TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	479302/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE JAGUAPITÃ
INTERESSADO:	BIG CLEAN SERVICOS LTDA, GERSON LUIZ MARCATO, MUNICÍPIO DE JAGUAPITÃ
ADVOGADO / PROCURADOR	MARIANE SILVA OLIVEIRA, RAFAEL CARVALHO NEVES DOS SANTOS, RODOLFO CARVALHO NEVES DOS SANTOS, WELLINGTON GARCIA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 4544/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/1993. Anulação do certame pela Administração. Voto pelo encerramento dos autos, sem apreciação de mérito, diante da superveniente perda do objeto, com encaminhamento.

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/1993, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Big Clean Serviços Ltda. em face do Poder Executivo do Município de Jaguapitã, relativamente ao Processo Administrativo nº 146/2023, referente ao Edital de Pregão Eletrônico nº 146/2023, que tem por objeto o "registro de preços para contratação de empresa especializada em serviços terceirizados contínuos para fornecer mão de obra qualificada e capacitada em diversas áreas no município", pelo custo total máximo de R$ 8.297.947,56 para o período de 12 meses.

Apontou a Representante a ocorrência das seguintes supostas irregularidades:

1.1. Utilização indevida do Sistema de Registro de Preços, por ser incompatível com a contratação continuada de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, para os quais não haveria a impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado;
1.2. Indeterminação do objeto, em razão da falta de previsão dos locais de prestação dos serviços;
1.3. Falta de previsão em Edital da necessidade de emissão de aviso, com antecedência mínima de 24 horas, para a retomada de sessão que venha a ser suspensa por qualquer motivo; e
1.4. Exclusão indevida, pelo item 11.8 do Edital, do efeito suspensivo dos recursos interpostos contra as decisões do Pregoeiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7O5

Ao final, requereu a expedição de medida cautelar ao Município a fim de que mantenha o certame suspenso, bem como, no mérito, a procedência da Representação para que se determine a retificação do Edital.

Distribuídos por sorteio, determinou-se, por meio do Despacho nº 935/23 (peça 10), a intimação do Município de Jaguapitã e do atual Prefeito Municipal, via contato telefônico e e-mail com certificação nos autos, para manifestação preliminar acerca das supostas irregularidades apontadas e da medida cautelar pleiteada, bem como para juntada das cópias integrais dos autos do Processo Administrativo nº 146/2023, referente ao Edital de Pregão Eletrônico nº 146/2023, e demais documentos que entendessem pertinentes.

Intimados, o Município Representado e o Prefeito Municipal apresentaram a petição de peças 14 a 16, contendo os documentos requeridos, em que defenderam a regularidade da utilização do sistema de Registro de Preços no certame em tela, expuseram que o edital já contempla as previsões dos locais de prestação de serviços e de emissão de aviso de retomada de sessão com 24 horas de antecedência em caso de suspensão, e informaram que o instrumento convocatório será retificado a fim de prever o efeito suspensivo dos recursos interpostos contra as decisões do Pregoeiro.

Pelo Despacho n. 1004/23 (peça 17), a liminar pleiteada foi indeferida, tendo sido parcialmente recebida, contudo, a representação, afastando da análise as supostas irregularidades presentes nos itens (iii) e (iv) acima, em relação as quais restou prejudicado o exame da medida cautelar. Na oportunidade, determinou-se a citação do Município de Jaguapitã, na pessoa de seu Representante Legal.

À peça 24 sobreveio então a defesa do município, replicando a mesma tese defensiva preliminarmente apresentada.

Remetidos à instrução, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n. 4704/23), referenciando decisão do Tribunal de Contas da União[1], entendeu juridicamente viável a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação de serviços contínuos, desde que a situação concreta se amoldasse com uma das hipóteses apontadas no art. 3º do Decreto nº 7.892/132.

Ponderou que, com exceção das funções de eletricista, mestre de obras e pedreiro (peça 5, fls. 43/45), os demais serviços objetos do Pregão Eletrônico n.º 56/2023 não poderiam ser considerados imprevisíveis, por entender que possível realizar estimativa relativa previsibilidade.

Nesse sentido, opinou a CGM pela parcial procedência da Representação, para o fim de que fosse expedida “determinação ao Município de Jaguapitã para que, no

[1] Acórdão nº 1.737/2012 – Plenário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7O5

caso da prestação de serviços continuados, limite o uso do sistema de registro de preços às situações nas quais não seja possível realizar uma estimativa aproximada do quantitativo a ser utilizado,/ em observância ao art. 3º, inciso IV do Decreto n.º 7892/13, devendo ser devidamente justificado no procedimento licitatório."

Por seu turno, a Sétima Procuradoria de Contas (Parecer n. 984/23 – peça 26) acedeu às conclusões alcançadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal, acrescentando, de forma suplementar, que o Pregão deveria ser anulado por entender (i) inadequada a adoção do SRP para os serviços objetos do certame; e que (ii) a pretensa contratação caracterizaria irregular terceirização de serviços, uma vez que os serviços licitados deveriam ser prestados por servidores efetivos, situação que violaria o art. 37, II, da Constituição Federal, motivo pela qual caberia expedição de determinação "ao Município de Jaguapitã para que realize concurso público visando o preenchimento dos cargos em vacância previstos na legislação municipal que estão relacionados com os serviços que se objetivam ver contratados mediante o Pregão em comento".

Tendo em vista que Ministério Público de Contas (Parecer n. 984/23 - Peça 26) trouxe para o feito questões não englobadas pelo objeto inicial[2] da representação e, por consequência, não abordadas em sede de contraditório, foi determinada citação do Município de Jaguapitã e do respectivo atual Prefeito Municipal para exercerem o contraditório em face das supostas novas irregularidades noticiadas pelo Parquet de Contas (Despacho n. 1724/23 - peça 27).

À peça 34, o Município de Jaguapitã limitou-se a informar que o certame havia sido "cancelado", por força das conclusões alcançadas pela instrução do expediente em tela, pugnando pela extinção do processo sem resolução de mérito.

Encaminhado o feito à CGM, a unidade técnica ponderou que, como regra, a revogação ou anulação da licitação, conforme jurisprudência desta Corte de Contas, implica a extinção do processo sem julgamento de mérito, diante da perda do objeto (Instrução n. 790/24 - peça n.º 36).

Contudo, ponderou que o caso em tela deveria ser excepcionado.

Isto porque a unidade técnica verificou que muito embora o Prefeito Municipal tenha informado que acatou o pedido de anulação do certame formulado pelo Ministério Público de Contas, em aparente desfazimento das irregularidades verificadas, "apenas 6 (seis) dias após a anulação do Pregão Eletrônico n.º 56/2023 instaurou o Pregão Eletrônico n.º 87/2023, também sob o sistema de Registro de Preços e com idêntico objeto do primeiro certame".

[2] Terceirização irregular de serviço público.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7O5

Nesse sentido, a CGM ratificou o posicionamento adotado na Instrução n. 4704/23 (peça n.º 25), assim como acompanhou as medidas expostas no Parecer n. 984/23 da Sétima Procuradoria de Contas (peça n.º 26), por igualmente entender que a contratação pretendida pelo Município de Jaguapitã implicaria em afronta à regra do Concurso Público, já que diversos dos serviços pretendidos são relacionados a cargos previstos no quadro de pessoal da Municipalidade que se encontram, por sua vez, desocupados.

Por seu turno, o Ministério Público, nos termos do Parecer n. 304/24 (peça 37), corroborou a Instrução n. 790/24 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 36), entendendo, entretanto, necessária a adoção de providências complementares[3].

Pelo Despacho n. 1055/24 (peça 39), levando em conta a informação da unidade técnica de que "*apenas 6 (seis) dias após a anulação do Pregão Eletrônico n.º 56/2023 instaurou o Pregão Eletrônico n.º 87/2023, também sob o sistema de Registro de Preços e com idêntico objeto do primeiro certame*", bem como diante da declaração do Ministério Público de Contas de que o novo certame igualmente mantinha como objeto a terceirização ilícita de serviços públicos, previamente à decisão sobre o recebimento de aludidos fatos novos em forma de aditamento à exordial, assim como sobre o pleito ministerial de suspensão do Pregão Eletrônico n. 87/23, determinei a intimação do município e o respectivo atual gestor para que se manifestassem acerca do conteúdo da Instrução n. 790/24 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 36) e do Parecer n. 304/24 da 7ª Procuradoria de Contas (peça 37).

Ato contínuo, sobreveio ao feito contraditório do município representado, dando conta de que o Pregão Eletrônico n. 87/23 também teria sido cancelado pela Administração (peças 43-55).

---

[3] "**i)** a **citação** do Pregoeiro do Município de Jaguapitã, Sr. João Paulo Gomes Figueira (peça n.º 07)3; do Secretário Municipal de Administração, Sr. Geovani Pequeno Alves; e do Procurador Municipal, Sr. Rogerio Manduca (peça n.º 06), para que se manifestem a respeito da instauração do Pregão n.º 87/2023, com objeto idêntico e apenas 6 (seis) dias após o cancelamento do Pregão n.º 56/2023, o qual havia sido anulado pelo Gestor Municipal, informando se tinham ciência das impropriedades envolvendo o certame anterior, tendo em vista que os servidores acompanharam ambos os processos licitatórios, trazendo todos os esclarecimentos que reputarem necessários;
ii) seja determinada a **imediata suspensão e anulação do Pregão Eletrônico n.º 87/2023**, o qual adotou idêntica modalidade e possui o mesmo objeto do Pregão Eletrônico n.º 56/2023, já reprovados por este *Parquet*, consoante fundamentação exposta no Parecer n.º 984/23 - 7PC (peça n.º 26), endossada pela d. Coordenadoria de Gestão Municipal à peça n.º 36;
iii) a **intimação do Prefeito Municipal de Jaguapitã**, Sr. Gerson Luiz Marcato, para que cumpra o determinado no r. Despacho n.º 1724/23 - GCIZL (peça n.º 27), de modo a exercer contraditório a respeito das novas irregularidades noticiadas por este Ministério Público de Contas, constantes do Parecer n.º 984/23 - 7PC, consubstanciadas na possibilidade de os Pregões instaurados representarem irregular terceirização de serviços contínuos que deveriam ser prestados por servidores efetivos na Municipalidade, em afronta à regra insculpida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, informando a respeito da previsão de realização de Concurso Público visando o preenchimento dos cargos em vacância no âmbito municipal;
iv) a aplicação das multas previstas no art. 87, inciso IV, 'c' e 'h' da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Prefeito Municipal, Sr. Gerson Luiz Marcato, pela **admissão de pessoal sem concurso público** e **pela prática de litigância de má-fé**, ao desfazer o Pregão Eletrônico n.º 56/2023 para 06 dias depois lançar o Pregão Eletrônico n.º 87/2023, contendo as mesmas ilegalidades identificadas por este MPC e o mesmo objeto, com manifesto dolo e buscando induzir esta Corte de Contas a erro ao omitir a deflagração do novo certame.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7O5

À vista disso, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para instrução final (Despacho n. 1245/24 – peça 56).

Na sequência, a unidade técnica, após consultar o Portal da Transparência do Município, não obstante tenha observado que não foram mais deflagrados pela Administração "outros certames com o mesmo objeto dos Pregões analisados na presente representação", manifestou-se pela procedência parcial da Representação, bem como pela sugestão de aplicação das multas previstas no artigo 87, inciso IV, alínea "c" e "h" da Lei Complementar n.º 113/2005 ao Prefeito Municipal, Sr. Gerson Luiz Marcato (Instrução n. 4951/24 – peça 58).

Por fim, o Ministério Público de Contas corroborou integralmente as conclusões alcançadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal, nos termos do Parecer n. 971/24 (peça 59).

É o relatório.

2. Preliminarmente, deixa-se de receber, na forma de aditamento, os fatos novos apurados no decurso da instrução processual, justamente pelo fato de que o Pregão Eletrônico n. 87/2023 foi cancelado pelo Município de Jaguapitã (conforme aviso acostado à peça 51).

Outrossim, levando em consideração que o Pregão Eletrônico n. 56/2023 foi anulado pela Administração Municipal (Aviso de Cancelamento anexado à peça 35), assim como considerando que inexiste notícia de que o certame tenha produzido efeitos externos a ponto prejudicar a Administração ou terceiros, tem-se que referida anulação noticiada esgota o exercício do controle externo justamente porque o ato passível de avaliação deixou de existir.

Contudo, tendo em vista que o Município de Jaguapitã, por duas vezes (Pregões eletrônicos n. 56/23 e 87/23), lançou editais cujos objetos tiveram a juridicidade questionadas[4] pela Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas,

[4] Instruções n.º 4951/24 e n.º 790/24 (peças n.º 36 e 58) e Pareceres n.º 984/23 (peça n.º 26) e n.º 304/24 (peça n.º 37).
Acerca da possível irregularidade relativa à adoção do sistema de registro de preços para a contratação de serviços contínuos não dotados de imprevisibilidade.
E a 7ª Procuradoria de Contas observou que diversas das contratações almejadas pelos certames *sub judice* seriam para realização de serviços que possuem cargos de provimento efetivo dentro da estrutura municipal.
O MPC pontuou que, das contratações de serviços pretendidas, existiriam cargos de provimento efetivo correlatos dentro da Administração: "servidores vigias (2), servidores ocupantes do cargo de auxiliar de serviços gerais (25), mestre de obras (1), pedreiros (5), recepcionistas (4), motoristas (27) e zeladores (29)", sendo que apenas em relação aos cargos de gari e eletricista não haveria servidores admitidos.
Ainda segundo o *Parquet* de Contas, há lei municipal que prevê:
- 10 vagas para garis no Município, todas desocupadas;
- 3 vagas para mestre de obras, apenas uma ocupada;
- 1 vaga de eletricista de autos, também desocupada;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7O5

entende-se salutar ressalvar a possibilidade de aproveitamento das informações constantes destes autos por parte da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para efeito de formação de banco de dados e planejamento dos procedimentos de fiscalização, de que trata o art. 151-A, do Regimento Interno, notadamente por meio da atuação da Coordenadoria de Acompanhamento do Atos de Gestão - CAGE.

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno determine o encerramento desta Representação da Lei n. 8.666/1993, sem apreciação de mérito, por superveniente perda do objeto, com base no § 3º do art. 398 do Regimento Interno.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência desta decisão e adoção das medidas que entender necessárias, e, após, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.

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 - Determinar o encerramento desta Representação da Lei n. 8.666/1993, sem apreciação de mérito, por superveniente perda do objeto, com base no § 3º do art. 398 do Regimento Interno;

II - após o trânsito em julgado, encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência desta decisão e adoção das medidas que entender necessárias, e, após, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.

- 18 cargos de pedreiro, apenas 5 ocupados;
- 38 cargos de motorista, apenas 28 preenchidos; e
- Em relação aos cargos de zelador e vigia, haveriam diversas vagas abertas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.U7O5

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.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
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.U7O5