



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 596884/24

ASSUNTO: RECURSO DE AGRAVO

ENTIDADE: ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: CLAUDIO STABILE, DEPARTAMENTO DE POLICIA PENAL, EDILSON PEREIRA SPOSITO, ELVIS WILLIAM FRIEDERICH, ESTADO DO PARANÁ, HUDSON LEONCIO TEIXEIRA, JHONATAN FIORAVANTE, JOELSON MUCHENSKI MORASKI, LUIZ FERNANDO MANCINI DE OLIVEIRA, NEW LIFE GESTÃO PRISIONAL LTDA, OSVALDO MESSIAS MACHADO, PRODUSERV SERVICOS LTDA, REGINALDO PEIXOTO, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA, SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA

ADVOGADO / PROCURADOR: ALEXANDRE WAGNER NESTER, ANA PAULA SOVIERZOSKI, ANDRE GUSKOW CARDOSO, BRUNO GRESSLER WONTROBA, CAROLINE MARTYNETZ, CESAR AUGUSTO GUIMARAES PEREIRA, DIEGO RICARDO CAMARGO FRANZONI, DOSHIN WATANABE, EDSON FRANCISCO ROCHA NETO, EDUARDO NADVORNY NASCIMENTO, EDUARDO TALAMINI, FELIPE SCRIPES WLADECK, FERNANDA CAROLINE MAIA, FERNAO JUSTEN DE OLIVEIRA, GABRIEL LUCAS SANTOS BONFIM, GABRIELA ASSIS CORREA DEMETERCO, GABRIELA SASSON RASSI, GUILHERME AUGUSTO VEZARO EIRAS, GUILHERME FREDHERICO DIAS REISDORFER, ISABELLA FELIX DA FONSECA, ISABELLA KAROLLINA ROSSITO, ISABELLA MOREIRA DE ANDRADE VOSGERAU, IZABELA MORIGGI COSTA, JEFFERSON LEMES DOS SANTOS, JOLIVE ALVES DA ROCHA FILHO, JULIA VENZI GONCALVES GUIMARAES, KARLIN OLBERTZ NIEBUHR, LETICIA ALLE ANTONIETTO, LUISA BARBOSA ABRANCHES QUINTAO, MARCAL JUSTEN FILHO, MARÇAL JUSTEN NETO, MARIA JULIA BEZERRA CASTELO BRANCO, MARIANA RANDON SAVARIS, MARINA KIRSTEN FELIX, MARINA KUKIELA VIANNA, MATHEUS GUIMARAES PITTO, MAYARA GASPAROTO TONIN, MÔNICA BANDEIRA DE MELLO LEFEVRE, NICOLE MENDES MULLER, PAOLA GABRIEL ABILA, PAULO OSTERNACK AMARAL, RAFAEL WALLBACH SCHWIND, RAPHAELA THEMIS LEITE JARDIM, RODRIGO COSTA PROTZEK, RODRIGO GOULART DE FREITAS POMBO, RODRIGO VIEIRA ROCHA, STELLA FARFUS SANTOS, VICTOR HUGO PAVONI VANELLI, WILLIAM ROMERO

RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 293/25 - Tribunal Pleno

Recursos de agravo interposto em face do Despacho nº 1003/24-GCAZ, homologado pelo Acórdão nº 2748/24-STP, que revogou a suspensão cautelar do Edital de Pregão Presencial nº 05/2024. Ausência de elementos de informação objetivos e concretos que permitam a reforma da decisão agravada, especialmente no que diz respeito aos possíveis impactos financeiros decorrentes da suposta insuficiência na precificação dos custos. Pelo Conhecimento e pelo não provimento do Recurso de Agravo.

1. RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto por **NEW LIFE MULTISSERVIÇOS S/A**, nos termos dos artigos 65, III¹, e 75² da Lei Complementar nº 113/2005 e do artigo 489 do Regimento Interno³, em face da decisão monocrática exarada por meio do **Despacho nº 1003/24-GCAZ**⁴, homologado pelo **Acórdão nº 2748/24-STP**⁵, que revogou a suspensão cautelar do Edital de Pregão Presencial nº 05/2024, concedida inicialmente pelo Ilustre Conselheiro Ivan Lelis Bonilha mediante **Despacho nº 1.065/24-GCILB**⁶.

Em síntese, a tese recursal reafirma os argumentos já retratados na Petição Inicial acostada na Peça nº 3 do Processo nº 519677/24, tendo sido suscitado o que segue: *(i)* este Tribunal, mediante Acórdão nº 2.546/24-STP⁷ (decisão colegiada que homologou a suspensão cautelar do Edital de Pregão Presencial no autos do Processo nº 52077-2/24 concedida mediante Despacho nº 899/24-GCAZ⁸), reconheceu expressamente a inadequação da planilha orçamentária no caso concreto (fl. 3 da Peça nº 6); *(ii)* não há nenhuma previsão editalícia que *(a)* esclareça materiais e equipamentos necessários ao exercício da

¹ Art. 65. São admissíveis os seguintes recursos:

[...]

III – Recurso de Agravo;

² Art. 75. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito, apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal.

³ Art. 489. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal, excetuadas as hipóteses de cabimento de Recurso Administrativo e Embargos de Liquidação.

⁴ Peça nº 67 do Processo nº 51967-7/24.

⁵ Peça nº 83 do Processo nº 51967-7/24.

⁶ Peça nº 26 do Processo nº 51967-7/24.

⁷ Peça nº 40 do Processo nº 52077-2/24.

⁸ Peça nº 11 do Processo nº 52077-2/24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

função de encarregado administrativo, (b) preveja percentual de coberturistas ou (c) possibilite à orçamentação segura de assistência médica, auxílio alimentação em férias, SESMT e inclusão social (fl. 4 da Peça nº 6); (iii) a revogação da cautelar está condicionada a efetiva correção dos vícios reconhecidos pela Representada (fl. 5 da Peça nº 6); (iv) a postura do Ente Estatal é contraditória porquanto nos Mandados de Segurança 0074632-39.2024.8.16.0000 e 0074671-36.2024.8.16.0000 o Estado admitiu que o prosseguimento do certame poderia ocorrer com a “republicação do edital para as modificações corretivas ou de mero esclarecimento” – embora na presente Representação tenha sugerido expressa e unicamente a republicação do Edital (fl. 5 da Peça nº 6); (vi) este Tribunal já consignou que “os cursos de formação, como aquele previsto no Anexo B do Edital, referem-se a custos diretos e identificáveis” – razão pela qual emprega-se “linha específica na planilha de formação de preços a fim de estimar tais dispêndios” (fl. 6 da Peça nº 6); (vi) o percentual de 8% é insuficiente para comportar todos os gastos reputados pela Representada como indiretos (fl. 6 da Peça nº 6); (vii) foram desconsiderados os gastos com coberturista e com as substituições/faltas extraordinárias (fl. 11 da Peça nº 6); (viii) omissão quanto aos custos destinados aos serviços de encarregados (fl. 12 a 13 da Peça nº 6).

Em paralelo, a **PRODUSERV SERVIÇOS LTDA** interpôs **PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO** a este Relator (Peça nº 3) em face do **Despacho nº 1004/24-GCAZ**⁹ que admitiu a Representação da Lei de Licitações nº 54245-8/24 (apensada à Representação da Lei de Licitações nº 519677/24 para julgamento conjunto) e indeferiu o pedido cautelar de suspensão do Edital de Pregão Presencial nº 005/2024. Em razão da inexistência de fatos novos, este Relator manteve a decisão monocrática retrocitada, mas converteu, com fulcro no art. 479 do Regimento Interno, o Pedido de Reconsideração em Recurso de Agravo, tendo em vista a adequação formal e a tempestividade da insurgência proposta¹⁰.

Em resumo, foram suscitadas as seguintes teses recursais: (i) o item 1.5.2 do Edital de Pregão Presencial nº 05/2024¹¹ restringe a comprovação de

⁹ Peça nº 23 da Representação da Lei de Licitações nº 54245-8/24.

¹⁰ Conforme Despacho nº 1128/24-GCAZ, Peça nº 84 do Processo nº 51967-7/24.

¹¹ 1.5.2 A interessada deverá apresentar 01 (um) ou mais Atestados de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, em nome do participante, relativo à execução de serviços em ambiente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

capacidade técnica em ambiente prisional e ao desempenho de funções/atividades específicas, o que se mostra desarrazoado, pois o que precisa ser aferido é a expertise da licitante na gestão de mão de obra, independentemente da nomenclatura específica dos cargos (fls. 1 e 2 da Peça nº 3); **(ii)** a imposição de tais requisitos técnicos, especificados no subitem 1.5.2 do Anexo II do Edital, torna praticamente impossível a participação de outras empresas no certame, dada a recente implantação da contratação de mão de obra terceirizada pelo Estado do Paraná, destinada a atender às necessidades do Departamento de Polícia Penal, o que resultou na contratação de uma única empresa, em caráter emergencial, que permanece em atividade até o presente momento (fls. 2 e 3 da Peça nº 3).

Por meio do Despacho nº 1128/24-GCAZ (Peça nº 84 do Processo nº 51967-7/24) os Recursos de Agravo foram admitidos, determinando-se a sua autuação e tramitação nos termos dos artigos 477, §2º, e 489, §3º, do Regimento Interno¹².

A **PRODUSERV SERVIÇOS LTDA**, mediante Petição Intermediária nº 681113/24 (Peça nº 12), reiterou, em síntese, informando que no dia 27/09/2024 foi republicado o Edital de Pregão Presencial nº 05/2024 e reafirmou o requerimento de suspensão cautelar do certame em razão da repetição das disposições restritivas e limitadoras do edital anterior, com a imposição de exigência de atestado técnico específico e restritivo como condição indispensável para a execução dos serviços terceirizados.

É o relatório.

prisional, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, na função exercida, em área de segurança prisional como: Monitor de Ressocialização, Agente de Cadeia, Agente de Disciplina, Agente de Segurança Penitenciária, Agente de Segurança, Agente Prisional, Agente Socioeducativo, Auxiliar de Agente Penitenciário, Auxiliar de Serviço de Segurança ou equivalente, que comprove(m) a aptidão da empresa para desempenho de atividade pertinente;

¹² Art. 477. A petição recursal, contendo as razões e acompanhada dos documentos nela referidos, que ainda não integrem os autos, será dirigida ao Relator da decisão recorrida, que deverá efetuar o juízo de admissibilidade, relativo à tempestividade, adequação procedimental, legitimidade e interesse.

[...]

§ 2º Admitido o recurso pelo Relator da decisão recorrida, proceder-se-á à nova autuação, passando o processo a ser identificado com o nome do recurso com o qual foi recebido, e a nova distribuição por sorteio de Relator, excetuados os recursos previstos nos incisos III, IV e V do art. 473, que terão o mesmo Relator.

Art. 489. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal, excetuadas as hipóteses de cabimento de Recurso Administrativo e Embargos de Liquidação.

[...]

§ 3º Caso não reforme a decisão nos termos pretendidos pelo recorrente, o Relator submeterá o Recurso de Agravo ao órgão colegiado competente para o conhecimento do processo em que foi interposto, sem inclusão em pauta de julgamento, observados os prazos previstos neste Regimento, independentemente de instrução de unidade administrativa e de parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, garantindo-se a este último a oportunidade de se manifestar, através de seu representante, na sessão de julgamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, tem-se que os presentes recursos de agravo devem ser conhecidos por se tratar de meio procedimental adequado para atacar decisões monocráticas emitida por este Conselheiro (artigo nº 75 da Lei Orgânica do TCE/PR) e por terem sido interpostos tempestivamente.

Dou início à análise de mérito a partir das questões recursais suscitadas pela **PRODUSERV SERVIÇOS LTDA.**

Inicialmente, rememoro que o Edital de Pregão Presencial nº 05/2024 substituiu o Edital de Pregão Eletrônico nº 1899/22, o qual foi impugnado perante este Tribunal de Contas por meio Representação da Lei de Licitações nº 158646/23 e encontra-se pendente de julgamento.

O cerne da questão posta em exame diz respeito à restrição do item 1.5.2 do Edital nº 05/2024 que, em síntese, requer a comprovação do exercício específico de cargos e funções previamente desempenhados no âmbito prisional, inadmitindo que a comprovação abranja atividades diversas também prestadas no âmbito prisional, tais como limpeza; apoio administrativo; dentre outros. A tese defendida pela Representante é a de que os atestados de qualificação técnica devem demonstrar expertise da futura contratada na gestão de mão de obra porquanto essa constitui a essência do objeto do certame.

Na folha nº 4 da Peça nº 7 do Processo nº 54245-8/24, a Agravada relatou que o processo licitatório tem por objetivo garantir à Administração a contratação mais vantajosa, ou seja, aquela que satisfaz os motivos que levaram à instauração de tal processo, como bem determina o artigo 11, I da Lei Federal nº. 14.133/2021.

Assim, a exigência decorre da singularidade e da indisponibilidade do serviço prestado à Administração, pois temerário seria autorizar que empresas sem expertise na área viessem a firmar contrato futuramente, inovando dentro de suas atividades e criando riscos de descontinuidade durante toda a execução contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na fundamentação do Despacho nº 1004/24-GCAZ¹³ restou consignado que no bojo da Representação da Lei de Licitações nº 15864-6/23, referente ao Edital de Pregão Presencial nº 1899/22¹⁴, defendeu-se a inserção no referido instrumento convocatório de cláusula prevendo que o atestado de capacidade técnica demonstrasse a experiência devida atividade prisional¹⁵.

O posicionamento da Agravada, defendido no autos da Representação da Lei de Licitações nº 15864-6/23, deriva de circunstância concreta, sendo, em sede de análise superficial, razoável à mitigação do princípio da competitividade frente ao mister de assegurar a materialização dos princípios da eficiência, da continuidade e da supremacia do interesse público, dado o dever da Administração propiciar maior efetividade e segurança na execução de atividade essencial e singular prestada pelo sistema prisional paranaense com o apoio dos monitores de ressocialização prisional.

Nessa perspectiva, ainda que a tese defendida pela Representante seja aplicável à maioria das contratações terceirizadas praticadas pela Administração Pública e o objeto do Edital do Pregão Presencial nº 05/2024 possa ser classificado com serviço de natureza comum, penso, em sede de cognição sumária, que as peculiaridades advindas do ambiente em que se dará à execução do objeto licitado justificam a restrição do item 1.5.2 do instrumento convocatório, dada a necessidade de diferenciar a expertise indispensável à gestão das atividades despenhadas pelos monitores de ressocialização prisional daquela requerida para a coordenação da execução de tarefas rotineiras e de menor risco, tais como limpeza, recepção, copeiragem, apoio administrativo, etc.

Ou seja, em que pese a essência do objeto da contratação em apreço seja a gestão de mão de obra, as peculiaridades e risco atinentes às atividades desempenhadas pelo monitor de ressocialização prisional justificam o alargamento da discricionariedade do gestor público para restringir a competitividade do certame a fim de assegurar a concretização de outros postulados constitucionais.

¹³ Peça nº 23 do Processo 54245-8/24.

¹⁴ Como mencionado no Despacho nº 1003/24-GCAZ (Peça nº 67 do Processo nº 51967-7/24), o Edital de Pregão Presencial nº 05/2024 substituiu o Edital de Pregão Eletrônico nº 1899/22, o qual foi impugnado perante este Tribunal por meio Representação da Lei de Licitações nº 158646/23 e encontra-se pendente de julgamento.

¹⁵ Mediante Despacho nº 310/23-GCAZ homologado pelo Acórdão 1481/23-STP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, a 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, ao indeferir de pedido liminar apresentado pela Agravante em sede de recurso no Mandado de Segurança nº 0073565-39.2024.8.16.0000¹⁶, assim se manifestou sobre o tema ora considerado:

A impetrante pretende que a exigência do referido item 1.5.2 não represente óbice à habilitação e participação dela no certame, ante a similaridade das funções descritas nos atestados de capacidade técnica que apresentou e por também terem sido prestadas em ambiente prisional.

Ocorre que o afastamento antecipado dessa exigência editalícia pelo Poder Judiciário representa, ao menos em perspectiva, indevida usurpação da competência do órgão público responsável legal pelo oportuno exame da habilitação e da participação dos licitantes no certame, pena de ofensa ao princípio da separação de poderes, não se colhendo excepcionalidade a ensejar a intervenção do Poder Judiciário.

Ademais, as alegações em torno da similaridade de funções e da prestação em ambiente prisional constituem teses formuladas simplesmente a partir da opinião da própria impetrante, desacompanhadas de prova concreta e específica (perícia, etc.), sendo cediço que a dilação probatória é inviável nesta estreita sede mandamental.

3. Nessa razão, indefiro o pedido liminar. (g.n)

Além disso, é controversa a tese relativa à criação de reserva de mercado pelo fato do Estado do Paraná ter implantado recentemente a contratação de mão de obra terceirizada para atender à demanda do DEPEN e pelo fato de ter sido contratada apenas uma empresa mediante processo emergencial. É fato notório que outros Estados da Federação (a exemplo de Minas Gerais, Amazonas e São Paulo) já adotaram modelos de terceirização em seus sistemas prisionais, inclusive, mais amplos do que o idealizado pelo Edital de Pregão Presencial nº 05/2024, ou seja, o Estado do Paraná não é pioneiro neste tipo de

¹⁶ Folhas nº 349 a 365 da Peça nº 91 do Processo nº 51967-7/24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratação.

Diante do exposto, proponho o não provimento do pleito recursal intentado pela **PRODUSERV SERVIÇOS LTDA**.

Dando continuidade, passo a considerar as questões recursais suscitadas pela **NEW LIFE MULTISSERVIÇOS S/A**.

Ainda que possa parecer desnecessário, registro que as decisões que revogaram a suspensão cautelar da tramitação do Edital de Pregão Presencial nº 05/2024¹⁷ foram fundamentadas em dados concretos e devidamente documentados nos autos, tendo sido tomadas em sede de cognição superficial.

A agravante, respeitosamente, busca por meio de retórica argumentativa retratar cenário que atende as suas convicções e anseios a partir de premissas abstratas, ou seja, não alicerçadas em conjunto probatório objetivo e concreto, especialmente no que diz respeito aos possíveis impactos financeiros decorrentes da suposta insuficiência na precificação dos custos.

Em algumas ocasiões, os argumentos recursais fundam-se em informações descontextualizadas, o que pode induzir a uma percepção imprecisa da realidade. Como exemplo, cita-se a afirmação de que “a revogação da cautelar estaria condicionada a efetiva correção dos vícios pelo Estado”¹⁸. Ocorre que na fundamentação do Despacho nº 1.001/24-GCAZ¹⁹ não se fez tal tipo de condicionamento, conforme pode-se observar na transcrição feita abaixo:

Registra-se, inicialmente, **que a decisão monocrática do Despacho nº 899/24-GCAZ (Peça nº 11) refere-se à manifestação expedida em sede de análise perfunctória e tem natureza precária**. Por conseguinte, mostra-se **imprópria a afirmação da Representada no sentido de que**

¹⁷ Despacho nº 1.003/24-GCAZ (Peça nº 67), homologado pelo Plenário mediante Acórdão nº 2748/24-STP (Peça 83)

¹⁸ Na folha nº 5 da Peça nº 79 do Processo nº 51967-7/24 a Agravante cita o seguinte:

22. O posicionamento do Exmo. Conselheiro Relator corrobora essa necessidade. Conforme a r. decisão de peça 38 da Representação 520772/24, a respeito dos custos com capacitação, “se a Administração reconhece a procedência dos apontamentos feitos pela Representante e aplica as correções que entende cabíveis, nasce a oportunidade de revisão da medida cautelar inicialmente deferida, nos termos do art. 406 do Regimento Interno” (grifo nosso).

23. Ou seja, a revogação da cautelar está condicionada à efetiva correção do vício pelo Estado – isto é, ao ato de “inclusão deste custo [capacitação] como direto” (peça 66, p. 16). Contudo, devido à revogação da cautelar, não há garantia de que o Estado efetivamente corrigirá a ausência de precificação da capacitação no caso concreto.

¹⁹ Decisão monocrática que revogou a suspensão cautelar da tramitação do Edital nº 05/2024 nos autos da Representação da Lei de Licitações nº 52077-2/24 e que foi homologada pelo Plenário deste Tribunal de Contas por meio do Acórdão nº 2749/24 (Peça nº 44 do Processo nº 52077-2/24)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

as correções ao Edital de Pregão Presencial nº 05/2024 decorrem do cumprimento de decisão proferida por este Relator.

Logo, se a Administração reconhece a procedência dos apontamentos feitos pela Representante e aplica as correções que entende cabíveis, **nasce a oportunidade** de revisão da medida cautelar inicialmente deferida, nos termos do art. 406 do Regimento Interno.

Ao abortar o tema relativo à **precificação dos custos de capacitação**, este Relator, por meio do Despacho nº 1001/24-GCAZ (Peça nº 38 do Processo nº 52077-2/24), suscitou os seguintes argumentos para fundamentar a sua decisão²⁰:

No caso em análise, os elementos de convicção disponíveis nas folhas nº 9 a 16 da Peça nº **37 indiciam de maneira concreta que o possível impacto financeiro dos dispêndios relativos ao item “curso de capacitação” não se mostra relevante quando comparado com o montante estimado da contratação em apreço, circunstância que, em sede cognição sumária, indica a possibilidade de tais gastos serem absorvidos na linha de “custos indiretos” da respectiva planilha de formação de preços.**

Neste ponto, **merece atenção o argumento da Representada no que concerne à ausência de concretude da tese da Representante porquanto não fornece elementos de convicção capazes de comprovar a materialidade e relevância dos possíveis impactos financeiros do item de custo “curso de capacitação”.**

Não bastasse isso, a Representada **reconhece as especificidades do caso concreto e se dispõe a construir metodologia de precificação que considere o item curso de capacitação como um custo direto**, o que indica, em sede de cognição sumária, a superação do impasse suscitado pela Representante quanto a precificação dos cursos de capacitação.

Frisa-se, por oportuno, que **não cabe a este**

²⁰ Trecho extraído das folhas nº 8 e 9 do Despacho nº 1.001/24-GCAZ (Peça nº 38 do Processo nº 52077-2/24. Homologado pelo Acórdão nº 2749/24-STP (Peça nº 44 do Processo nº 52077-2/24).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunal, em sede de cognição sumária, atestar a adequação dos valores propostos pela Representada para a precificação do item curso de capacitação, ou seja, este Relator, neste momento, limita-se a se manifesta sobre a plausibilidade do direito alegado frente à concretude dos elementos de convicção ora retratados.

Os trechos acima referenciados deixam claro que não houve, por parte deste Tribunal, nenhuma manifestação em caráter definitivo, limitando-se o Relator ao exame sumário da questão, tendo se manifestado, precisamente, sobre a ausência de concretude da tese da Representante por não fornecer elementos de convicção capazes de comprovar a materialidade e relevância dos possíveis impactos financeiros e, por consequência, a não comprovação da plausibilidade do direito alegado.

O mesmo expediente é empregado nas folhas nº 3 e 6 da Petição Recursal (Peça nº 6) porquanto é afirmado que “no Acórdão 2.546/24, o TCE/PR reconheceu expressamente a inadequação da planilha orçamentária no caso concreto” e que “conforme já consignado por esse e. TCE/PR, “os cursos de formação, como aquele previsto no Anexo B do Edital, referem-se a custos diretos e identificáveis”. Ora, dá-se a conotação de definitividade a ponderações realizadas por este Relator em decisões tomadas em sede de cognição sumária, as quais, como citado acima, já foram revistas por meio do **Despacho nº 1001/24-GCAZ**²¹, homologado pelo **Acórdão nº 2749/24-STP**²².

Inclusive, a prolação da decisão monocrática aludida no parágrafo anterior, bem como a sua homologação pelo Plenário desta Corte de Contas, decorre do conjunto probatório acostados pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) nas folhas nº 9 a 16 da Peça nº 37 do Processo nº 52077-2/24, sendo oportuna a reprodução do seguinte trecho da manifestação do referido Órgão:

A título de esclarecimento, e partindo do pressuposto que os valores apontados pela

²¹ Peça nº 38 do Processo nº 52077-2/24.

²² Peça nº 2749/24-STP do Processo nº 52077-2/24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

empresa Representante sejam verídicos, o montante por ela apresentado para 60 (sessenta) meses ultrapassa os R\$15.000.000,00 (quinze milhões de reais). Em que pese à primeira vista parecer um valor exorbitante, quando confrontado ao **valor total do contrato representa meros 0,8%, ou ainda, 9,63% do valor previsto em planilha para cobertura com custos indiretos.**

Buscando elucidar a questão do efetivo custo relativo ao curso de habilitação a ser ofertado aos monitores e encarregados, **a Escola de Formação e Aperfeiçoamento Penitenciário - ESPEN do DEPPEN efetuou pesquisa mercadológica, para atendimento integral à grade curricular exigida no Edital do Pregão Presencial nº. 5/2024, da seguinte maneira:**

[...]

Extraí-se da **simulação acima que o valor é demasiadamente inferior ao apresentado (sem fundamentação) pela empresa New Life Multisserviços S/A.** Assim, prevendo o **valor estimado de R\$114,77** (cento e quatorze reais e setenta e sete centavos), pagos mensalmente no primeiro ano de contrato, **teríamos um valor de R\$9,57** (nove reais e cinquenta e sete centavos) por pessoa.

Destaca-se que a empresa New Life Multisserviços S/A, quando de Representação citada, **indicou que o custo de treinamento seria de R\$154,59** (cento e cinquenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos) por mês por funcionário, conforme demonstrado a seguir:

[...]

Ainda, em uma terceira análise dos valores apresentados pela empresa Representante New Life, na **execução do Contrato Emergencial nº. 644/2023 - GMS nº. 3377/2023, a empresa incluiu como custos dos cursos de capacitação o valor de R\$ 86,03** (oitenta e seis reais e três centavos): (g.n.)

Pois bem, a Agravante, em sede recursal, limita-se, mais uma vez, a discordar das manifestações e dos elementos de convicção colacionado aos autos em relação **à precificação dos custos de capacitação sem fornecer indícios concretos e razoáveis capazes de indicar minimamente à materialidade e relevância**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos possíveis impactos financeiros advindos da falha por ela apontada, restando prejudicado, mais uma vez, a comprovação da plausibilidade do direito por ela alegado.

Aliás, quanto a alegação de que o **percentual de 8% é insuficiente para comportar todos os gastos reputados pela Representada como indiretos**, a Agravante, de maneira semelhante ao que foi retratado no parágrafo anterior, aduz a suposta insuficiência na precificação do futuro contrato a partir da confecção de estimativas vazias e contestáveis (Peça nº 7), eis que desacompanhadas de outros elementos de informação capazes de demonstrar a adequação das projeções com realidade e/ou com os padrões de mercado.

No tocante aos **encarregados administrativos e a orçamentação da assistência médica, auxílio alimentação em férias, SESMT e inclusão social**, na fundamentação do Despacho nº 1003/24-CGAZ²³, homologado pelo Acórdão nº 2748/24-STP²⁴, restou assentado que as planilhas de composição de custos visam trazer uma estimativa razoável quanto aos gastos detectáveis e controláveis da futura contratação, não se prestando, contudo, a detalhar todos os possíveis dispêndios envolvidos. Nessa perspectiva, a metodologia empregada possui uma estrutura constituída por planilhas, quadros resumos, módulos, submódulos e itens.

Todo esse sistema de cálculo visa compor o custo analítico de cada profissional e sintetizar o valor total estimado da contratação, devendo ser considerado como um todo, sendo importante notar que todos esses elementos visam imprimir uma lógica de integração dos custos para formar o preço da mão de obra e manter uma estrutura organizada e padronizada de precificação das contratações de cada Órgão.

Desta forma, interferências ou alterações na metodologia eleita pelo Órgão devem levar em consideração, também, os possíveis efeitos nas demais linhas de custos, em especial, no que concerne à taxa de administração e o lucro previsto. Em outras palavras, a inserção de uma determinada linha de custos em um dos módulos ou submódulos da planilha pode requerer, por exemplo, a respectiva

²³ Peça nº 67 do Processo nº 51967-7/24.

²⁴ Peça nº 67 do Processo nº 51967-7/24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

redução do percentual estimado da taxa de administração.

Nesse contexto, mostra-se descabido o intento da Agravante de realizar alterações subjetivas na metodologia de precificação sob o argumento genérico de que as peculiaridades do objeto demandam um tratamento diferenciado das demais contratações terceirizadas feitas pelo Governo do Estado do Paraná.

Não bastasse isso, alguns dos itens de custos questionados pela Representada, tais como a manutenção do serviço especializado em segurança e medicina do trabalho (SESMT) e contratação de jovens aprendizes, decorrem de previsões legais e caracterizam-se com custos indiretos da futura contratada, sendo que a mera menção à necessidade de observância de tais obrigações no corpo do instrumento convocatório não tem o condão de tornar tais encargos em custos diretos, identificáveis e relevante a serem precificados em linha específica da planilha de formação de preços, devendo o mesmo critério ser empregado no tocante à necessidade de observância das disposições da Lei Estadual nº 21.926/24.

Para mais, incabível é o intento de transferir para a Administração a tomada de decisões inerentes a gestão de pessoal e de materiais vinculados aos postos de encarregado, sob pena de vir a se configurar, salvo melhor juízo, verdadeira ingerência do Ente Estatal na administração da futura contratada, bem como a assunção de custos indiretos relativos à atividade meio da prestadora de serviços.

Em outras palavras, não é adequado que a Administração defina o regime de trabalho dos encarregados administrativo e, tão pouco, assumam custos indiretos com locomoção e infraestrutura que, pela praxe do mercado, são fornecidas pela contratada e suportados pelo item custos indiretos inserido no “BDI” das planilhas de formação de preços.

Também não compete à contratante determinar o local em que os encarregados administrativos poderão ser demandados ou indicar os equipamentos a serem utilizados por estes, tendo em vista que tais decisões devem ser tomadas pela futura contratada a partir de sua expertise e em decorrência das demandas/intercorrências verificadas em dado momento da execução do objeto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pactuado. Na verdade, o intento da Agravante pode, em análise perfunctória, redundar em indevido engessamento contratual e na imprópria assunção de custos por parte da Administração.

Data vênia, percebo, em análise superficial, que a Agravante tenta repassar para a Administração custos indiretos e riscos inerente a sua atividade empresarial, transfigurando o contrato em regime de empreitada em verdadeiro contrato em regime de taxa de administração, o que não encontra respaldo no art. 46 da Lei Federal nº 14.133/2021²⁵ e, tão pouco, constitui prática observável na iniciativa privada ou em outros Órgãos da Administração Pública.

Portanto, diante das considerações ora retratadas e dada a ausência de fatos supervenientes que justifiquem a reformada da decisão agravada, proponho, em sede de cognição sumária, o reconhecimento da não demonstração da plausibilidade do direito alegado pela Agravante em relação aos seguintes apontamentos: (i) ausência de precificação do auxílio alimentação no período de fêria; (ii) ausência do benefício de assistência médica; (iii) ausência de custos com inclusão social, (iv) ausência de custos diretos relativos à função de encarregado e (v) SESMT.

Por fim, com relação aos **coberturistas**, tem-se que o turnover indica a taxa de rotatividade dos terceirizados e relaciona-se, no contexto da precificação de terceirizações de mão de obra, com as estimativas de gastos destinados à Provisão para Rescisão²⁶, conforme segue:

MÓDULO 4 – CUSTO DE REPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE			
4.1	Submódulo 4.1 – Cobertura de Férias e Ausências Legais	%	VALOR (R\$)
A	Substituto na Cobertura de Férias	8,33%	R\$ 187,69
B	Substituto na Cobertura das Ausências Legais	0,28%	R\$ 6,31
C	Substituto na Cobertura de Licença-Paternidade	0,02%	R\$ 0,45
D	Substituto na Cobertura das Ausências por Acidente de Trabalho	0,15%	R\$ 3,38
E	Substituto na Cobertura de Afastamento Maternidade	0,29%	R\$ 6,53
F	Substituto na Cobertura das Ausências por Doença	1,39%	R\$ 31,32
G	TOTAL	10,46%	R\$ 235,68
H	Incidência do submódulo 2.2 sobre o custo de reposição	4,16%	R\$ 93,80
TOTAL SUBMÓDULO 4.1		14,62%	R\$ 329,48
4.2	Submódulo 4.2 – Inajornada	%	VALOR (R\$)
A	Indenização por intervalo para repouso ou alimentação não concedido	0,00%	R\$ -
TOTAL SUBMÓDULO 4.2		0,00%	R\$ -
QUADRO-RESUMO DO MÓDULO 4 – CUSTO DE REPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE			
Módulo 4 – Custo de Reposição do Profissional Ausente			VALOR (R\$)
4.1	Ausências Legais		R\$ 329,48
4.2	Inajornada		R\$ -
TOTAL DO MÓDULO 4			R\$ 329,48

²⁵ Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

- I - empreitada por preço unitário;
- II - empreitada por preço global;
- III - empreitada integral;
- IV - contratação por tarefa;
- V - contratação integrada;
- VI - contratação semi-integrada;
- VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

²⁶ Informação extraída das folhas nº 98 a 100 da Peça nº 7 do Processo nº 52077-2/24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No item 24 do Anexo I do Edital de Pregão Presencial nº 05/2024²⁷ consta a seguinte informação:

A quantidade de empregado por posto de trabalho contém acréscimo do turnover calculado com base nos **dados do contrato atual** (3%) por colaborador, considerando que para o cumprimento da escala de 12x36 são necessários 02, como resultado foi acrescentado 0,06 ao índice, equivalente a 6%. (g.n.)

Logo, há a indicação da taxa de rotatividade estimada a partir de dados extraídos da execução do contrato em vigor, constituindo, por conseguinte, critério objetivo para fins provisionamento dos gastos com rescisão e planejamento das necessidades de treinamento de profissionais para fins de substituição de postos de trabalho.

Dando continuidade, como já abordado na fundamentação do Despacho nº 899-GCAZ²⁸, no modelo de planilha constata no Anexo I do Edital de Pregão Presencial nº 05/2024²⁹ há a indicação de linhas específicas e com metodologia usualmente empregada na precificação dos custos de reposição do profissional ausente, conforme segue:

MÓDULO 3 – PROVISÃO PARA RESCISÃO			
3	PROVISÃO PARA RESCISÃO	%	VALOR (R\$)
A	Aviso Prévio Indenizado (Parcela Não renovável)	8,33%	
B	Aviso Prévio Indenizado (Parcela Renovável)	0,83%	
C	FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado (Parcela Não Renovável)	0,670%	
D	FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado (Parcela Renovável)	0,067%	
E	Multa do FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado (Parcela Não Renovável)	3,19%	
F	Multa do FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado (Parcela Renovável)	3,55%	
TOTAL DO MÓDULO 3		16,64%	

A praxe é a de que os percentuais utilizados para estimar cada uma das hipóteses de “Ausências Legais” sejam extraídos de dados estatísticos

²⁷ Folha nº 100 da Peça nº 5 do Processo nº 51967-7/24.

²⁸ Peça nº 11 do Processo nº 52077-2/24.

²⁹ Folhas nº 98 a 100 da Peça nº 7 do Processo nº 52077-2/24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constantes, por exemplo, na base de dados do CAGED, IBGE, dentre outros meios de informação, para segmentos empresariais semelhantes. Trata-se de técnica que produz estimativa razoável que, em nenhuma medida, permitirá a precificação exata e integral os gastos com “Ausências Legais” no transcorrer da execução contratual, circunstância que, diga-se de passagem, é comum a quaisquer outros métodos de orçamentação de serviços de terceirização de mão de obra.

De qualquer forma, ao contrário do insinuado pela Agravante na folha 12 da Peça nº 6, não há correlação entre a taxa de rotatividade (turnover) e os percentuais utilizados para fins de precificação dos custos de cobertura de férias e ausências legais, o que traz dúvida relevante sobre alegada insuficiência das estimativas de custos relativos a coberturistas.

Também não foi explicitado o que viria a configurar as ditas “substituições/faltas extraordinárias”. Nesse ponto, cumpre alertar que não cabe à Administração suportar os riscos e os custos decorrentes faltas injustificadas ou de não preenchimento de postos de trabalho, sendo essa a praxe observada na iniciativa privada e nas contratações realizadas por outros Órgãos da Administração Pública.

Por derradeiro, a Agravante não materializou o real impacto e a relevância da alegada insuficiência/incompletude na precificação do Módulo 4 – Custos com Profissional Ausente, limitando-se a arguir genericamente que “o fato de o Estado ter supostamente se baseado no atual contrato para cotar custos com reposição não significa que o cálculo foi realizado corretamente e tampouco que foram consideradas todas as hipóteses de reposições necessárias”.

Com efeito, o que se observa dos argumentos retratados na Petição Recursal (Peça nº 6) é a carência de fato superveniente e/ou de elementos de convicção concretos e objetivos capazes de justificar a reforma da decisão monocrática exarada por meio do **Despacho nº 1003/24-GCAZ**, homologado³⁰ pelo **Acórdão nº 2748/24-STP**.

³⁰ Peças nº 67 e 83 do Processo nº 51967-7/24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. VOTO.

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO e NÃO PROVIMENTO do presente agravo, de modo a manter na íntegra as decisões monocráticas exaradas por meio do **Despacho nº 1003/24-GCAZ** (Peça nº 67 do Processo nº 51967-7/24) e do **Despacho nº 1004/24-GCAZ** (Peça nº 23 do Processo nº 52245-8/24).

Após o trânsito em julgado, feitas a devidas anotações, autorizo o encerramento do processo, nos termos do art. 398, §1º, do Regimento Interno³¹ e o arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo, com fulcro no artigo 168, inciso VII, do Regimento Interno³² da presente decisão, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP).

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 – **CONHECER** o Recurso de Agravo interposto, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, de modo a manter na íntegra as decisões monocráticas exaradas por meio do Despacho nº 1003/24-GCAZ (Peça nº 67 do Processo nº 51967-7/24) e do **Despacho nº 1004/24-GCAZ** (Peça nº 23 do Processo nº 52245-8/24);

II – determinar, após o trânsito em julgado, feitas a devidas

³¹ Art. 398 (...)

§ 1º - Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

³² Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo:

(...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

anotações, o encerramento do processo, nos termos do art. 398, §1º, do Regimento Interno³³ e o arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo, com fulcro no artigo 168, inciso VII, do Regimento Interno³⁴.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 13 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência

³³ Art. 398 (...)

§ 1º - Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

³⁴ Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo:

(...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;