TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	235822/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE CIANORTE
INTERESSADO:	ANDRE LUIZ VIEIRA BERDUSCO, FLAVIO HENRIQUE NASCIMBENI PEREIRA, MARCO ANTONIO FRANZATO, MUNICIPIO DE CIANORTE, ROBERTO PAZINATO JUNIOR
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 4572/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Cianorte. Contratação Emergencial. Contrato Administrativo nº 21/2024. Prestação de serviços de roçada manual e mecanizada. 1) Emergência fabricada. Inocorrência. 2) Superfaturamento. Não configuração. Pela improcedência da representação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, nos termos do art. 170, §4º[1], da Lei Federal n.º 14.133/2021, formulada por **ANDRÉ LUIZ VIEIRA BERDUSCO** em face do **MUNICÍPIO DE CIANORTE** em razão de possíveis irregularidades perpetradas no execução do Contrato Administrativo nº 260/2024, decorrente da Dispensa de Licitação nº 21/2024, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de roçada manual e mecanizada pelo prazo de 6 (seis) meses e no valor total de R$ 1.592.500,45 (um milhão, novecentos e noventa e dois mil, quinhentos reais e quarenta cinco centavos).

Em síntese, aponta-se a possível ocorrência das seguintes irregularidades: ***(i)*** violação ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal[2], tendo em

[1]Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei.
[...]
§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

[2] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

vista que o Contrato Emergencial nº 260/2024 decorre de emergência fabricada, pois ***(i.a)*** o Contrato nº 292/2018, oriundo do Pregão nº 005/2018, teve o seu prazo de validade expirado em 08/03/2024 (fl. 2 da Peça nº 2); ***(i.b)*** a administração tardou em instaura procedimento licitatório para suprir o referido contrato, o que deu ensejo à celebração da contratação emergencial (fl. 2 da Peça nº 2); ***(i.c)*** a Representada ainda não instauro procedimento licitatório para suprir o Contrato Emergencial nº 260/2024 (fl. 2 da Peça nº 2); ***(i.d)*** não há a indicação da situação imprevisível ou excepcional que justifique a celebração do contrato emergencial (fl. 3 da Peça nº 2) e ***(ii)*** realização de ato que importe em despesas acimas da devida, na forma indicada no art. 89, §1º, I, da Lei Complementar nº 113/2005[3], dada a possível configuração de superfaturamento eis que no Contrato nº 292/2018 o valor do metro quadrado por serviço realizado era de R$ 0,15, sendo que no Contrato Emergencial nº 260/2024 o custo unitário é de R$ 0,23 (fl. 4 da Peça nº 2).

Autos distribuídos por sorteio para a minha relatoria, conforme Termo nº 2493/24-DP (Peça nº 3).

Por meio do Despacho nº 333/24-GCAZ (Peça nº 4), foi determinada a oitiva prévia do jurisdicionado, tendo sido requisitado, a título de diligência, a juntada de cópia integral do processo administrativo referente à Contratação Emergencial e demais esclarecimentos.

Por meio da Petição Intermediária nº 316504/24 (Peças nº 9 a 24), o jurisdicionado anexou a documentação solicitada a título de diligência (Peças nº 10 a 24) e teceu os seguintes esclarecimentos: ***(i)*** os serviços relativos ao Contrato Emergencial nº 260/2024 são classificados como essenciais e contínuos, circunstância que impediria a interrupção desses (fls. 5 e 6 da Peça nº 9); ***(ii)*** em dezembro de 2022, um ano antes do termino do Contrato nº 292/2018, a Administração Municipal contratou a FUNDACE - Fundação para Pesquisa e

---

[...]
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[3] Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.
§ 1º Considera-se lesão ao erário:
I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;

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

Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia para a implementação de apoio técnico, jurídico-institucional e econômico-financeiro com vistas à estruturação de modelo de seleção para a concessão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos locais, sendo que o serviço de roçada caracteriza-se como serviço de limpeza urbana (fl. 7 da Peça nº 9); ***(iii)*** como precaução a eventual demora de conclusão dos estudos desenvolvidos pela Fundação Contratada diante da complexidade de análise de dados e obtenção de alternativa viável técnica e economicamente, em 02/06/2023, a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos protocolou Termo de Referência de Licitação para contratação de empresa para execução dos serviços de limpeza e coleta de resíduos urbanos, no qual se incluiu o serviço de ROÇADA MANUAL E MECANIZADA (TRATOR GIRO ZERO), ALINHAMENTO E CORTE DE GRAMA E CONTROLE DE FORMIGAS CORTADEIRAS (fl. 7 da Peça nº 9); ***(iv)*** em 26/10/2023 foi promovida a publicação do respectivo Edital licitatório do Pregão Eletrônico sob nº 161/2023, visando a contratação de empresa para execução dos serviços de varrição, limpeza, coleta de resíduos urbanos e roçada no município de Cianorte e seus distritos, com fornecimento de mão de obra, equipamentos, materiais e infraestrutura, sendo que impugnações ao referido certamente, com a necessidade de alterá-lo e suspendê-lo, redundaram na celebração do Contrato Emergencial nº 260/2024 (fls. 10 e 11 da Peça nº 9); ***(v)*** o quantitativo total de roçada e os serviços a serem realizados constantes da Dispensa Licitatória sob nº 21/2024 não são idênticos aos constantes do Pregão Presencial nº 005/2018, englobando serviços não previstos na licitação de 2018 (alinhamento e corte de grama) e em quantitativo consideravelmente superior (fl. 15 da Peça nº 9); ***(vi)*** acréscimo de locais a serem roçados, com consequente acréscimo de pessoal/equipamentos necessários para a execução contratual e, via de consequência, valor por metro quadrado a maior que o previsto no Contrato nº 292/2018 (fl. 16 da Peça nº 9); ***(vii)*** apresentou-se preços praticados por outro órgãos públicos para justificar os valores ajustados no do Contrato Emergencial nº 260/2024 (fls. 19 a 20 da Peça nº 9).

A admissibilidade do feito deu-se mediante a expedição do Despacho nº 492/24-GCAZ (Peça nº 25), tendo sido determinada a citação do

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

Prefeito Municipal de Cianorte, Sr. Marcos Antônio Franzato, servidor encarregado da pesquisa de mercado e da elaboração do mapa de preços, Sr. Flávio Henrique Nascimbeni Pereira, e do Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, Sr. Roberto Pazinato Junior, autoridade superior responsável por confeccionar o Termo de Referência que fundamentou a instauração do Processo de Dispensa nº 21/2024 e por celebrar o Contrato Emergencial nº 260/2024.

Feitas as comunicações processuais (Peças nº 26 a 32), foi protocolado contraditório conjunto, mediante Petição Intermediária nº 434230/24 (Peça nº 34 a 39), tendo sido ratificado integralmente o contido na manifestação prévia acostada na Petição Intermediária nº 316504/24 (Peça nº 9).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), conforme Instrução nº 4953/24-CGM (Peça nº 39), posicionou-se pela improcedência da representação.

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, corroborou com entendimento exposto pela CGM, concluído pela ausência de irregularidade e opinando pela improcedência da presente Representação da Lei de Licitações, consoante disposto no Parecer nº 1111/24 - 3PC (Peça nº 40).

É a breve síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inexistindo questões preliminares a serem consideradas, passo a análise de mérito.

O cerne das questões postas em discussão diz respeito à possível configuração de contratação direta em razão de emergência fabricada e de superfaturamento nos preços ajustados.

Dado o contexto, há que se rememora, de início, as disposições do art. 75, VIII e § 6º, da Lei Federal nº 14.133/21, conforme segue:

> Art. 75. É dispensável a licitação:
>
> [...]
>
> VIII - nos casos de emergência ou de calamidade

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

> pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos 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 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;
>
> [...]
>
> § 6º Para os fins do inciso VIII do **caput** deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa **com objetivo de manter a continuidade do serviço público**, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Pois bem, nas folhas nº 5 a 8 da Instrução nº 4953/24-CGM (Peça nº 39) constam evidências quanto a configuração de situações imprevistas que condicionaram a atuação dos gestores públicos e, ao fim, justificaram a celebração excepcional do Contrato Emergencial nº 260/24, conforme pode-se depreender dos trechos abaixo transcritos:

> No caso em questão, observa-se que a Administração Pública **se antecipou ao iniciar o processo licitatório**. Os estudos para a **licitação foram iniciados em dezembro de 2022, mais de um ano antes da expiração do Contrato Administrativo nº 292/2018 - Pregão nº 5/2018**. O termo de referência da licitação foi protocolado em **02/06/2023, e o edital do Pregão nº 161/2023 foi publicado em 26/10/2023, com a dispensa ocorrendo apenas em 08/03/2024. Assim, fica claro que não houve inércia por parte da Administração, que demonstrou**

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

> **prudência ao começar os estudos antecipadamente, embora alguns fatores tenham impedido a conclusão no prazo previsto**.
>
> [...]
>
> Considerando a justificativa de que o Município enfrentava uma epidemia de dengue, analisamos o Informe Técnico nº 27 de 12 de março de 2024, emitido pela Divisão de Doenças Transmitidas por Vetores/Coordenadoria de Vigilância Ambiental/Diretoria de Atenção e Vigilância em Saúde do Estado do Paraná. O informe indicou que, em março de 2023, o Município de Cianorte estava classificado como alto risco para a ocorrência de dengue, o que justificaria a necessidade de uma contratação emergencial (...)
>
> [...]
>
> Portanto, considerando que não houve inércia da administração, que lidou com questões imprevistas que provocaram atrasos na conclusão do certame, esta Unidade Técnica conclui pela improcedência da representação nesse aspecto.

Tem-se, portanto, que os elementos de convicção colhidos ao longo da instrução processual demonstram que a contratação emergencial em apreço respeitou os ditames do art. 75, inciso VIII e §6º, da Lei nº 14.133/2021, eis que fatores imprevistos e alheios a vontade e ao controle das partes condicionaram e justificaram à atuação estatal diante da premente necessidade de manter a continuidade de serviços essenciais à população local.

Dando continuidade, na Instrução nº 4953/24-CGM (Peça nº 39) foi acostado conjunto probatório concreto e conclusivo quanto à não configuração do superfaturamento apontado pela Representante, conforme segue:

> Durante o contraditório, os representados apresentaram evidências mostrando que o valor praticado **estava compatível com os valores contratados em outros municípios do Paraná**, como Medianeira, Maringá e Terra

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

> Roxa, bem como em municípios do Estado de São Paulo, como Peruíbe e Monte Aprazível.
>
> [...]
>
> Dessa forma, fica claro que **o valor contratado está alinhado com o praticado em outros municípios**. Além disso, é relevante destacar que a nova contratação abrange uma área significativamente maior do que a anterior, o que demanda a mobilização de um maior número de pessoas e um trator a mais. Essa ampliação do escopo de trabalho justifica a diferença nos valores totais.
>
> Ademais, **é fundamental considerar a inflação ocorrida entre o ano de 2018 e 2024, pois os custos de insumos, mão de obra e serviços podem ter aumentado devido às variações nos preços**. Analisando os dados do IPCA e do IGP-M (...)
>
> [...]
>
> Assim, entende esta Unidade Técnica que o valor contratado de R$ 0,23 (vinte e três centavos) não indica a ocorrência de superfaturamento, opinando pela improcedência da representação.

Diante do exposto e em anuência ao posicionamento da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, proponho o julgamento pela improcedência desta Representação da Lei de Licitações, nos termos fundamentados.

3. VOTO

Diante do exposto, acolho integralmente a instrução técnica e o parecer ministerial e **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** desta Representação da Lei de Licitações, nos termos acima fundamentados.

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

Com o trânsito em julgado desta decisão, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º 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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I- Julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos acima fundamentados.

II- Com o trânsito em julgado desta decisão, remeter os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º 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, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 24.

AUGUSTINHO ZUCCHI
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.EBFD.UKFY