TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	674377/23
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO JORGE DO PATROCÍNIO
INTERESSADO:	JOSE CARLOS BARALDI, LEANDRO MOREIRA DA CRUZ, MARCELO DOMINICALI RIGOTI, MUNICÍPIO DE SÃO JORGE DO PATROCÍNIO, V ANTUNES DA CRUZ & CIA LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	ALEXIS EUSTATIOS GARBELINI KOTSIFAS, BORGHI, KALIL & KOTSIFAS - ADVOGADOS ASSOCIADOS, GLADSON GERALDO MAESTRO DA SILVA, VITOR JOSE BORGHI
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1690/24 - Tribunal Pleno

Recurso de revista. Município de São Jorge do Patrocínio. Pregão Presencial n. 050/2021. Aquisição de refeições prontas para atender as necessidades da municipalidade. Irregularidade quanto ao objeto contratado. Não provimento. Ausência de Fiscalização dos contratos. Não provimento. Empresa contratada pertencente ao genitor de servidor do Departamento de Licitações do Município. Não provimento. Pelo não provimento do recurso de revista.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Relator)

Trata-se de recurso de revista (peça 64) interposto por **JOSÉ CARLOS BARALDI**, prefeito do **MUNICÍPIO DE SÃO JORGE DO PATROCÍNIO**, em face do Acórdão n. 2857/23 da Tribunal Pleno (peça 60), de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, exarado nos autos de Denúncia n. 498907/22.

Os autos originais tratam de irregularidades relacionadas ao Pregão Presencial n. 050/2021, do tipo Menor Preço, realizado em 16/06/2021, cujo objeto era a aquisição de refeições prontas para atender as necessidades da municipalidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

O objeto foi dividido em 6 itens, cujos valores máximos estipulados foram os seguintes:

Lote	Item	Quantid	Unid	Descrição	Vl/Unit	Vl/Total
1	1	500,00	UND	REFEIÇÕES PRONTAS TIPO SELF-SERVICE LIVRE, MÍNIMO 7 PRATOS DE SALADAS E 09 PRATOS QUENTES COM SERVIÇO DE RESTAURANTE COMPLETOE INCLUSO 01 (UM) REFRIGERANTE GARRAFA KS 29ML., OU 01 (UM) COPO DE SUCO 300ML OU 01 (UMA) ÁGUA MINERAL 500ML, AMBOS REFRIGERADO E OPÇÃO DE 02 (DOIS) SABORES.	29,90	14.950,00
1	2	500,00	UND	CARDÁPIO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTOS A ESCOLHA DO SECRETÁRIA REQUISITANTE COM MÍNIMO DE 8 TIPOS DE SALADA, 10 TIPOS DE PRATO QUENTES E 3 TIPOS DE CARNES, (INCLUINDO PRATOS, TALHERES E TAÇAS) CASO SOLICITADO (bebida não incluso)	47,95	23.957,00
1	3	100,00	UND	PRATO FEITO COM PESO NO MÍNIMO DE 700G E CARDÁPIO MÍNIMO COM ARROZ, FEIJÃO, CARNE BOVINA, FRANGO, MACARRÃO, REFOGADO, OPCIONAL OVO FRITO, MÍNIMO 2 TIPOS DE SALADA. Obs. Em caso de mudança do cardápio do dia não perder as características do prato feito	15,00	1.500,00
1	4	300,00	UND	PRODUÇÃO E FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO PRONTA, ACONDICIONADA EM RECIPIENTES QUE MANTENHAM A TEMPERATUA IDEAL PARA CONSUMO, TIPO MARMITEX TAMANHO P COM PESO MÍNIMO DE 600G INGREDIENTES ARROZ, FEIJÃO, CARNE BOVINA, FRANGO, MACARRÃO, REFOGADO E OPCIONAL OVO FRITO.	12,00	3.600,00
1	5	300,00	UND	PRODUÇÃO E FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO PRONTA, ACONDICIONADA EM RECIPIENTES QUE MANTENHAM A TEMPERATUA IDEAL PARA CONSUMO, TIPO MARMITEX TAMANHO M COM PESO MÍNIMO DE 800G INGREDIENTES ARROZ, FEIJÃO, CARNE BOVINA, FRANGO, MACARRÃO, REFOGADO E OPCIONAL OVO FRITO.	14,00	4.200,00
1	6	300,00	UND	PRODUÇÃO E FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO PRONTA, ACONDICIONADA EM RECIPIENTES QUE MANTENHAM A TEMPERATUA IDEAL PARA CONSUMO, TIPO MARMITEX TAMANHO G COM PESO MÍNIMO DE 1KG. INGREDIENTES ARROZ, FEIJÃO, CARNE BOVINA, FRANGO, MACARRÃO, REFOGADO E OPCIONAL OVO FRITO.	17,00	5.100,00
Valor Total do Objeto						**53.325,00**

Sagrou-se vencedora do certame a empresa V. Antunes da Cruz & Cia Ltda para os itens 1 (refeições prontas tipo self-service livre) e 2 (cardápio para realização de eventos) e a empresa Dair Aparecido de Souza para os itens 3 (prato feito), 4 (produção e fornecimento de alimentação pronta - marmitex P), 5 (produção e fornecimento de alimentação pronta - marmitex M) e 6 (produção e fornecimento de alimentação pronta - marmitex g).

As irregularidades apontadas pelo denunciante foram as seguintes: i) ausência de correspondência entre o objeto e a justificativa para a realização do certame; ii) ausência de fiscalização dos contratos oriundos do Pregão n. 50/2021; iii) contratação de empresa que tem como sócio pai de servidor.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

O Tribunal Pleno, por meio do Acórdão n. 2857/23-STP (peça 60), de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, decidiu pela PROCEDÊNCIA da denúncia, com aplicação de três multas administrativas ao Prefeito JOSÉ CARLOS BARALDI.

No recurso de revista (peça 64), o recorrente, por meio de seu procurador, pleiteia que as multas sejam convertidas, no máximo, em recomendações, através da apresentação das seguintes alegações:

> i) no que concerne à irregularidade do objeto, afirma que: i.a) os tipos de alimentação "self-service" e "prato feito" (itens 1 e 3) ficam disponíveis aos servidores que, pela natureza e necessidade da prestação de serviços, acabam por ter um intervalo menor no horário de almoço; i.b) o restaurante fica a poucos metros da Prefeitura, facilitando o deslocamento dos servidores; i.c) de outro lado, há situações em que os servidores estão em locais afastados e precisam se alimentar por meio de marmitas, que se enquadram nos itens 4, 5 e 6 do edital, servidores estes que em determinadas situações prestam serviços em eventos, e por este motivo, enquadram-se na situação de refeição descrita no item 2 do edital; i.d) a compra do item 2 é destinada para alimentação dos funcionários da Administração Pública;
>
> ii) quanto à inconsistência na forma de controle das refeições e ausência de listagem/autorização indicando os servidores que teriam sido os usuários das refeições, afirma que: ii.a) conforme os documentos juntados no Inquérito Civil n. 004.22.000158-2, o município realizou o controle das refeições ofertadas aos funcionários públicos, assim como listou quais foram os beneficiados, porém, devido a forma de conferência das despesas estabelecidas em edital, sendo ela feita pelo Secretário de cada pasta, os documentos referentes às respectivas requisições e autorizações expedidas não são arquivados no processo; ii.b) de modo estabelecido por edital, a emissão da autorização de fornecimento pelo setor responsável é realizada após conferência pelo fiscal do contrato, pelo Secretário da pasta e pela Secretaria da Fazenda; ii.c) dessa forma, o município manteve total controle do número de refeições, horários e funcionários beneficiados pelo objeto da licitação, sendo que apenas não reteve essa documentação; ii.d) tal situação não configura dano ao erário, tendo em vista que o controle foi devidamente realizado; ii.e) por dizer respeito somente a irregularidades formais, o gestor deveria ser sujeito à recomendação e não a aplicação de multa;
>
> iii) no que toca ao fato da empresa V Antunes da Cruz & Cia Ltda, vencedora dos lotes 1 e 2, pertencer a Valdemar Antunes da Cruz, pai do servidor Leandro Moreira da Cruz, que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

trabalha no setor de Licitações do município, afirma que, para ensejar violação ao art. 9º, III, da Lei n. 8.666/93, é necessário demonstrar que o agente público influenciou diretamente na condução da licitação, caso que não ocorreu, pois o servidor Leandro Moreira da Cruz não teve qualquer participação durante o certame;

iv) situações que não trazem prejuízo ao erário, dolo ou erro grosseiro, como a presente, não são passíveis de multa.

Por meio do Despacho n. 1478/23-GCILB (peça 65), o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha recebeu o recurso de Revista.

No Despacho n. 1838/23-GCMRMS (peça 69), determinei, na condição de Conselheiro relator do recurso, o encaminhamento do feito à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n. 52/24-CGM (peça 70), argumenta que: i) o Inquérito Civil n. 004.22.000158-2, com o mesmo objeto da denúncia, está ainda em trâmite perante a Comarca de Altônia – em 26/10/2023 houve prorrogação por um ano de seu prazo para conclusão; ii) não ficou demonstrado pelo recorrente a necessidade da contratação dos itens 1 e 3 para aqueles servidores que possuem um menor intervalo no almoço por participarem de campanhas no município, o que não afasta a insurgência do denunciante de que “se o servidor pode se deslocar até o restaurante, pode se deslocar até a sua casa”, pois se os servidores que estão em campanha poderiam se deslocar até o restaurante, também poderiam se deslocar até as suas residências; iii) a justificativa de que o restaurante responsável pelos itens 1 e 3 fica a poucos metros da Prefeitura não é válida, pois o município é pequeno e o tempo que o servidor teria para percorrer a distância até o restaurante poderia ser a mesma ou até maior em comparação à residência do funcionário; iv) a proximidade do restaurante em relação à Prefeitura é uma coincidência, e não uma exigência editalícia; v) em relação ao item 2, não houve definição clara de como e quais seriam os eventos específicos, permanecendo extremamente vago; vi) a ausência de justificativa clara para a real necessidade da contratação, bem como das quantidades adquiridas, em discordância com o disposto no artigo 3.º da Lei n.º 10.520/2002, configura-se como erro grosseiro; vii) o recorrente não apresentou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

qualquer documentação comprovando o controle da alimentação fornecida e das pessoas a quem se destinou, afirmou que não reteve essa documentação, sendo que isto impossibilita a devida averiguação; viii) não apresentou manifestação quanto às inconsistências verificadas pela CGM nos empenhos; ix) trata-se de erro grosseiro pois o gestor tem a responsabilidade de possuir o mínimo de controle dos gastos realizados; x) quanto a contratação de empresa que pertence ao genitor de servidor da área de licitações da Prefeitura, reanalisando a situação com base no art. 12, do Decreto n. 9830/2019, e 28, da LINDB, não é possível constatar a existência de dolo ou erro grosseiro na atuação do agente, até porque o opinativo anterior se fulcrou nos princípios da moralidade e da isonomia; xi) houve negligência/ falta de cautela do gestor, mas não dolo ou erro grosseiro.

Assim, a CGM opina pelo não provimento do recurso em relação a primeira (objeto contratado) e a segunda (ausência de fiscalização dos contratos) irregularidades apontadas, e pelo parcial provimento quanto à terceira, mantendo a irregularidade do item, mas excluindo a multa administrativa aplicada ao Prefeito, sendo cabível recomendação para que nos próximos procedimentos licitatórios, além das disposições do art. 9º, da Lei n. 8.666/93, também se analise o caso concreto com base nos princípios da Administração Pública, especialmente o da moralidade e o da isonomia.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 114/24-3PC (peça 71), da lavra da Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner, concorda integralmente com o opinativo da CGM.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Corroboro parcialmente o opinativo da unidade técnica e do Ministério Público de Contas.

Primeiramente, tratarei da irregularidade relativa ao objeto do contrato.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

As refeições objeto do Pregão Presencial n. 050/2021 deveriam atender as necessidades extraordinárias de alimentação dos servidores do município. Todavia, em que pese tratar-se de alimentação, o objeto do certame se revelou bastante diversificado e despido de padronização, não sendo delimitado de modo claro e preciso.

Apenas os itens 4, 5 e 6 (referentes à aquisição de marmitas) são aptos a atender a justificativa apresentada para realização do certame (Termo de Referência – peça 44), qual seja, a necessidade extraordinária dos funcionários diante da dificuldade de locomoção, que por estarem em atividades especiais de trabalho, campanhas ou locais afastados, precisam se alimentar por meio de marmitas.

Os itens contratados revelam-se bastante diversos, abarcando refeições tipo *self-service*, cardápio para a realização de eventos, prato feito e marmita, de modo que a justificativa ofertada pelo município para a realização do certame não se aplica a todos os itens.

O recorrente pontuou que a alimentação tipo *self-service* e prato feito (itens 1 e 3) ficam disponíveis para os servidores que possuem um menor intervalo de almoço, pois o restaurante se encontra a poucos metros da Prefeitura, o que facilita o deslocamento. De outro lado, as outras situações (itens 4, 5 e 6) destinam-se aos funcionários que se encontram em locais afastados e que precisam se alimentar com refeições prontas (marmitas), o que ocorre, por vezes, com servidores que prestam serviços em eventos e se enquadram na refeição do item 2, sendo esta última destinada aos funcionários da Administração Pública, e não a terceiros.

Entretanto, o recorrente não logrou êxito em demonstrar a necessidade de contratação dos itens 1 e 3 para os servidores que dispõe de intervalo menor de almoço por participarem de campanhas do município, pois poderiam se deslocar até as suas residências ao invés do restaurante.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

Trata-se de um município de pequeno porte, com cerca de 6 mil habitantes[1], de modo que, conforme bem ponderou o denunciante, se o servidor pode se deslocar até do restaurante para se alimentar, ele pode também se deslocar até a sua residência para fazê-lo. Inclusive, para alguns funcionários, certamente a distância entre a Prefeitura e sua casa é até mais curta do que aquela entre a Prefeitura e o restaurante.

Aliás, friso que a proximidade do restaurante em relação à sede da Prefeitura é uma coincidência, pois não foi esta uma exigência editalícia, uma vez que o instrumento convocatório tão somente dispunha sobre a necessidade de ponto comercial no município.

Ademais, o edital menciona que a aquisição das refeições visa atender a "todas as unidades administrativas do Poder Executivo municipal", bem como que o fornecimento de refeições prontas são "para atender as necessidades do Município", o que revela a ausência de especificação clara do objeto e de correta justificativa para a abertura do procedimento licitatório, em desrespeito ao art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02, segundo o qual:

> Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
>
> (...)
>
> II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

Também há contrariedade ao art. 40, I, da Lei n. 8.666/93:

> Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: Avisos
>
> I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

[1] Informação extraída da página da Secretaria do Turismo do Paraná, disponível em: https://www.viajeparana.com/Sao-Jorge-do-Patrocinio#:~:text=S%C3%A3o%20Jorge%20do%20Patroc%C3%ADnio%20%C3%A9,e%2085%20km%20de%20Umuarama.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

O dispositivo acima transcrito preleciona a necessidade de o edital ser claro e objetivo, o que não ocorreu no caso em tela, embora se revele de extrema necessidade, em se considerando que os editais são norteadores do procedimento licitatório.

A jurisprudência deste Corte de Contas vislumbra irregularidade diante do não atendimento de tais requisitos editalícios, conforme se observa:

> Ou seja, é possível identificar, logo de início, que se está diante de ausência de clareza no edital, o que contraria regra básica e essencial de qualquer certame, no sentido de que a peça editalícia deve ser elaborada de modo claro e objetivo, delimitando todos os aspectos relevantes do certame, nos termos do art. 40 da Lei n. 8.666/93. (Acórdão n. 526/24 – TP)

> A perfeita descrição do objeto e seus custos é requisito preconizado pelo art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, sendo que a falta de clareza do edital, além de poder gerar onerosidade aos cofres públicos, representa óbice à correta fiscalização quanto ao cumprimento contratual.
>
> Nesse sentido, depreendi que há verossimilhança entre os fatos narrados e possível infração à lei de licitações, de modo a justificar a atuação cautelar deste Tribunal neste ponto. (Acórdão n. 1377/22-TP)

Ainda, o objeto do item 2 do edital (contratação de cardápio para evento), é muito distinto dos demais, bastante vago, não se refere a qualquer evento específico que tenha previsão de acontecer, além de não haver como identificar quem seriam as pessoas beneficiadas pela alimentação, se funcionários ou terceiros participantes do evento.

O recorrente esclareceu que a alimentação se destina apenas aos servidores que estão em serviço nesses eventos. Contudo, permanece inexistente a definição clara de quem seriam eles.

A aplicação de multa ao gestor referente à primeira irregularidade ora analisada não desrespeita os arts. 12 do Decreto n. 9830/2019 e tampouco o art. 28 da LINDB, pois o art. 3º, da Lei n. 10.520/2002 e o art. 40, I, da Lei n. 8.666/93 prelecionam que a autoridade competente deve justificar a real necessidade de contratação e definir o objeto da licitação, que deve ser claro e preciso, de modo que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

a ausência de justificativa clara para a real necessidade da contratação, bem como das quantidades adquiridas, configuram erro grosseiro. Compete ao gestor, na qualidade de administrador do dinheiro público, justificar a necessidade de cada gasto realizado.

Deste modo, não merece ser provido o recurso quanto a primeira irregularidade apontada.

Outrossim, a segunda irregularidade se refere à execução do objeto e se consubstancia na inconsistência na forma de controle das refeições servidas, assim como na ausência de autorização ou listagem mencionando os servidores que teriam sido usuários das refeições.

As cláusulas 4, 10 e 11 do edital estipulam que o pagamento deve ser realizado através de solicitação de fornecimento pelo setor competente, necessita conter o comprovante de entrega corretamente assinado pelo responsável, sendo que a contratante precisa receber o objeto solicitado, conferir as notas fiscais, acompanhar e fiscalizar a entrega.

Contudo, os documentos que foram juntados aos autos não trazem o exigido controle referentes aos servidores que se beneficiaram das refeições, sendo que os empenhos mencionam tão somente o valor que era empenhado “para cobrir despesas com a alimentação de servidores” de determinada Secretaria. Além disso, os empenhos juntados não fazem menção ao fato de que os servidores das Secretarias estariam em horários diferenciados de trabalho.

Há nos autos um empenho para cobrir despesa de alimentação de evento de confraternização na Secretaria de Educação do município desacompanhado de documentação que comprove a efetiva realização do evento, tampouco a quantidade de pessoas que nele compareceram. Do mesmo modo, existem empenhos referentes à empresa V. Antunes Da Cruz & Cia Ltda. (vencedora dos itens 1 e 3), em que não é possível vislumbrar a quais tipos de serviços os valores se referem, o que inviabiliza o controle da entrega dos produtos/serviços contratados.

Também, em que pese a licitação tenha sido homologada em 29/06/2021, com prazo de duração de 12 meses, foi celebrado um Termo Aditivo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

com a empresa V. Antunes Da Cruz & Cia Ltda, em 17/05/2022 e com expiração em 06/07/2022, para acréscimo na quantidade de alguns itens do contrato, dentro do limite de 25%, no valor de R$3.475,00. Contudo, não se possui um controle acerca da real necessidade de tal acréscimo e a relação dos servidores beneficiados por essas refeições.

No recurso de revista o recorrente tão somente afirma que o controle das refeições, das suas quantidades, horários e servidores beneficiados foi realizado, mas que não reteve a documentação comprobatória de tais fatos. Alega que, por se tratar de falha formal, não se pode proceder a aplicação de multa.

Contudo, ele não trouxe qualquer documento apto a comprovar que o controle de fato ocorreu, de modo que a averiguação resta impossível. Também não se manifestou sobre as inconsistências apontadas nos empenhos acima mencionados.

Falhas de controle na execução do contrato são apontadas como irregulares por esta Corte de Contas:

> Ademais, há situações em que sequer há registro de horário ou ponto (peça 199, 200, 205, 207), outras os registros referem-se a mês diverso do apurado (peça 196, 203), além de alterações manuais feitas pelos próprios funcionários, evidenciando grave falha no controle da execução dos contratos. (...) Diante do exposto, propomos **VOTO** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação, nos termos da fundamentação supra, **convertendo-se o feito em Tomada de Contas Extraordinária** (...). (Acórdão n. 3241/21 do Tribunal Pleno)

> A realização dos referidos ensaios laboratoriais apenas ao final da execução do objeto reforça as conclusões acerca da constatação de falhas no controle da execução da obra, de responsabilidade do Engenheiro Civil Carlos Alberto Ramos, cujas atribuições de controle foram claramente fixadas na cláusula nona do contrato firmado com a empreiteira. (....).
>
> **V. aplicar** ao fiscal da obra, **Sr. Carlos Alberto Ramos**, e ao fiscal do contrato, **Sr. Alaercio José Bufalo**, a multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005, em razão das falhas no controle da execução da obra e do contrato, respectivamente; (...) (Acórdão n. 2020/19 – Primeira Câmara)

A aplicação de multa ao gestor referente à segunda irregularidade ora analisada não desrespeita os arts. 12 do Decreto n. 9830/2019 e tampouco o art. 28 da LINDB, pois o gestor, como guardião do erário possui a responsabilidade de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

ter o mínimo de controle sobre os gastos que são realizados, sendo de conhecimento notório que os documentos de comprovação dos referidos gastos devem ser guardados para a devida prestação de contas e que não basta o simples fato de afirmar que houve o devido controle, quando tal afirmação não vem acompanhada da devida comprovação, de modo que resta configurado o erro grosseiro do gestor, o que legitima a aplicação de multa por parte deste Tribunal.

Assim, não assiste razão para dar provimento ao recurso quanto a segunda irregularidade apontada.

Por fim, a terceira e última irregularidade apontada diz respeito ao fato de a empresa V. Antunes da Cruz & Cia Ltda., vencedora dos lotes 1 e 2, pertencer a Valdemar Antunes da Cruz, pai do servidor Leandro Moreira da Cruz, que trabalha no setor de compras e licitações do município.

O recorrente alega que para ensejar a violação do art. 9º, III, da Lei n. 8.666/93 é necessário demonstrar que o agente público influenciou diretamente na condução da licitação, caso que não ocorreu, pois o servidor Leandro Moreira da Cruz não teve qualquer participação durante o certame.

A unidade técnica, na Instrução n. 52/24-CGM (peça 70), entende por dar parcial provimento ao recurso neste ponto, pois, em que pese constatada a impropriedade, não é possível constatar a presença de dolo ou de erro grosseiro na atuação do gestor.

Todavia, descordo da unidade técnica e do Ministério Público de Contas neste ponto.

O fato de o servidor Leandro Moreira da Cruz estar lotado no departamento de compras e licitações, de per si, representa um risco potencial para o destino da licitação, ante a possibilidade de obtenção de informação privilegiada e de probabilidade de favorecimento.

De acordo com o Acórdão n. 1165/21 deste TCE-PR, em casos como o presente, a verificação de legitimidade da contratação deve ser analisada de acordo com ocaso concreto e, no presente, verifica-se que há indícios mínimos de influência do agente público, em razão da sua lotação na unidade favorecida

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

(conforme bem pondera o Acórdão mencionado), qual seja, a de compras e licitações.

O art. 9º, III, da Lei nº8.666/93 não menciona expressamente os graus de parentesco com servidor público. Todavia, como bem pontua a Marçal Justen Filho, ao tratar do art. 9º, § 3º, da Lei n. 8.666/93:

> (...) Deve-se nortear a interpretação do dispositivo por um princípio fundamental: existindo vínculos entre o autor do projeto e uma empresa, que reduzam a independência daquele ou permitam uma situação privilegiada para essa, verifica-se o impedimento. Por isso, a vedação aplicar-se-á mesmo quando se configurar outra hipótese não expressamente prevista. Isso se dará em todas as hipóteses em que a empresa estiver subordinada à influência do autor do projeto. Assim se poderá configurar, por exemplo, quando o cônjuge do autor do projeto detiver controle de sociedade interessada em participar da licitação.
>
> (...) Em suma, sempre que houver possibilidade de influência sobre a conduta futura da licitante, estará presente uma espécie de "suspeição", provocando a incidência da vedação contida no dispositivo. A questão será enfrentada segundo o princípio da moralidade. É desnecessário um elenco exaustivo por parte da Lei. O risco de comprometimento da moralidade será suficiente para aplicação da regra".[2]

O TCU possui inúmeros julgados no sentido de reprimir práticas como a ora tratada, como por exemplo: Acórdão 138/2003-TCU-Primeira Câmara, 3.581/2009 - 1ª Câmara, 6.330/2012 - 2ª Câmara, 31/1997 - Plenário, 110/2000 - Plenário, 1.292/2011 - Plenário, 1.839/2011 – Plenário.

Vale transcrever trecho do Acórdão n. 5847/2012 da Segunda Câmara do TCU:

> 'Nesse sentido, destaco o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1632/2006-TCU-Plenário, prolatado nos autos do TC Processo 015.709/2004-3, que cuidou de representação com vista a apurar, dentre outras irregularidades, o fato de o órgão (Hospital Naval Marcílio Dias) ter contratado com empresa cujo proprietário era pai de um dos membros da Comissão Permanente de Licitação:
>
> '14. Hely Lopes Meirelles, discorrendo sobre a moralidade dos atos administrativos, cita Henri Welter, asseverando que: 'a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e Mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ide ia de função administrativa.', **in** Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editora, 22ª Ed. , 1997, págs. 83/84.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

> 15. Já Celso Antônio Bandeira de Mello, **in** Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editora, 17ª Ed., 2004, pág. 842 assevera que: 'violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos."
>
> [...]
>
> 28. Ainda naquela oportunidade, asseverei que, mesmo a Lei 8.666/1993 não possuindo dispositivo vedando expressamente a participação de empresas em que há relação de parentesco entre os seus proprietários e/ou administradores com poderes de gerência, como é o caso dos presentes autos, e servidores ou funcionários da entidade com que contratara, foi cristalina a intenção do legislador, com as disposições do art. 9º da indigitada lei, em vedar a prática de conflito de interesses nos certames da Administração: [...] (grifou-se).
>
> 29. Diante de tal quadro, considero que a conduta de [...], Superintendente Administrativa, foi de encontro aos princípios da moralidade e da impessoalidade, ensejando reprimenda por parte deste Tribunal.' (grifou-se).

Na mesma linha, segue o Acórdão n. 3368/2013, do Plenário do TCU:

> Ora, o comando inscrito no caput do art. 9º, c/c o inciso III, do referido diploma legal proíbe expressamente a participação indireta de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.
>
> O ponto de discussão reside na interpretação que se dá aos §§ 3º e 4º do aludido dispositivo legal. O fato de a lei considerar participação indireta a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos de obras e bens, incluindo-se, nessa proibição, os membros da comissão de licitação, não exclui a possibilidade de referida vedação ser estendida, por aplicação analógica, ao dirigente que autoriza e homologa o certame licitatório.
>
> É impossível que o legislador ordinário preveja, em normas abstratas e genéricas, todas as situações específicas que podem comprometer a lisura de uma licitação pública. Ao contrário do que defende o justificante, é legítimo e imperativo ao magistrado preencher lacuna da lei, de forma a também ser vedada participação indireta do dirigente da entidade contratante que tenha vínculo de parentesco com sócio da empresa prestadora dos serviços licitados.
>
> No caso em análise, não é lícito ao juiz deixar de aplicar o direito sob o argumento do non liquet - inexistência de norma legal expressa e específica. A própria Lei de Introdução ao Código Civil autoriza-lhe integrar a norma legal, de maneira a dar-lhe completude e a fim de solucionar a lide. Portanto, a aplicação da interpretação analógica do art. 9º da Lei nº 8.666/1993 e dos princípios gerais da Administração Pública ao caso vertente não configura usurpação de competência do legislador ordinário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

> Ao contrário, a mens legis implícita na norma legal veda qualquer conduta que, direta ou indiretamente, comprometa a isonomia, a moralidade administrativa e a impessoalidade, princípios esses que devem presidir as licitações públicas.
>
> A propósito, como poderia ao operador jurídico tornar exequível a finalidade ou a teleologia do comando insculpido no caput do art. 9º, c/c o respectivo inciso III, da Lei nº 8.666/1993, se fosse permitido ao dirigente do órgão e entidade e contratante homologar a contratação de consórcio integrado por empresa, cujo sócio é seu parente por afinidade em 1º grau?
>
> Em outras palavras, só porque a referida lei, em seu art. 9º, §§ 3º e 4º, alude à proibição de vínculos entre a empresa autora do projeto básico e a empresa executora da obra, extensível a membros da comissão de licitação, pergunto novamente, é lícito ao dirigente da entidade contratante homologar resultado de licitação pública, mesmo ciente da existência de impedimentos? A resposta é, obviamente, negativa, porquanto a finalidade da norma legal, baseada em princípios básicos da licitação, continuaria a ser vilipendiados.
>
> Tal qual asserem os ilustres doutrinadores Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 158.) e Carlos Ari Sundfeld (Licitação e Contrato Administrativo. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 120 apud Marçal Justen Filho, op. cit.), mencionados no parecer do Secretário de Controle Externo, a caracterização de participação indireta contida no § 3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão, compreendendo toda a linha hierárquica que vai do órgão licitador ao dirigente máximo da entidade.

Assim, conforme se extrai do voto acima transcrito, em que pese a lei não seja expressa no presente caso, a interpretação sistemática necessita ser realizada, com a utilização de outras fontes jurídicas superiores, somada a integração com outras leis administrativas passíveis de aplicação.

Nesta toada, necessitam ser utilizados os princípios administrativos especificados no art. 37, caput, da Constituição Federal, que possui força e hierarquia superior às demais normas do ordenamento jurídico (no caso da matéria objeto de exame), especialmente em relação aos princípios da moralidade e impessoalidade administrativa.

O STF, em 30/06/2023, na decisão do Recurso Extraordinário (RE) 910552, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.001), deixa claro o entendimento de que a prática ora analisada fere os princípios constitucionalmente insculpidos na medida em que o seu Plenário reafirmou a posição de que “lei

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

municipal pode proibir a administração pública de realizar contratos com parentes até o terceiro grau de agentes públicos eletivos ou em cargos de comissão"[3].

Tanto o princípio da moralidade quanto o da isonomia encontram-se insculpidos no texto da Constituição Federal, de modo que são de observância obrigatória pela Administração Pública em todas as esferas e poderes.

Também o art. 18, I, da Lei n. 9.784/1999 serve de baliza para a situação em tela, ao preconizar que: "Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria". O interesse é intrínseco no presente caso, uma vez que é inerente à condição de filho almejar a prosperidade de seu genitor.

Deste modo, a aplicação de multa ao gestor referente à terceira irregularidade analisada não desrespeita os arts. 12 do Decreto n. 9830/2019 e tampouco o art. 28 da LINDB, pois o vasto amparo legal que circunda a situação exige do gestor a diligência de não admitir a contratação de empresa pertencente a genitor de funcionário que trabalha no setor de licitações. Ao não o fazer, incide em erro grosseiro, o que legitima a aplicação de multa por parte deste Tribunal.

Assim, as razões apresentadas pelo recorrente quanto à terceira irregularidade não merece ser acolhidas.

3. VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Vencedor)

Diante do exposto, **VOTO** pelo **NÃO PROVIMENTO** do presente recurso de revista, mantendo integralmente o Acórdão nº 2857/23 – Tribunal Pleno.

Por fim, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

4. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (Vencido)

Com a máxima vênia à fundamentação do voto, divirjo do entendimento do ilustre Relator, exclusivamente no tocante à manutenção das multas aplicadas ao Sr. José Carlos Baraldi.

[3] Informação extraída de https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510679&ori=1

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

Inicialmente, sigo o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 52/24 (peça 70), e do Ministério Público de Contas, no Parecer n.° 114/24 (peça 71), em relação ao terceiro item tido como irregular, decorrente da "*contratação de empresa que tem como sócio pai de servidor*".

Embora seja certa a irregularidade identificada, decorrente da contratação de empresa cujo sócio tinha parentesco com servidor lotado no departamento de licitações, da documentação acostada aos autos, não há nada na conduta do agente público além da falta de cautela. Conforme bem apontado pela unidade técnica, não existe vedação expressa na legislação a respeito do assunto em específico, sendo a irregularidade decidida com fundamento nos princípios da moralidade e da isonomia, com vistas ao atingimento do interesse público, de modo que não restou constatado erro grosseiro ou dolo por parte do interessado.

Deste modo, compreendo que a manutenção da aplicação da multa ao agente público se mostra desproporcional. Por outro lado, à luz do papel constitucional de orientação deste Tribunal de Contas, entendo pela necessidade de que seja expedida **recomendação** ao município, para que, nos próximos procedimentos licitatórios nos quais houver parentesco entre servidor e sócio da empresa participante, além da observância das disposições contidas no artigo 9º da Lei n.º 14.133/2021, seja analisado o caso concreto com base nos princípios da Administração Pública, especialmente os da moralidade e da isonomia, a fim de impedir que haja qualquer influência, de forma a macular a contratação.

Em face do exposto, divergindo do ilustre Relator, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** do recurso de revista e, no mérito, pelo **PARCIAL PROVIMENTO**, para afastar a multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, "g", da Lei Complementar n.º 113/2005, decorrente da irregularidade contida no item I.3 do Acórdão n.º 2.857/23, referente à contratação de empresa pertencente a genitor de servidor lotado no Departamento de Licitações, aplicada em desfavor do recorrente.

Ainda, pela expedição de **recomendação** ao Município de São Jorge do Patrocínio, para que, nos próximos procedimentos licitatórios nas quais houver parentesco entre servidor e sócio da empresa participante, além da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.TEZ9

observância das disposições contidas no artigo 9º da Lei n.º 14.133/2021, seja analisado o caso concreto com base nos princípios da Administração Pública, especialmente os da moralidade e da isonomia, a fim de impedir que haja qualquer influência, de forma a macular a contratação.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em:

I - **NEGAR PROVIMENTO** ao presente recurso de revista, mantendo integralmente o Acórdão nº 2857/23 – Tribunal Pleno;

II - por fim, encaminhar à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), votou pelo conhecimento e provimento parcial do Recurso de Revista.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 20 de junho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
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.EBFC.TEZ9