, no sentido de que o objeto daquele processo licitatório "*já foi 100% contratado*", bem como pelas manifestações defensivas supervenientes, em especial a de peça 54, em que se informou que o Lote 09 do certame em tela se destina a suprir a demanda de contratos que não contemplavam esse posto e de novos postos que extrapolem o limite quantitativo do contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 975/2020.

Outrossim, a alegação da desnecessidade da criação de 32 cargos de encarregados não guarda compatibilidade com a contratação pelo sistema de Registro de Preços, pela qual somente serão efetivamente demandados os quantitativos que, de fato, se fizerem necessários, não podendo ser reconhecida, em abstrato, a alegada desnecessidade.

Também não merece acolhida o argumento de que haveria maiores custos com demissões decorrentes de realocações de Profissionais de Apoio Escolar entre os diversos núcleos, vez que, além de não estar demonstrado de maneira analítica, caso cada lote fosse vencido por uma empresa distinta, essas demissões igualmente iriam ocorrer, por serem núcleos geridos por outras empresas. Ademais, o contrário seria mais factível, pois com todos os núcleos geridos pela empresa vencedora do Lote 09, em caso de remanejamento para núcleos próximos, o profissional poderia, eventualmente, ser mantido.

No que tange à maior onerosidade da gestão de um número maior de empresas, além de ser um contraponto inerente à opção administrativa pela maior flexibilidade, ela é intrínseca ao modelo de contratação proposto, pois mesmo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

sem o Lote 09 poderia ser necessária a gestão de oito empresas distintas, ao que se soma o fato de que as escolas já gerenciam, habitualmente, trabalhadores com vínculos diversos, inclusive servidores públicos (estatutários, comissionados e temporários) e terceirizados.

Corrobora esse raciocínio a informação prestada pela SEED, na peça 54, no sentido de que, pela experiência adquirida por aquela Secretaria, a gestão do contrato do Lote 09 não seria mais complexa em relação à dos demais, por envolver apenas uma empresa e um cargo.

Quanto à alegada falta de disponibilização do plano de gerenciamento do serviço no Edital, exigido pelo art. 12, IV, da Lei Estadual nº 15.608/2007, limitou-se a Representante a alegar que se trataria de documento essencial, sem, contudo, demonstrar qualquer prejuízo decorrente da ausência de um anexo assim denominado, nem a carência de qualquer informação que devesse estar contida no mencionado documento, com o que contrasta a aparente suficiência da descrição dos serviços a serem prestados, presumível pela própria extensão e nível de detalhamento do instrumento convocatório, que contém mais de 300 páginas, de modo que essa irregularidade, além de não haver se confirmado na fase de instrução processual, mesmo se estivesse caracterizada, configuraria, apenas em tese, uma falha predominantemente formal.

Não procedem, portanto, os apontamentos de irregularidade tratados no presente tópico.

2.5. Falta de regulamentação do procedimento de remanejamento dos contratados do Lote 09, com divergência dentro do próprio Edital

Asseverou a segunda Representante, neste ponto, que nada justificaria a intenção da Administração de ter remanejamentos para uma categoria em detrimento das demais, e que haveria autorização para transferências abusivas de Profissionais de Apoio Escolar não apenas dentro de um Núcleo Regional, mas para todo o Estado, ao prever o Edital "*sendo possível ocorrer, a qualquer tempo do*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

ano letivo, o remanejamento dessa demanda em diversas localidades do Estado do Paraná".

Ademais, o edital seria omisso quanto aos critérios e procedimentos específicos para o remanejamento dos Profissionais de Apoio Escolar do Lote 09 para locais fora do Núcleo Regional em que foram contratados, vez que somente prevê a possibilidade de remanejamento dentro do mesmo núcleo regional, conforme consta do item 1.3 do Termo de Referência:

> 1.3.7. A CONTRATANTE, durante a execução do presente poderá indicar novos locais de prestação de serviços por remanejamento quando se tratar de mudança dentro das áreas de abrangência dos núcleos regionais.

Em que pese o alegado, as próprias passagens citadas pela Representante evidenciam que a regra prevista no mencionado item 1.3.7 somente se aplica aos lotes regionalizados, visto que o igualmente citado item 4.1.2, ao justificar o parcelamento do objeto, especifica que, em relação ao Lote 09 essa regra é excepcionada, "*sendo possível ocorrer, a qualquer tempo do ano letivo, o remanejamento dessa demanda em diversas localidades do Estado do Paraná*".

Por sua vez, o item 4.1.2 é claro ao se referir à flexibilidade e ao remanejamento da demanda, sem necessidade, portanto, de que um mesmo profissional seja remanejado para outro Núcleo Regional. A possibilidade de demissão de servidores sem justa causa, portanto, deve ser considerada um custo inerente à flexibilidade demandada na contratação, não sendo apresentado qualquer elemento que permita sopesar sua vantajosidade nos presentes autos.

Ademais, por remanejamento de demanda igualmente se pode entender a possibilidade de que, quando da mudança de um estudante de um núcleo para outro, ele passe a ser atendido por profissional já contratado no núcleo de destino, sendo o profissional do núcleo de origem liberado para atender outro estudante, sem necessidade de demissão de profissionais, a depender, evidentemente, de cada situação concreta.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

Outrossim, a diferença no remanejamento dos profissionais do Lote 09 em relação ao dos demais lotes e a alegada falta de critérios e procedimentos restaram esclarecidas na análise do item anterior, visto que, conforme exposto pela SEED nas peças 16, 24 e 54, a concessão do atendimento por Profissional de Apoio Escolar se dá de forma individualizada, mediante estudo de caso, conforme a efetiva necessidade de cada estudante, devendo acompanhar, portanto, eventuais situações temporárias e trocas de escolas pelos estudantes.

Desse modo, improcedem os apontamentos apreciados no presente tópico.

2.6. Divergência no quantitativo de horas do Profissional de Apoio Escolar, com descrição contraditória, obscura e imprecisa, acarretando nulidade

Apontou a segunda Representante a existência de aparente contradição nas cargas horárias dos postos de Profissional de Apoio Escolar, constantes do item 1.1.5 do Anexo I – Termo de Referência, quadro denominado "Tabela de Valores e Quantidades – Lote 09", do item 9.2 do Anexo I – Especificações Técnicas do Edital, e do item 19.36 do Anexo I – Termo de Referência, quadro denominado "Tabela de Insumos: EPIs, uniformes e materiais – Lote 09", vez que no primeiro há a previsão de 1100 postos com carga horária de 30h semanais, e nos outros dois estariam previstas 20h semanais.

Idêntico apontamento foi apresentado pela primeira Representante, tratado e julgado improcedente no tópico 2.3, acima, ao qual, por economia processual, se faz remissão.

2.7. Ilegalidade e restrição à competitividade na exigência de Grau de Endividamento menor ou igual a 0,50 no item 10.2.3.1 do Edital

Neste tópico, asseverou a segunda Representante: que o objeto contratado, de prestação de serviços terceirizados, é procedimento comum na Administração Estadual; que a previsão de "*Grau de Endividamento (GE) igual ou*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

inferior a 0,50" contida no item 10.2.3.1 do Edital é incomum e obsta a competitividade e a busca pela contratação mais vantajosa; e que "*o mais comum é que os índices adotados sejam os de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG), geralmente se exigindo que se apresente índices maiores ou igual a 1,0*."

Apontou, ainda, a ausência de indicação de qualquer particularidade do objeto da licitação que justificasse o índice adotado, o qual inclusive seria divergente do exigido em outros certames vultuosos operados pelo próprio DECOM/SEAP, a exemplo do Pregão Presencial nº 33/2021, em que foi exigido GE igual ou menor que 0,85, e do Pregão Eletrônico nº1604/2021 da SANEPAR, em que foi solicitado GE igual ou inferior a 0,8.

Informou a Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 335/22 (peça 57), que a questão já foi apreciada, no âmbito do pregão em tela, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, nos autos de Mandado de Segurança nº 0075267-25.2021.8.16.000, em que a segurança foi denegada por decisão assim ementada (grifou-se):

> 1) DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. **IMPUGNAÇÃO AO GRAU DE ENDIVIDAMENTO EXIGIDO NO EDITAL. ÍNDICE FUNDAMENTADO. PREVALÊNCIA DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA**. INVIABILIDADE DE REVISÃO DO ÍNDICE EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA.
>
> a) O artigo 31, §5º da Lei nº 8.666/93 prevê que "A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação"

b) Logo, da expressa redação legal, já se evidencia que a Administração pode legitimamente exigir índices contábeis como critério de habilitação do certame, visando a garantir que apenas empresas que possuam a devida qualificação econômico-financeira possam contratar com o Poder Público, sob pena de se comprometer a devida execução contratual, atrelada ao interesse público.

c) Diferentemente do que alega o impetrante, **o Grau de Endividamento foi devidamente motivado pela Administração, diante da natureza do objeto ora licitado (mão de obra de terceirizados) e da experiência pretérita com contratos anteriores inadimplidos por empresas com alto grau de endividamento**.

d) Logo, estando **fundamentada a exigência acerca da necessidade de a empresa não possuir alto grau de endividamento, sob pena de comprometer a execução contratual, prevalece a discricionariedade administrativa para fixar o índice**. Precedentes desta Quinta Câmara.

e) Acerca do rigor excessivo do Grau de Endividamento menor ou igual a 0,50, destaca-se que a jurisprudência entende pela **inviabilidade de se revisar o índice, via Mandado de Segurança, por se tratar de questão que demanda dilação probatória, a fim de se averiguar se o índice é suficiente para assegurar o cumprimento fiel do contrato** decorrente do certame.

f) Apesar de a discussão ser incabível no presente "writ", destaco que **sequer probabilidade de direito há na alegação de que o índice é restritivo à competitividade, visto que, em todos os lotes da licitação, houve, pelo menos, 21 concorrentes**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

2) SEGURANÇA DENEGADA.

(TJPR - 5ª C. Cível - 0075267-25.2021.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADOR LEONEL CUNHA - J. 09.05.2022)

Expôs a unidade técnica, ainda, que a definição do índice impugnado foi objeto de fundamentação extensa nos autos do procedimento licitatório, como se depreende das fls. 4.032 a 4.041 do processo administrativo nº 16.804.512-3 (peça 30), merecendo destaque as seguintes passagens (grifou-se):

Destaca-se trecho da Informação nº 319/2020 – SEAP/DOS, que contempla a justificativa para as exigências da qualificação econômico-financeira contidas no edital:

(...)

Ocorre, entretanto, que a experiência tem demonstrado que um número considerável de contratos de prestação de serviço com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva tem se revelado uma fonte de grandes prejuízos para a Administração Pública e para os trabalhadores envolvidos. Não seria necessário estender-se nesse ponto, por serem verdadeiramente notórios os problemas que a Administração vem enfrentando nesses contratos, nomeadamente o de falta de pagamento de salários dos empregados, do recolhimento dos tributos, dos benefícios e obrigações correlatas, até se chegar à extinção contratual, sem o pagamento das verbas rescisórias.

Um dos motivos que contribui para se chegar nessa situação é, justamente, a Administração selecionar essas empresas da mesma forma que o faz para os demais objetos contratuais, ou seja, exigindo poucas demonstrações de qualificação econômica e técnica.

(...)

E não existe dúvida quanto à diferenciação desse tipo de objeto contratual, basta ver que os contratos com disponibilização de mão de obra, tem merecido um tratamento bastante específico do Poder Público, seja nas instâncias normativas (com edição de normas específicas, como a IN 05, de 2017, do Ministério do Planejamento, ou a Resolução n. 098 de 2009, do CNJ), seja principalmente perante o Poder Judiciário (com milhares de julgados sobre o tema na Justiça do Trabalho, incluindo o Tribunal Superior do Trabalho, e mesmo o Egrégio Supremo Tribunal Federal).

(...)

Por conta disso, nesses contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, é recomendável que a Administração se valha de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

todo o instrumental previsto em lei para selecionar a proposta mais vantajosa. E tal instrumental tem um norte muito claro no sentido que a Administração procure contratar com empresas que tenham uma boa saúde financeira.

A principal forma de se aquilatar isso é através da análise dos balanços contábeis, com vistas a identificar a capacidade da empresa de arcar com o compromisso assumido de forma relativamente independente da Administração Pública. A lei tem o Norte muito claro de afastar as empresas que se mostram totalmente dependentes da Administração para honrar os compromissos.

Isso pode ser notado mais claramente no art. 78, XV, que estabelece expressamente a responsabilidade de os contratados arcarem com até 90 dias de execução contratual, sem que a Administração implemente sua contrapartida no negócio. Nessa trilha, o artigo 31 prevê uma série de requisitos, voltados à comprovação dessa capacidade financeira, ainda que se valha de termos destinados a colocar limites nessas exigências.

(...)

Resta apenas um dado para realmente se certificar da capacidade da licitante de cumprir sua obrigação. Trata-se da demonstração de que, os compromissos já assumidos não comprometem a capacidade financeira comprovada pela empresa através dos índices demandados (LG, SG e LC; CCL; e patrimônio líquido).

Nesse sentido, colaciona-se o seguinte trecho do Relatório do Grupo de Estudos formado por sugestão do Presidente do TCU, com a participação de servidores do TCU, MPOG, AGU, Ministério da Previdência Social, Ministério da Fazenda, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Ministério Público Federal, com o objetivo de formular propostas de melhorias na contratação, gestão e término (rescisão ou fim de vigência) dos contratos de terceirização na administração pública federal:

Além da avaliação da capacidade econômico-financeira da licitante por meio do patrimônio líquido e do capital circulante líquido, há que se verificar ainda se a mesma tem patrimônio suficiente para suportar compromissos já assumidos com outros contratos sem comprometer a nova contratação. Essa condição pode ser aferida por meio da avaliação da relação de compromissos assumidos, contendo os valores mensais e anuais (contratos em vigor celebrados com a administração pública em geral e iniciativa privada) que importem na diminuição da capacidade operativa ou na absorção de disponibilidade financeira em face dos pagamentos regulares e/ou mensais a serem efetuados.

(...)

Vejamos ainda o julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ/PR), que discorreu pela possibilidade de exigência de índice de grau de endividamento em licitações:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

> "AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA EXECUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA. PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME ANTE ILEGALIDADES CONSTANTES NO EDITAL. DECISÃO DE 1º GRAU QUE INDEFERIU O PEDIDO. DECISÃO ESCORREITA. (1) ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DO REGISTRO NO CONSÓRCIO COMO CONDIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DO CERTAME. AFASTADA. A APRESENTAÇÃO DE REGISTRO DO CONSÓRCIO NÃO É CONDICIONANTE PARA PARTICIPAÇÃO DO CERTAME. SOMENTE REGISTRO DOS TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS EM DOCUMENTO PARTICULAR. (2) ILEGALIDADE DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. AFASTADA. EXIGÊNCIAS EM CONSONÂNCIA COM O ART. 30, II, §1º, DA LEI 8666/93. (3) ILEGALIDADE NA EXIGÊNCIA DE ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO DE 0,40. AFASTADA. EM CONFORMIDADE COM O § 2º DO ARTIGO 31 DA LEI 8.666/1993 E NO INCISO XXI DO ARTIGO 37 A CF. (4) ILEGALIDADE DO PRAZO DE IMPUGNAÇÃO PREVISTO NO ITEM 5.1 DO EDITAL. AFASTADA. AUSÊNCIA RESPOSTA IMPUGNAÇÃO. NÃO RECEBIMENTO EMAIL. AUSÊNCIA CULPA DA COMISSÃO. DECISÃO SINGULAR MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.
>
> [...]
>
> iii) ilegalidade na exigência de índice de endividamento de 0,40. A empresa considerada vencedora do certame, terá que dispor de lastro para enfrentar custos e despesas que somente serão ressarcidos a posteriori, mensalmente, em face da apresentação da respectiva fatura. Por isso os indicadores econômico-financeiros exigidos no edital prestam-se, precisamente, a aferir a capacidade financeira da empresa que participa do certame (art. 31, e seus parágrafos, da Lei Federal nº 8.666/93). A capacidade de endividamento indica o nível de comprometimento do capital próprio com terceiro. Aqui a relação é em sentido inversa, posto que o menos é mais, ou seja, quanto menor o índice, melhor. Por outro lado, os índices adotados no edital foram devidamente justificado pelo agravado, e em análise sumária, não verifico ilegalidade na argumentação utilizada (mov. 1.14). Como bem consignou o juízo a quo "Não há que se falar em ilegalidade do índice de endividamento mínimo exigido, pois estabelecido em conformidade com o previsto no §2º do artigo 31 da Lei nº 8.666/1993 e no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e visando a comprovação objetiva da boa situação financeiro do licitante. [...]"
>
> (TJPR- 4ª C. Cível – 0041645-91.207.8.16.0000 – Curitiba – Rel.: Juíza Cristiane Santos Leite – J. 12.06.2018)

Além do exposto acima, é importante observar que se trata de objeto de alta complexidade, devendo a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

> Administração Pública se resguardar para que a futura contratada tenha condições de cumprir com todas as exigências. Por conseguinte, se mostra razoável que sejam feitas exigências de maneira a garantir a segurança da contratação.
>
> Outrossim, não há que se falar em restrição a competitividade, pois da mesma forma como ocorreu nos PE 975/2020 e PE 1510/2020, com mesmo objeto e mesmo órgão demandante que esse processo licitatório ora impugnado, tem as mesmas exigências dos índices e em consulta ao Licitações-e, é possível verificar que em média 38 (trinta e oito) empresas participaram da disputa em cada lote, incluindo a própria (...).
>
> Dessa forma, a simples verificação da ampla participação de empresas na disputa desta licitação por si só já corrobora o entendimento que os valores fixados pela Administração Pública estão condizentes com a realidade de mercado, não devendo prosperar os argumentos arguidos.
>
> Portanto, não merece prosperar a impugnação da empresa, uma vez que as exigências de qualificação econômico-financeira contidas no edital estão devidamente justificadas, levando em consideração a complexidade do objeto licitado, bem como, a conformidade com o entendimento dos julgados citados acima.

Extrai-se da justificativa apresentada (que não foi objeto de impugnação direta por parte da segunda Representante), a importância de exigência de índices mais rígidos em contratos de mão de obra em regime de dedicação exclusiva e a inviabilidade de igualdade de tratamento em relação aos demais objetos contratuais (inclusive no que tange à adoção de índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral iguais ou maiores que 1), merecendo especial destaque as considerações do próprio Pregoeiro, no sentido de que "*não há que se*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

falar em restrição a competitividade, pois da mesma forma como ocorreu nos PE 975/2020 e PE 1510/2020, com mesmo objeto e mesmo órgão demandante que esse processo licitatório ora impugnado, tem as mesmas exigências dos índices e em consulta ao Licitações-e, é possível verificar que em média 38 (trinta e oito) empresas participaram da disputa em cada lote (...) *a simples verificação da ampla participação de empresas na disputa desta licitação por si só já corrobora o entendimento que os valores fixados pela Administração Pública estão condizentes com a realidade de mercado*".

Assim, ainda que, em tese, o corpo do Edital pudesse carecer de maiores esclarecimentos para a adoção do Grau de Endividamento exigido, deve-se reconhecer que a exigência foi objeto de justificativa exaustiva nos autos do procedimento licitatório, não impugnada pela Representante, bem como, em especial, que ela não impediu a obtenção de competitividade muito expressiva, tanto em certames anteriores, quanto no certame em tela, em que (segundo consta da decisão judicial acima transcrita) contou com a participação de 21 licitantes, o que, por si só, demonstra a adequação dos índices adotados à realidade de mercado do objeto licitado e a consequente improcedência do apontamento de irregularidade.

2.8. Necessidade de conversão do certame de Pregão Eletrônico para Pregão Presencial

Por derradeiro, apontou a segunda Representante que, no recente Pregão Eletrônico nº 809/2020, tendo por objeto a contratação de serviços continuados de operadora de telecomunicações, no valor de R$ 344 milhões, conduzido pela DECOM/SEAP, decidiu-se pela sua conversão no Pregão Presencial nº 33/2021, diante da vultuosidade do valor envolvido, da relevância do serviço a ser prestado e da probabilidade de uso de robôs eletrônicos para o processo randômico do leilão.

Diante disso, considerando que o presente certame igualmente tem por objeto serviços relevantes a serem prestados em todo o território estadual, que o pregão presencial traz ampla participação do pregoeiro, e que o pregão eletrônico por vezes é operado por robôs eletrônicos ou por licitantes inexperientes ou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

inescrupulosos que oferecem lances randômicos inexequíveis, requereu a manifestação do Estado do Paraná sobre a pertinência de realizar a licitação de forma presencial.

Em sua análise, concluiu a Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 335/22 (peça 57), que inexistem motivos para a conversão do certame em pregão presencial, "*dado que a Administração tem a prerrogativa (discricionaridade administrativa) de escolher o procedimento que melhor se adapta à espécie, mormente em períodos pandêmicos, em que a aglomeração de pessoas deve ser evitada*."

Assiste razão ao opinativo da unidade técnica, visto que, além de se tratar de questão sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor, esta Corte de Contas incentiva a adoção, como regra, do pregão eletrônico, devendo a forma presencial ser adotada somente em casos excepcionais, devidamente justificados.

Nesse sentido, transcreve-se o exposto no Acórdão nº 2605/2018 – Tribunal Pleno, de relatoria do Exmo. Conselheiro Artagão de Mattos Leão, proferido em sede de Consulta com força normativa (grifou-se):

> **CONHECER** da presente Consulta para, no mérito, **RESPONDER** os questionamentos, no sentido de que:
>
> **a)** Observada a legislação municipal, que deve previamente regulamentar a matéria, **deve o gestor observar que, por regra, o pregão, na sua forma eletrônica, consiste na modalidade que se mostra mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns**, podendo, contudo, conforme o caso em concreto, ser **preterido a forma presencial, desde que devidamente justificado**, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99;
>
> **b) A opção pelo pregão presencial** em detrimento do eletrônico **sempre deverá ser amparada por**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

> **justificativa**, nos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99.
>
> **c)** O gestor possui certa margem de discricionariedade, para que, diante da complexidade do objeto licitado (bem ou serviço comum) e observados os dispositivos legais correlatos, evidenciada a inviabilidade do uso da modalidade pregão, venha a se valer da concorrência, momento em que, igualmente, deverá justificar adequadamente.

Da mesma forma, bem destacou a unidade instrutória que o Decreto Estadual nº 33/2015 tornou obrigatória a utilização do Pregão Eletrônico para toda a administração pública estadual, devendo eventual impossibilidade da sua adoção ser justificada nos autos do procedimento licitatório pela autoridade responsável.[2]

Assim, uma vez adotada a modalidade e a forma de licitação considerada mais adequada pela jurisprudência desta Corte de Contas e pelo Decreto Estadual nº 33/2015, resta demonstrada a improcedência do presente apontamento.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **julgue improcedente** o objeto das presentes Representações da Lei nº 8.666/1993, propostas em face da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná, relativamente ao Pregão Eletrônico nº 1148/2020.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.

VISTOS, relatados e discutidos,

---

[2] **Art. 1.º:** A utilização da modalidade de "Pregão Eletrônico" para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória para toda administração pública estadual, na forma e prazos a serem estabelecidos pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência.
Parágrafo único. A eventual impossibilidade da adoção da modalidade Pregão Eletrônico deverá ser justificada nos respectivos autos pela autoridade responsável quando da abertura do processo de aquisição.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - Julgar improcedente o objeto das presentes Representações da Lei nº 8.666/1993, propostas em face da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná, relativamente ao Pregão Eletrônico nº 1148/2020.

II - Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

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

Plenário Virtual, 16 de fevereiro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.83RM