



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 439673/24
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAUDE COSTA OESTE DO PARANA
INTERESSADO: ALEXANDRE DARONCO, CAROLINE NASCIMENTO DOS SANTOS, CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAUDE COSTA OESTE DO PARANA, DANIEL DELMORO BRITO, DAVID WILLY PEREIRA SIQUEIRA, DINEIA APARECIDA GUILHERME, EDUARDO OBERLEITNER CALDEIRA CUNHA PINTO, ELIANE PEREIRA DE SOUZA, JULIANA MEDEIROS ESPINDOLA SANTOS, LUKAS BERNARDI DA SILVA, MARCOS ANTONIO DE CASTRO, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, SUELEN CRISTINA DEBARBA, TATIANA ALVES TEIXEIRA ESTRELA, VALTER APARECIDO SOUZA CORREIA
ADVOGADO / PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 4265/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista do Ministério Público de Contas. Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná – CISCOPAR. Adoção da modalidade licitatória pregão para a contratação de instituição responsável pela organização e condução de concurso público. Decisão recorrida que deixou de aplicar multa administrativa ao gestor. Previsão, no edital, de requisitos de qualificação técnica da empresa contratada e dos membros da banca examinadora. Inexistência de indicativos de má-fé, dolo, dano ao erário ou às finalidades da contratação. Pelo conhecimento e não provimento do recurso.

1. Trata-se de **Recurso de Revista** interposto pelo Ministério Público de Contas (peça nº 74) em face da decisão consubstanciada no **Acórdão nº 1292/24 – Segunda Câmara** (peça nº 71), que determinou o registro dos atos de admissão de pessoal efetuados pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná – CISCOPAR em decorrência do Concurso Público nº 01/2023, e expediu as seguintes recomendações à entidade: (i) para que, em futuros certames,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se atente aos prazos de envio das informações e documentos referentes aos processos de seleção de pessoal, contidos na Instrução Normativa nº 142/2018; (ii) para que, em futuros certames, se atente ao inserir os dados das instituições licitantes no Sistema SIAP Admissão.

Contrariando o posicionamento da unidade técnica e do órgão ministerial, que opinaram pela aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal ao gestor, Sr. Valter Aparecido Souza Correia, em razão da inadequação da adoção da modalidade licitatória pregão, com critério de julgamento menor preço, para a contratação da instituição responsável pela condução do concurso público, a decisão recorrida afastou a sanção proposta, sob o fundamento de *“ser a entidade um Consórcio de Saúde, cujo trabalho é de extrema necessidade e gerido com poucos recursos tanto financeiro como de pessoal”*.

Em suas razões recursais, sustentou o Ministério Público de Contas, de início, que a aplicação de multa ao gestor, por ser de ordem pessoal, não causará qualquer interferência nas atividades do Consórcio.

Aduziu que o pregão se restringe à seleção da melhor oferta de preço – o que não sofreu alteração com a transição legislativa –, e que os argumentos da defesa, ao tentar classificar a contratação em questão como serviço comum, são frágeis.

Argumentou que, na contratação de bancas examinadoras de concursos, a qualidade técnica deve influenciar a definição do vencedor do certame, por se tratar de atividade eminentemente intelectual.

Indicou que o critério de julgamento adequado nessas contratações é a “técnica e preço”, ressaltando que tal diretriz consta das Instruções Normativas deste Tribunal que tratam da formalização dos processos de admissão de pessoal desde 2010, refletindo a jurisprudência e a doutrina consolidados sobre o tema.

Nesse quadro, afirmou que o gestor tinha o dever administrativo de subsidiar a promoção do concurso público sob outros termos, deflagrando processo licitatório na modalidade concorrência, com adoção do critério de “técnica e preço”, razão pela qual defendeu que deve ser aplicada a multa sugerida na instrução processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pugnou, assim, pela reforma da decisão recorrida, a fim de que seja aplicada a multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. Valter Aparecido Souza Correia, gestor do Consórcio.

O Recurso de Revista foi recebido por meio do Despacho nº 721/24 – GCAZ (peça nº 76), posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Após autuação e sorteio de novo Relator, determinou-se, mediante o Despacho nº 885/24 (peça nº 79), a intimação do Sr. Valter Aparecido Souza Correia e do CISCOPAR, a fim de que, querendo, apresentassem contrarrazões recursais no prazo de 15 (quinze) dias.

Em resposta, os interessados apresentaram manifestação às peças nº 86 e 88, ambas de idêntico teor, em que requereram a manutenção da decisão vergastada.

Admitiram ser possível *“que a escolha pela realização de pregão eletrônico para o certame em comento não tenha se dado conforme entendimento desse e. Tribunal”*, indicando, porém, que o período de transição entre as leis de licitações foi conturbado, havendo diversas dúvidas sobre sua aplicação prática.

Defenderam que não houve prejuízos à finalidade do certame ou à sua competitividade, uma vez que a empresa vencedora, o Instituto Consulplan Consultoria Público-Privada, apresenta considerável expertise na aplicação de concursos públicos, tendo cumprido os requisitos de habilitação técnica exigidos no item 14 do Termo de Referência (atestado de capacidade técnica, declaração de que possui condições técnicas de manter o banco de dados das inscrições online caso haja grande tráfego de informações, declaração de que possui sistemas de armazenamento de arquivos, sistemas de backup em todo o sistema que envolve as inscrições, e comprovação de qualificação técnica da banca examinadora).

Na sequência, sustentaram que a contratação em análise se enquadraria como serviço comum, podendo ser objeto de licitação na modalidade pregão, e mencionaram julgados a fim de corroborar sua posição.

Alegaram, ademais, que a punição pretendida pelo órgão ministerial é desproporcional ao caso, que a decisão recorrida cumpre seu papel pedagógico e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

orientativo, prevenindo futuras impropriedades por parte do Consórcio, e que o ilustre Conselheiro Relator *“teve a sensibilidade de entender que o CISCOPAR trabalha com poucos recursos financeiros e de material humano, de modo que podem sim ocorrer inconformidades, mas que, no caso concreto, esta inconformidade não foi suficiente para causar prejuízos, tampouco ocorreu de má-fé, mostrando-se a decisão proporcional ao caso em tela”*.

Em observância ao trâmite regimental, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal, que emitiu a Instrução nº 5020/24 (peça nº 89), na qual opinou pelo provimento do recurso, com a imposição da multa ao gestor, afirmando que a decisão recorrida carece de fundamento jurídico na parte impugnada, e que a aplicação de multa independe de dano ao erário, dolo ou má-fé, bastando que o ato seja irregular.

Por meio do Parecer nº 326/24 (peça nº 90), o douto Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, dr. Gabriel Guy Léger, corroborou integralmente o opinativo técnico, manifestando-se pelo integral provimento do recurso de revista.

É o relatório.

2. Preliminarmente, reitero o conhecimento do recurso, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade relativos à tempestividade, legitimidade, interesse e adequação.

Quanto ao mérito, divergindo respeitosamente dos opinativos técnicos e ministerial, entendo que a decisão recorrida deve ser mantida em todos os seus termos, negando-se provimento ao recurso de revista.

Conforme já mencionado, a pretensão recursal diz respeito à aplicação da multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal, ao Sr. Valter Aparecido Souza Correia, responsável pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná, em razão da adoção da modalidade licitatória pregão - com critério de julgamento “menor preço” -, para a contratação de empresa responsável pela realização de concurso público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pois bem. Salienta-se, de início, que a irregularidade restou caracterizada nos autos, tendo a própria defesa admitido ser *“possível que a escolha pela realização de Pregão Eletrônico para o certame em comento não tenha se dado conforme entendimento desse e. Tribunal”* (peça nº 86, fl. 2).

Com efeito, o art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021¹ preceitua que o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, situação em que, segundo o art. 36, § 1º, I, do mesmo diploma normativo², o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado.

Nesse sentido, não há dúvidas que a contratação de uma instituição responsável pela realização de um concurso público, incluindo a elaboração, aplicação e correção das provas, envolve atividades de natureza eminentemente intelectual, consistindo a qualificação técnica da empresa em aspecto fundamental para assegurar o atingimento das finalidades do concurso. Desse modo, a contratação se afasta da ideia de serviço comum, e o menor preço não deve ser o parâmetro exclusivo a ser levado em consideração na escolha da empresa.

Conforme explicado pelo Ministério Público de Contas (Parecer nº 326/24, peça nº 90, fls. 6-7):

Pois bem. A utilização do pregão, é destinada à contratação de bens e serviços comuns, nos quais o critério de julgamento se baseia no menor preço.

Todavia, a escolha de uma empresa para organizar um concurso público envolve complexidade técnica que não pode ser reduzida a um simples critério de menor preço.

Isso porque, tal hipótese envolve uma série de variáveis que a torna bastante peculiar, como por exemplo, elaboração, impressão, armazenamento, logística para realização das provas, prestação de serviços, dentre outros.

¹ Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

² Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o **caput** deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, cada entidade pública apresenta uma demanda específica de acordo com a realidade existente em seus quadros funcionais, devendo a instituição organizadora do concurso se adaptar as necessidades.

Isso tudo faz crer que não se trata de um serviço comum, com características usuais de mercado.

A contratação para tal fim requer a adoção de modalidades licitatórias que permitam a combinação dos critérios de técnica e preço, a fim de garantir que a empresa selecionada possua a qualificação técnica necessária para o bom desempenho da função, algo incompatível com a natureza do pregão.

A doutrina corrobora essa linha interpretativa, especialmente no entendimento de que bens e serviços comuns, passíveis de serem contratados por meio de pregão, são aqueles cujos padrões de qualidade e desempenho podem ser objetivamente definidos no edital, situação que não se aplica a atividades predominantemente intelectuais.

No entanto, muito embora configurada a irregularidade, corroboro o entendimento contido na decisão recorrida, no sentido de não ser o caso de aplicação de multa administrativa ao gestor do Consórcio.

Compulsando o edital do certame (peça nº 8), verifica-se que, ainda que a modalidade licitatória adotada tenha sido equivocada e que o critério de julgamento tenha sido o menor preço, foram exigidos requisitos no instrumento convocatório a fim de assegurar a qualificação técnica da empresa contratada e dos membros da banca examinadora.

Nessa linha, estabelece o item 14 do Termo de Referência (peça nº 8, fl. 48) que:

14. DA NECESSIDADE DE DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR NA FASE DE HABILITAÇÃO

Além dos documentos de praxe exigidos em licitações, para este certame serão exigidos os documentos abaixo.

14.1. Certidão(ões) ou atestado(s) expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa licitante, comprovando a aptidão para o desempenho de atividades pertinentes e compatível em características, quantidades e prazos como o objeto da licitação, bem como a satisfação quanto à qualidade dos serviços e cumprimento dos prazos contratuais.

14.2. Declaração de que possui condições técnicas de manter o banco de dados das inscrições online caso haja um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

grande tráfico de informações, visando ao atendimento do candidato 24 (vinte e quatro) horas por dia.

14.3. Declaração de possuir sistemas de armazenamento de arquivos, sistemas de backup em todo o sistema que envolve as inscrições dos concursos, desde o cadastro do concorrente, ficha de inscrição, boleto, comprovante de emissão do boleto e comprovante de pagamento do boleto.

14.4 Comprovação da qualificação técnica da banca examinadora apresentando pelo menos uma das qualificações: Doutorado, Pós-Doutorado; Mestrado; Especialista; Bacharel/Licenciatura.

Os referidos documentos foram apresentados pelo Instituto Consulpam Consultoria Público-Privada (peças nº 14, 33 e 38), tendo a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão concluído, em sua análise, que *“os comprovantes juntados atestam efetivamente a capacidade técnica da instituição contratada, nos termos previstos no edital ou no termo de referência”* (peça nº 43, fl. 3) e que *“os membros da banca examinadora possuem qualificação acadêmico/profissional compatível com todas as áreas de conhecimento que foram objeto de avaliação no certame, relativas aos cargos/empregos ofertados, conforme cópias dos diplomas dos examinadores ou de seus currículos Lattes devidamente registrados no CNPq”* (peça nº 44, fl. 6).

Nesse quadro, não vislumbro nos autos indicativos de má-fé ou dolo do gestor, ou de dano ao erário ou às finalidades da contratação, o que justifica, em complementação à fundamentação contida na decisão recorrida, o afastamento da multa.

Ainda que a Coordenadoria de Gestão Municipal defenda que a multa pode ser aplicada independentemente de dano ao erário, dolo ou má-fé, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal, entendo que tais elementos podem sim ser levados em consideração pelo julgador, à luz das circunstâncias do caso concreto e dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na formação do seu convencimento quanto ao grau de reprovabilidade da conduta do agente.

Por fim, quanto à argumentação do Ministério Público de Contas acerca da função pedagógica da multa, assegurando que a Administração Pública



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atue em conformidade com os preceitos normativos estabelecidos, ressalto que tal objetivo não é alcançado apenas quando da aplicação de sanção.

Ao analisar o caso e proferir a decisão de mérito, emitindo um juízo de regularidade ou irregularidade acerca das questões discutidas, este Tribunal de Contas já está orientando o jurisdicionado e contribuindo para evitar a reiteração de impropriedades, como afirmou o próprio Consórcio, inclusive, em sede de contrarrazões (peça nº 88, fl. 9).

Fica ressalvada, de todo modo, a possibilidade de aplicação de eventuais sanções, em processos futuros, caso se verifique que a irregularidade voltou a se repetir.

Diante de todo o exposto, deve ser negado provimento ao recurso interposto, mantendo-se a decisão consubstanciada no Acórdão nº 1292/24 – Segunda Câmara em todos os seus termos.

3. Em face do exposto **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça** do presente Recurso de Revista para, no mérito, **negar-lhe provimento**.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo para que promova a inversão dos processos e redistribuição ao relator originário, conforme dispõe o art. 32, §3º, do Regimento Interno.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I- Conhecer o presente Recurso de Revista para, no mérito, **negar-lhe provimento**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II- Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Protocolo para que promova a inversão dos processos e redistribuição ao relator originário, conforme dispõe o art. 32, §3º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 5 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 23.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente