



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 773774/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: ALDRIAN FERNANDO CORTES MATOSO, ELOIZE MINATOWICZ PISKA, MARGARIDA MARIA SINGER, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, SINDICATO DAS EMPRESAS DE REF COL DO ESTADO DO PARANA
ADVOGADO / PROCURADOR: EGON BOCKMANN MOREIRA, HELOISA CONRADO CAGGIANO, LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA, MAITÊ CHAVES NAKAD MARREZ, MATHEUS FERRI, NAHOMI HELENA DE SANTANA, PAULO HENRIQUE GOLAMBIUK
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2128/24 - Tribunal Pleno

Contratação de empresa para fornecimento de alimentação escolar. Município de São José dos Pinhais. Dispensa de licitação. Emergência fabricada. Procedência parcial. Aplicação de multas e determinação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação com pedido cautelar, proposta por SERCOPAR – SINDICATO DAS EMPRESAS DE REFEIÇÕES COLETIVAS E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO ESTADO DO PARANÁ, noticiando supostas irregularidades na contratação por dispensa de licitação n. 995/2023, instaurada pelo MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, para prestação de serviços de fornecimento de alimentação escolar, pelo prazo de 180 (cento e oitenta dias), no valor estimado de R\$ 24.102.896,95 (vinte e quatro milhões, cento e dois mil, oitocentos e noventa e seis reais e noventa e cinco centavos).

O representante sustenta que:

a) Desde 2017 a alimentação dos alunos das escolas da rede municipal de ensino de São José dos Pinhais vem sendo fornecida pelas empresas Risotolândia Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. e Singular Gestão de Serviços Ltda.;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Tendo em vista que ambos os contratos se encerram em 30.11.2023, em 14.7.2022 a Divisão de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) solicitou à Secretaria de Recursos Materiais e Licitação (SERMALI) a abertura de novo processo licitatório, entretanto, não houve a conclusão do procedimento;

c) É ilegal a realização de contratação emergencial sem qualquer justificativa para o atraso na licitação;

d) No procedimento de contratação emergencial constam apenas justificativas genéricas explanando a morosidade da contratação por procedimento licitatório;

e) Há apenas uma cotação de preços, junto à empresa Objetiva Serviços Terceirizados Ltda., que foi contratada em 24.11.2023;

f) Só em 24.11.2023 as informações das tratativas havidas exclusivamente com a Objetiva foram tornadas públicas, oportunidade em que as atuais prestadoras de serviços puderam manifestar sua intenção e capacidade de continuar fornecendo os serviços, por preços inferiores;

g) A solução que se presume mais benéfica ao erário seria a manutenção dos serviços por aquela que já é a atual prestadora, contratada por devido processo licitatório;

h) A nova contratada certamente não terá tempo hábil para providenciar todo o necessário ao início da prestação dos serviços;

i) A emergência que embasou a contratação foi fabricada e não poderia decorrer da falta de organização do município,

j) Houve uma contratação emergencial sem que se demonstrasse no processo qualquer fato imprevisível que impedisse a conclusão de licitação instalada ainda em 2022 pelo poder público municipal;

k) A proposta acolhida pelo município não é a mais vantajosa, nem sob a ótica do menor preço, nem sob a ótica da garantia de continuidade da prestação;

Ao final, requer a suspensão imediata dos efeitos da contratação direta, e a autorização da prorrogação dos atuais contratos vigentes pelo prazo de 14 dias (Contrato n. 301/2017 e n. 594/2021 e respectivos aditivos n. 539/2022 e n. 540/2022).

No mérito, requer a procedência do feito, declarando-se a ilegalidade do Contrato n. 409/2023 – SERMALI, decorrente do Processo de Dispensa de Licitação n. 995/2023; e a legalidade da prorrogação excepcional, pelo prazo de 14 dias úteis, dos Contratos n. 301/2017 e n. 594/2021 e respectivos aditivos n. 539/2022 e n. 540/2022, firmados respectivamente com Risotolândia e Singular.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em nova petição, o representante junta cartas encaminhadas ao Sindicato pelas atuais prestadoras de serviço, informando a capacidade de continuar a execução das atividades até o encerramento do ano letivo de 2023 (20.12.2023).

A Singular Gestão de Serviços Ltda. comunica que pode manter a prestação do serviço, ainda que sem a devida cobertura contratual, até que seja proferida decisão final por esta Corte de Contas. Já a Risotolândia Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. informa que tem plenas condições de continuar a prestação dos serviços a partir do dia 01.12.2023, mas sujeita a alguma limitação pontual por ausência de disponibilização de cardápio (peça 17).

Presentes os pressupostos de admissibilidade, o feito foi recebido, indeferindo-se, contudo, o pedido cautelar, diante do risco de dano reverso. Foi determinada a inclusão da prefeita do Município, Sra. Margarida Maria Singer, a titular do controle interno do município, Sra. Eloize Minatowicz Piska, e o responsável legal pela Secretaria Municipal de Educação de São José dos Pinhais.

O município apresentou defesa alegando preliminarmente que não seria possível a prorrogação dos Contratos n. 301/2017 e 594/2021, eis que já teriam sido prorrogados por 72 meses, e que teria ocorrido a perda do objeto com o encerramento do ano letivo de 2023.

Defende que houve a necessidade de contratação emergencial em razão do encerramento do contrato em 30/11/2023, e a falta de tempo hábil para realizar um novo procedimento licitatório, resultando na contratação direta da Objetiva Serviços Terceirizados Ltda.

Esclareceu que a escolha se baseou em cotação que constava no próprio processo licitatório em andamento, que estava dentro do prazo de validade e apresentava o menor preço.

Salientou que a demora no procedimento se deu em razão da nova Resolução CD/FNDE n. 06/2020, a qual trouxe mudança na alimentação escolar, fazendo com que as necessidades para atender as novas normativas e análises detalhadas para a seleção acrescentassem etapas, aumentando os prazos do procedimento licitatório (peça 47).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Sra. Eloize Minatowicz Piska, controladora interna, à peça 65, informa que não houve análise prévia pelo Controle Interno na contratação emergencial realizada, mas que houve medidas concomitantes e posteriores.

Relata que solicitou o envio do processo licitatório para fiscalização em 14 de julho de 2022, porém isso não foi cumprido, e que em 2023 enviou memorando buscando informações.

Expõe que houve três despachos enfatizando a necessidade de detalhamento dos custos, a importância do procedimento administrativo adequado, e o longo prazo de tramitação do procedimento licitatório.

O Secretário Municipal de Educação, Aldrian Fernando Cortes Matoso, apresentou defesa (peça 77) informando que a Procuradoria recomendou a contratação emergencial sustentando a impossibilidade legal de prorrogar os contratos administrativos então em vigor. Destacou que a pesquisa de mercado foi conduzida aproveitando o Pregão n. 248/2023, onde foram obtidos oito orçamentos de empresas, apresentados em maio de 2023.

Diante das mudanças normativas emitidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, foi necessário realizar adaptações tanto estruturais quanto burocráticas, não havendo que se falar em emergência fabricada.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM** opinou pela **PROCEDÊNCIA** da Representação (Instrução n. 339/24, peça 110), sustentando que a situação emergencial decorreu da lentidão do processo licitatório pela ausência de planejamento adequado do município. Ponderou que a resolução do FNDE não prejudicou o andamento normal da licitação, pois a normativa foi implementada em 2020 e o Pregão n. 248/2023 teve início em 2022. Assegurou que não há irregularidade no aproveitamento do orçamento do pregão, eis que a cotação ainda estava válida, conforme autoriza a jurisprudência desta Casa. Sugeriu a aplicação de MULTA aos responsáveis, Sr. Aldrian Fernando Cortes Matoso e Sra. Margarida Maria Singer, e emissão de DETERMINAÇÃO ao Município de São José dos Pinhais para que conclua tempestivamente o Pregão Eletrônico n. 248/2023, para a contratação de empresa para o fornecimento de alimentação escolar, evitando o prolongamento da atual situação de emergência fabricada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, no Parecer n. 339/24 (peça 110), da lavra da Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner, opinou pela **PROCEDÊNCIA** do feito, seguindo o entendimento da unidade técnica.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Acompanhando a instrução, entendo que o feito merece ser julgado PARCIALMENTE PROCEDENTE.

A Divisão de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Educação (SEMED, em 14/07/2022, solicitou à Secretaria de Recursos Materiais e Licitação (SERMALI) a abertura de novo processo licitatório, o qual resultou no Pregão n. 248/2023, que não foi concluído até o presente momento.

Consta dos autos que a própria controladoria interna alertou acerca do longo período de tramitação do procedimento licitatório – um dos despachos do departamento assim apontou: “... e não menos importante, é imperioso ressaltar a morosidade no trâmite deste processo licitatório, que já se estende por mais de 18 meses, e ainda se encontra em sua fase interna.”

Ao invés de concluir o certame em tempo hábil, promoveu-se contratação emergencial por dispensa de licitação.

Entretanto, diante do contexto da contratação, infere-se que a situação ora em tela não se enquadra nas hipóteses do artigo 24 da Lei 8.666/93:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A dispensa em razão de emergência ou de calamidade pública decorre de situações que não são comuns, e deve estar devidamente justificada:

Nas lições de Hely Lopes Meirelles:

“...toda aquela que põe em perigo ou causa dano à segurança, à saúde ou à incolumidade de pessoas ou bens de uma coletividade, exigindo rápidas providências do Poder Público para debelar ou minorar suas consequências lesivas. (...) O reconhecimento da emergência é de valoração subjetiva, mas há de estar baseado em fatos consumados ou iminentes, comprovados ou previstos, que justifiquem a dispensa de licitação.

A urgência e os possíveis danos ao interesse público devem compor a justificativa da contratação emergencial, demonstrando-se ainda que a contratação é o meio adequado e eficaz para mitigar o risco.

Concernente ao tema merenda escolar, o Tribunal de Contas da União assim orienta no Acórdão 2191/2012 – Primeira Câmara:

A aquisição de merenda escolar por meio de dispensa de licitação, em regra, configura falta de planejamento e, não havendo justificativa para o fato, conduz ao julgamento pela irregularidade das contas e à consequente aplicação de multa. (grifo nosso)

Portanto, na situação em apreço, resta evidenciado que a situação emergencial decorreu da falta de planejamento do município, que deixou de concluir o procedimento licitatório adequado à contratação.

Também não se pode acolher o argumento de que o município precisava de tempo para se adequar às mudanças da Resolução CD/FNDE n. 06/2020, eis que a norma foi criada dois anos antes do início do procedimento licitatório.

Concernente a adoção do orçamento do procedimento licitatório em curso, entendo que não há irregularidade, eis que não havia transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

Em sendo negativa a resposta ao primeiro questionamento, qual o método indicado pelo e. Tribunal de Contas do Paraná para formação do valor máximo, que possa ilidir as distorções apresentadas pela composição por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

meio de orçamentos apresentados pelos fornecedores? Resposta: A regra geral a ser observada para fixação de preço máximo de um bem ou serviço é da diversidade das fontes de consulta. Nessa linha de raciocínio, segundo a Lei 8666/93 e a construção jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, cuja corrente interpretativa nos filiamos, a Administração dispõe dos seguintes recursos de consulta de preços: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

Quanto aos valores contratados, foi firmado contrato com a empresa que ofereceu a proposta mais vantajosa:

Dentre as cotações as cotações encaminhadas pelas empresas, tem-se que a empresa selecionada apresentou o menor preço. Vejamos:

1 – NUTRI E SAÚDE	R\$ 60.392.696,60
2 – NUTRIPLUS	R\$ 60.228.633,05
3 – EFRAIM	R\$ 59.483.717,59
4 – LITUCERA	R\$ 58.881.209,56
5 – RISOTOLÂNDIA	R\$ 56.353.485,25
6 – SINGULAR	R\$ 55.494.853,76
7 – LEMOS PASSOS	R\$ 52.352.419,21
8 – OBJETIVA	R\$ 47.275.792,10

Entretanto, considerando a prolongada demora na conclusão do processo e o vencimento do prazo da contratação emergencial em 23/05/2023, entende-se adequada a expedição de determinação ao município para que o processo seja finalizado o mais brevemente possível, alertando-se que a não conclusão da licitação e a possível ocorrência de nova contratação com fundamento em emergência fabricada pode resultar no reconhecimento de atos de improbidade administrativa.

Também entendo que os gestores devem ser responsabilizados, pois não promoveram o procedimento licitatório em tempo hábil, mesmo após alertados, ensejando a contratação irregular em apreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É de responsabilidade do gestor público determinar os prazos para a realização completa de um processo licitatório, de modo que eventuais falhas durante esse procedimento podem resultar em situações reais de emergência.

3. VOTO

Diante do exposto, proponho voto pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação, bem como pela:

3.1 Aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar nº 113/2005, em face do Sr. Aldrian Fernando Cortes Matoso, em razão da ausência de diligência na condução do processo licitatório para a contratação do fornecimento de alimentação escolar, acarretando a contratação direta emergencial;

3.2 Aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar nº 113/2005, em face da Sra. Margarida Maria Singer, em razão da ausência de diligência na condução do processo licitatório para a contratação do fornecimento de alimentação escolar, acarretando a contratação direta emergencial; e

3.3 Expedição de determinação ao Município de São José dos Pinhais para que conclua tempestivamente o Pregão Eletrônico n. 248/2023, para a contratação de empresa para o fornecimento de alimentação escolar, evitando o prolongamento da atual situação de emergência fabricada.

Após, transitada em julgado a decisão e realizados os registros pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 unanimidade, em:

I. **Julgar** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação, bem como pela:

I.1 Aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar nº 113/2005, em face do Sr. Aldrian Fernando Cortes Matoso, em razão da ausência de diligência na condução do processo licitatório para a contratação do fornecimento de alimentação escolar, acarretando a contratação direta emergencial;

I.2 Aplicação da multa administrativa do art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar nº 113/2005, em face da Sra. Margarida Maria Singer, em razão da ausência de diligência na condução do processo licitatório para a contratação do fornecimento de alimentação escolar, acarretando a contratação direta emergencial; e

I.3 Expedição de determinação ao Município de São José dos Pinhais para que conclua tempestivamente o Pregão Eletrônico n. 248/2023, para a contratação de empresa para o fornecimento de alimentação escolar, evitando o prolongamento da atual situação de emergência fabricada.

II. Após, transitada em julgado a decisão e realizados os registros pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente