



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 124974/24
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: PARANA ESPORTE
INTERESSADO: EMERSON LUIS VENTURINI DE OLIVEIRA, MARCIA REGINA
TOMADON MOREIRA, PARANA ESPORTE, TIAGO AUGUSTO
GAVELIK CAMPOS, WALMIR DA SILVA MATOS
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3313/24 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Extraordinária. Pregão Eletrônico. Serviço de assessoria esportiva. Achado 1 - Ausência de detalhamento do objeto no edital. Achado 2 - Adoção de lote único. Achado 3 - Ausência de fiscalização contratual. Procedência e aplicação de multa.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária proposta pela 2ª Inspeção de Controle Externo em razão de supostas irregularidades cometidas no âmbito do Pregão Eletrônico n.º 44/2023, deflagrado pelo Paraná Esporte, cujo objeto consistia na contratação de serviços de assessoria esportiva e operacional para atendimento aos eventos dos Jogos Oficiais do Estado do Paraná.

Segundo a Inspeção, foram evidenciados os seguintes achados:

- ausência de indicação, no edital de licitação, da quantidade de jogos, das modalidades esportivas e dos municípios onde o serviço seria prestado, com as respectivas datas de execução;
- ausência de justificativa com a demonstração das razões para não adoção do parcelamento do objeto; e
- ausência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por meio de instrumentos de controle.

Antes da instauração da presente houve a abertura do Apontamento Preliminar de Acompanhamento - APA n.º 28.387, no âmbito do qual, conforme consta da exordial, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao primeiro achado “a entidade afirmou que concordava com os apontamentos e justificou que, mesmo sem os itens indicados, foi possível a elaboração de propostas na licitação”.

Em relação ao segundo, a Inspeção consignou que:

[...] a entidade afirmou que, embora justificado de forma sintética no termo de referência, o parcelamento não se adequaria à contratação dos serviços de assessoria esportiva.

De acordo com a PRESP, optou-se pela contratação de forma não parcelada para garantir a padronização dos serviços para que todos os Jogos Oficiais do estado, embora com diferenças esportivas, apresentassem o mesmo contexto administrativo; sendo de melhor operacionalização a condução por uma única contratada.

Além disso, a Entidade afirmou que o reduzido quadro de servidores efetivos da PRESP dificulta o monitoramento, fiscalização e gestão de diversos contratos simultâneos.

Por fim, no que se refere ao terceiro achado, a ICE informou que solicitou ao Paraná Esporte a disponibilização dos relatórios de fiscalização da execução contratual via Canal de Comunicação (Demanda n.º 281154), e que, em resposta:

[...] a Entidade encaminhou apenas as ordens de serviço e as notas fiscais emitidas, além de uma planilha sintética com a indicação do protocolo de solicitação, número da ordem de serviço, descritivo do evento e valor pago.

Nessa oportunidade, não houve a disponibilização dos instrumentos de medição de resultados previstos no item 1.4.6.1 do Termo de Referência, os quais foram expressamente definidos como: 1) Relatório de acompanhamento do fiscal do contrato, preferencialmente por meio de registro de frequência a ser assinado; 2) Registro de conferência local de execução dos serviços; 3) Comprovação documental de obrigações trabalhistas e previdenciárias e 4) Tabela para registro das ocorrências (item 1.4.6.2 do Termo de Referência).

Questionada, então, no âmbito do APA retromencionado, “a Entidade confirmou que não vem instrumentalizando seus relatórios na forma prescrita no termo de referência, tendo apenas recebido os serviços quando não evidenciado qualquer descumprimento”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considerando, pois, que os achados acima não foram devidamente justificados, a 2ª Inspeção de Controle Externo propôs a presente Tomada de Contas Extraordinária objetivando a responsabilização dos agentes indicados na matriz de responsabilidades (peça 3, p. 13 e ss.).

Por meio do Despacho n.º 242/24-GCDA determinei o processamento do feito e, ainda, solicitei à 2ª Inspeção que o instrísse com cópia do Apontamento Preliminar de Acompanhamento n.º 28.387 e da íntegra do processo licitatório em exame.

A unidade técnica atendeu ao solicitado promovendo as respectivas juntadas (peças 8 a 10).

Apresentaram defesa a Paraná Esporte (peça 25) e os fiscais do contrato *Marcia Regina Tomadon Moreira* (peça 26), *Tiago Augusto Gavelik Campos* (peças 27 e 28) e *Emerson Luis Venturini de Oliveira* (peça 29).

Submetida à análise técnica, a 2ª Inspeção de Controle Externo concluiu pela procedência da Tomada de Contas e aplicação de sanção pecuniária (Instrução n.º 23/24-2ICE, peça 31).

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer n.º 304/24-1PC, peça 32).

Era o que cabia relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme se extrai, a licitação em exame teve por objeto a contratação de serviços contínuos de assessoria esportiva especializada e operacional para os Jogos Oficiais do Estado do Paraná.

O que se questiona por meio do presente protocolado se refere à suposta indefinição do objeto licitado, tendo em vista a ausência de indicação das modalidades, dos municípios e datas em que seriam realizados os jogos; adoção, sem justificativa válida, de contratação em lote único; e ausência de acompanhamento e fiscalização contratual.

Antes de analisar os achados propriamente ditos, observo que em suas razões de defesa a Paraná Esporte formulou pedido de arquivamento ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

argumento de que este protocolado deveria ter sido precedido de orientação administrativa ou recomendação.

Sustentou que “a presente tomada de contas, deveria ser precedida de meios alternativos para aperfeiçoamento das impropriedades aventadas, ao passo que notadamente todas estas de ordem formal, uma vez que não geram prejuízos, sendo certo que não houve a proposição de quaisquer medidas corretivas”.

O pedido acima não comporta acolhimento – tanto é que veio desacompanhado de qualquer embasamento normativo que lhe desse suporte.

Ao contrário do que quer fazer crer a entidade peticionante, inexistente perante este Tribunal a obrigatoriedade em adotar soluções alternativas e consensuais com seus jurisdicionados quando é detectado indício de alguma irregularidade.

Consta do Regimento Interno desta Casa que:

Art. 236. Será instaurada Tomada de Contas Extraordinária em caso de:

I - não cumprimento dos prazos fixados em lei, neste Regimento e demais atos normativos do Tribunal, para o encaminhamento de documentos, dados e informações;

II - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;

III - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção;

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Os achados que integram este protocolado se inserem no inciso III acima transcrito, sendo plenamente lícita a propositura da presente Tomada de Contas Extraordinária.

Passo, então, ao exame de cada Achado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado 1 – Ausência de indicação, no edital de licitação, da quantidade de jogos, das modalidades esportivas e dos municípios onde o serviço será prestado, com as respectivas datas de execução

Quanto a este ponto, adianto deste logo que entendo assistir razão à Inspetoria de Controle Externo.

Conforme constou da inicial, o instrumento convocatório não informou expressamente o quantitativo de jogos por modalidades, tampouco a localidade onde os eventos seriam realizados e as datas das competições, limitando-se, quanto a este último aspecto, a informar os intervalos de dias em que deveriam ocorrer.

As razões de defesa, quanto às modalidades, foram no sentido de que o seu número é aferido a partir do regulamento de cada competição. Além disso, sustentou-se que as provas e atividades podem variar de acordo com o número de inscritos, mas que isso não impacta no quantitativo da contratação em exame.

Os argumentos acima denotam a vagueza na definição do objeto contratual. Em que pese a entidade entenda que a ausência de detalhamento quanto às modalidades não prejudica o certame, na visão deste relator estas informações são cruciais.

Veja-se, por exemplo, que uma das coordenadorias que se pretendia contratar era justamente de “modalidade esportiva”, cujas atribuições eram as seguintes:

12.2.1.3. Coordenação de Modalidade Esportiva: Assessorar diretamente os trabalhos da CEE/Direção Geral e CEE/Coordenação Técnica; Requerente junto ao responsável pela infraestrutura sobre os materiais necessários à realização das competições; Informar ao responsável pela infraestrutura o quantitativo de premiação necessário para sua modalidade; Reunir-se com as CEE/Assessoria de Modalidade Esportiva e CEE/Coordenações de Arbitragem, avaliando escalas, comportamentos das equipes de arbitragem; Vistoriar, em conjunto com a CEE/Assessoria de Modalidade Esportiva e CEE/Coordenação de Arbitragem e Comissão Executiva Municipal, as condições dos locais de competição antes e durante a competição, emitindo parecer acerca das condições dos referidos locais, buscando solucionar os problemas identificados; Acompanhar as equipes de arbitragem nos locais de competição, verificando o desempenho destas; Acompanhar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a CEE/Assessoria de Modalidade Esportiva e CEE/Coordenação de Arbitragem na elaboração da classificação final da modalidade.

Inegável, portanto, que o edital deveria trazer um maior detalhamento quanto às modalidades esportivas.

No que se refere às datas de realização dos jogos, as razões de defesa esclareceram que o tempo de realização de cada evento é fixo a depender do seu tamanho – regional, macrorregional ou final, havendo a indicação do número de dias.

Em que pesem as informações acima, fato é que não constou do instrumento convocatório os dias em que seriam realizados os jogos, mas apenas o intervalo em que ocorreriam as fases.

Em relação aos locais das competições, sustentou a Paraná Esporte que apenas a indicação dos municípios sede das fases regionais não constou do edital, considerando que sofrem constantes alterações por fatores alheio à administração estadual, mas que, não obstante a ausência desta informação, foram indicadas as regiões em que seriam realizados os eventos, o que permitiria o cálculo estimado para a prestação dos serviços, já que a distância entre os municípios de uma mesma região é reduzida.

Acrescentou, ainda, que se trata de um serviço por demanda, o que permite que o seu detalhamento conste da ordem de serviço; que seria inaplicável o artigo 391, X do Decreto Estadual n.º 10.086/22, tendo em vista a inabitualidade da localidade da prestação dos serviços; e que o precedente invocado pela 2ª ICE – Acórdão n.º 3355/19-STP não seria aderente ao caso, já que se trata de contratação de serviço de outra natureza.

De análise de tais argumentos, novamente não assiste razão à entidade.

Num primeiro momento observo que houve a confirmação do achado em sede de defesa, considerando que foi admitida a omissão das cidades em que seriam realizadas as fases regionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Some-se a isso o fato de que, embora a peticionante tenha tentado justificar a referida omissão, não apresentou qualquer comprovação de suas alegações.

Também não possui pertinência a pretensão de afastar a aplicabilidade do inciso X do artigo 391 em razão da inabitualidade da localidade da prestação dos serviços, uma vez que é precisamente este o motivo da incidência a aludida norma. Confira-se o seu teor:

Art. 391. O termo de referência que precede e instrui a contratação para a prestação de serviços, além dos elementos descritos no art. 19 deste Regulamento, deverá conter os seguintes itens e informações:

[...]

X - a quantidade estimada de deslocamentos e a necessidade de hospedagem dos empregados, com as respectivas estimativas de despesa, nos casos em que a execução de serviços eventualmente venha a ocorrer em localidades distintas da sede habitual da prestação do serviço;

Quanto ao precedente vertido no Acórdão n.º 3355/19-STP, por meio do qual este Tribunal expediu diversas recomendações ao IPCE, dentre elas que “defina todos os Municípios-sede anteriormente à abertura da licitação, a fim de diminuir a imprevisibilidade para os participantes do certame, facilitar a estimativa de custos e incentivar a participação de novos interessados”, não há razão para deixar de aplicar o raciocínio nele traçado, já que se amolda precisamente à situação em exame. Confira-se as razões constantes da aludida decisão que culminaram na recomendação acima:

Note-se que, embora o IPCE alegue não ser possível proceder a um planejamento adequado dos Jogos e dos atos e contratos administrativos que os viabilizem, não apresenta qualquer comprovação dos empecilhos que alega – como as desistências de municípios inicialmente candidatos a sediar o evento. Portanto, não está demonstrado que tais fatos ocorram, que tenham frequência e impactos significativos, que sejam imprevisíveis e que o IPCE já adote, atualmente, todas as providências ao seu alcance para evitar e gerenciar tais riscos.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A alegação de defesa no sentido de que “a indicação expressa das sedes gera prejuízos à administração e às contratadas”, em razão das eventuais modificações posteriores, apenas se justifica no contexto de um “planejamento às avessas”, como bem observado pela Inspeção, em que, mesmo se tratando da prestação de um serviço comum, a Administração procede à contratação antes da definição das suas especificações.

O que se espera de um planejamento adequado é justamente que a execução das ações do Poder Público não culmine em alterações drásticas em relação ao previsto. A inexistência de adequado planejamento mais amplo, dos Jogos como um todo, não pode ser utilizada como escusa para a inobservância da Lei no curso do processo licitatório, especialmente tendo-se em conta que a competição é já tradicional e, por consequência, a experiência na sua realização pode ser utilizada pela Administração para solucionar problemas ocorridos no passado e prevenir acontecimentos similares no futuro.

Assim como no processo paradigma, tem-se que a indicação dos locais da prestação dos serviços se insere no objeto da licitação, devendo ser incluído no instrumento convocatório, sob pena de inviabilizar a obtenção da melhor proposta pela Administração e a garantia do princípio da isonomia.

Além disso, embora a autarquia sustente que os deslocamentos têm como base a cidade polo da região, e que a distância entre os municípios de uma mesma região é reduzida, não foi possível localizar no processo de contratação as cidades integrantes de cada uma das regiões, sendo impossível o licitante saber o grau de incerteza que deveria mensurar na hora de elaborar sua proposta.

Também não cabe falar em adaptação à nova Lei de Licitações, considerando que, como bem pontuou a área técnica, se trata de questão que possuía tratamento similar ainda sob a égide da legislação anterior.

Deste modo, procedente o achado em questão, de responsabilidade do senhor Walmir da Silva Matos, a quem deverá ser aplicada multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/05.

Achado 2 - Adoção de lote único para objeto divisível, sem justificativa com a demonstração das razões concretas para a decisão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aqui, novamente, as razões de defesa não se prestam a repelir as conclusões vertidas pela área técnica.

A Paraná Esporte limitou-se a justificar que a divisão do objeto prejudicaria a padronização dos serviços e também o gerenciamento de múltiplos contratos.

Ocorre, no entanto, que a padronização poderia ser obtida mediante o estabelecimento de procedimentos operacionais padrão, orientações de treinamento e condições detalhadas de execução do serviço, como bem pontuou a área técnica.

Além disso, quanto ao gerenciamento contratual, fato é que tampouco este único contrato foi gerenciado satisfatoriamente, conforme restará evidenciado no achado seguinte, que trata das falhas na sua fiscalização.

Deste modo, ao considerar que a regra geral é a divisão do objeto contratual em lotes, sendo que a sua contratação unificada é a exceção, esta só é cabível se devidamente justificada, o que não vislumbro neste caso, já que a entidade se valeu de motivos genéricos, sem demonstrar a sua efetiva ocorrência.

Diante da procedência do achado, deve ser sancionado o agente responsável, senhor *Walmir da Silva Matos*, com a aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/05.

Achado 3 - Ausência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por meio de instrumentos de controle.

Quanto a este último achado, a Paraná Esporte confirma a ausência de fiscalização contratual nos moldes previstos no termo de referência. Conforme apontado pela ICE, nele constava que “a medição de resultados do serviço deveria ser realizada por meio de indicadores e de relatório de acompanhamento do fiscal do contrato”, porém, na prática, não foram elaborados os respectivos relatórios.

Em sede de contraditório, a entidade informou que a fiscalização se deu partir das seguintes perspectivas:

- i. cumprimento das obrigações trabalhistas, sendo exigida a apresentação de toda documentação relativa aos pagamentos individualizados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- ii. conferência in loco da prestação de serviços, sendo realizado acompanhamento local da prestação dos serviços, acerca da regularidade destes de acordo com a jornada e procedimentos estipulados;
- iii. verificação quanto aos quantitativos de profissionais designados, sendo realizada a conferência local a fim de se averiguar o comparecimento em conformidade ao requerido.

Na sequência, confirmou que “não se verifica a emissão de relatórios pormenorizados”, o que, sob sua ótica, não seria capaz de ocasionar prejuízos.

Os fiscais do contrato, por seu turno, embora tenham descrito as atividades de controle supostamente realizadas, reiteraram que não foram elaborados relatórios detalhados de cada evento, sendo que apenas eram registradas as situações de descumprimento contratual.

É indiscutível, portanto, o descumprimento da fiscalização contratual, a qual, conforme estabelecido nos itens 1.4.6.1 e 1.4.6.2 do Termo de Referência, deveria se dar com a emissão de “1) Relatório de acompanhamento do fiscal do contrato, preferencialmente por meio de registro de frequência a ser assinado; 2) Registro de conferência local de execução dos serviços; 3) Comprovação documental de obrigações trabalhistas e previdenciárias e 4) Tabela par registro das ocorrências”, como bem sintetizou a Inspetoria na exordial.

Embora as razões de defesa tentem induzir este Tribunal a relevar o aludido descumprimento, já que, segundo os peticionantes, na prática eram realizados os atos fiscalizatórios previstos no termo de referência, fato é que tal assertiva não possui qualquer indício probatório. Na verdade, os relatórios que deixaram de ser emitidos se prestavam justamente a comprovar a efetiva fiscalização contratual.

Deste modo, o achado é procedente, devendo ser aplicada sanção pecuniária prevista no artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/05 aos fiscais responsáveis pela sua ocorrência, *Márcia Regina Tomadon Moreira, Emerson Luis Venturini e Tiago Augusto Gavelik Campos*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III.VOTO

Diante do exposto, VOTO:

- I. pela PROCEDÊNCIA da presente Tomada de Contas Extraordinária, julgando IRREGULAR a conduta do senhor Walmir da Silva Matos, Diretor-Presidente da Paraná Esporte, em relação aos Achados 1 e 2; e dos senhores *Márcia Regina Tomadon Moreira, Emerson Luis Venturini e Tiago Augusto Gavelik Campos* em relação ao Achado 3;
- II. pela aplicação das seguintes sanções:
 - II.I em relação ao Achado I, uma multa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 ao senhor *Walmir da Silva Matos*;
 - II.II em relação ao Achado II, uma multa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 ao senhor *Walmir da Silva Matos*;
 - II.III em relação ao Achado III, uma multa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 para cada um dos agentes *Márcia Regina Tomadon Moreira, Emerson Luis Venturini e Tiago Augusto Gavelik Campos*.

Após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências cabíveis e à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I. Julgar pela PROCEDÊNCIA da presente Tomada de Contas Extraordinária, julgando IRREGULAR a conduta do senhor *Walmir da Silva Matos*, Diretor-Presidente da Paraná Esporte, em relação aos Achados 1 e 2; da Senhora *Márcia Regina Tomadon Moreira* e dos senhores *Emerson Luis Venturini* e *Tiago Augusto Gavelik Campos* em relação ao Achado 3;

II. Aplicar as seguintes sanções:

a) em relação ao Achado I, uma multa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 ao senhor *Walmir da Silva Matos*;

b) em relação ao Achado II, uma multa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 ao senhor *Walmir da Silva Matos*;

c) em relação ao Achado III, uma multa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 para cada um dos agentes *Márcia Regina Tomadon Moreira*, *Emerson Luis Venturini* e *Tiago Augusto Gavelik Campos*.

III. Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 10 de outubro de 2024 – Sessão Virtual nº 19.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente