TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	805793/24
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
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 DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, SINDICATO DAS EMPRESAS DE REF COL DO ESTADO DO PARANA
ADVOGADO / PROCURADOR	ANDRE FELIPE PEDROSA PEREIRA LIMA, BRUNO OLIVEIRA BRAULE PINTO, CAMILA COSTA GARRIDO, CAROLINE PEREIRA DE CARVALHO, CLAUDIO SOCCOLOSKI, EGON BOCKMANN MOREIRA, ENILSON LUIZ WILLE, EVERSON LUIZ DA SILVA, FERNANDO HENRIQUE BASSAN PEIXOTO, GABRIEL JAMUR GOMES, GISELE JAQUES BASTOS, GLAUCIA LOURENCO STENCEL BOZZI, HELOISA CONRADO CAGGIANO, IVERSON DE TOLEDO MARCONDES TEIXEIRA, JAIME PEREIRA JÚNIOR, KLEBER ANTONIO TOFFALINI FERREIRA, LINA CLARICE DA ROCHA LOEWENSTEIN, LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA, LUIZA HEY TOSCANO DE OLIVEIRA, MAITÊ CHAVES NAKAD MARREZ, MARCUS VINICIUS SPOSITO, MATHEUS FERRI, NAHOMI HELENA DE SANTANA, NELSON CASTANHO MAFALDA, PAULO HENRIQUE GOLAMBIUK, SIMONE NOJIECOSKI DOS SANTOS, THAIS BAZZANEZE, VIVIAN MACHADO GARCIA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1841/25 - Tribunal Pleno

Recurso de revista. Contratação de empresa para fornecimento de alimentação escolar. Dispensa de Licitação. Emergência fabricada. Conhecimento e não provimento.

I. RELATÓRIO

Encerram os presentes autos Recurso de Revista (peça 127) interposto por *Aldrian Fernando Matoso* em face do Acórdão n.º 2128/24-STP (peça 114), mantido em Embargos de Declaração (Acórdão n.º 3559/24-STP, peça 123), o qual julgou parcialmente procedente Representação em virtude de irregularidade no Processo de Dispensa n.º 995/2023 do Município de São José dos Pinhas, referente

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

à prestação de serviços de fornecimento de alimentação escolar pelo prazo de 180 dias, no valor estimado e R$ 24.103.896,95, além da aplicação da multa prevista no art. 87, IV, *d,* da Lei Complementar nº 113/2005 em face de *Aldrian Fernando Cortes Matoso* e *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*, bem como a expedição de determinação ao Município para conclusão *tempestiva do Pregão eletrônico n.º 248/2023, para contratação de empresa para o fornecimento de alimentação escolar, evitando o prolongamento da situação de emergência fabricada*.

Inconformado com a manutenção da decisão positivada no Acórdão n.º 2128/24-STP, o interessado, Secretário Municipal de Educação à época dos fatos, apresentou o presente recurso, no qual alegou em suma: (i) o atraso na contratação não foi de sua responsabilidade; (ii) ausência de individualização da conduta; (iii) ausência de dolo ou erro grosseiro; (iv) legalidade da contratação emergencial.

Por fim, pugnou pelo provimento do presente Recurso de Revista, reformando-se a decisão recorrida para afastar a sanção aplicada ao recorrente e, sucessivamente, caso assim não se entenda*, a anulação do acórdão recorrido para determinar o retorno dos autos à origem, a fim de possibilitar o exercício do contraditório substancial.*

O pleito foi admitido, conforme Despacho n.º 2100/24-GCMRMS (peça 128), e remetido à Diretoria de protocolo para redistribuição.

Em atenção à tramitação regimental, pelo Despacho 1635/24-GCDA (peça 131), determinei a remessa dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e, na sequência, ao Ministério Público de Contas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal se manifestou na Instrução nº 690/25 (peça 134) e, de início, repudiou a alegação de que a contratação emergencial realizada pelo Município se deu de forma regular, pois, no caso em apreço, ainda que houvesse uma situação emergencial, a causa que deu ensejo à dispensa não era legítima, uma vez que nos casos *em que a emergência decorre da omissão, inércia, falha, desídia ou falta de planejamento do gestor público*, verifica-se a ocorrência de emergência "fabricada".

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

Acrescentou que, no caso concreto, a situação emergencial verificada decorreu da falta de planejamento da Administração ao conduzir de forma morosa o processo licitatório voltado à prestação dos serviços.

Além disso, observou que o *Processo Administrativo n.º 666/2022 foi instaurado em 13/07/2007 (peça 31, fl.01) e, após tramitar quase um ano e meio junto à Secretaria Municipal de Administração sem a devida conclusão, culminou com a necessidade de realização de contratação emergencial em 09/11/2023 (peça 7, fls. 01/03).* E que durante o trâmite do procedimento administrativo, a controladora interna do Município comunicou por três vezes a Secretaria Municipal de Educação acerca do longo período de duração do procedimento, que já estava há 18 meses em sua fase interna.

A CGM asseverou que as justificativas[1] apresentadas pelo recorrente no que tange à escolha da contratação emergencial não podem ser invocadas como autorização para contratação emergencial, pois são resultantes da morosidade e falta de planejamento na condução do processo licitatório.

No que concerne à individualização da conduta, a CGM rememorou o contido na instrução n.º 1250/24 – CGM (peça 109): *"Era do interesse e incumbência da Secretaria de Educação acompanhar o desenrolar do procedimento licitatório. Dado que não foi demonstrado o seu engajamento ou comprometimento nesse acompanhamento, cabe responsabilizá-la na pessoa do Sr. Aldrian pela falha. Afinal, o Secretário detém a responsabilidade primordial de garantir que os processos licitatórios referentes à Educação transcorram de maneira adequada e dentro dos prazos estipulados, mormente em relação a um dos principais contratos da pasta, o fornecimento de merenda escolar. A ausência de diligência do Secretário contribuiu para a não conclusão tempestiva do processo licitatório".*

E complementou que, embora o recorrente não tenha agido com dolo, a sua omissão na condução do procedimento licitatório é suficiente para a caracterização do erro grosseiro em virtude de sua negligência.

[1] (i) impossibilidade de prorrogação de prazo dos contratos administrativos vigentes (serviços que já estavam sendo prestados sob a égide da excepcionalidade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93); (ii) pelo procedimento licitatório ordinário que não seria finalizado a tempo do término dos contratos; (iii) pelo entendimento da Procuradoria-Geral do Município pela inviabilidade de pagamentos por indenização e direcionamento para a contratação emergencial via dispensa de licitação e; (iv) pela necessidade de alimentação escolar para os dias letivos seguintes ao encerramento dos contratos.

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

Por último, salientou que não merece prosperar a justificativa no sentido de que a adaptação necessária à implementação das novas regras de alimentação e nutrição escolar não ocorreram em tempo oportuno em razão da pandemia de Covid-19, posto que o recorrente não *apresentou evidência material capaz de comprovar qual foi o impacto da pandemia no regular funcionamento da Secretaria Municipal da Educação e, ainda que assim o fizesse, tal fato não seria capaz de justificar sua omissão, à medida que o recorrente teve o prazo razoável de aproximadamente dois anos (2020/2021) para a implementação das medidas.*

Diante do exposto, opinou pelo não provimento do recurso, devendo ser mantida inalterada a decisão vergastada.

O Ministério Público de Contas (Parecer n.º 217/25-5PC, peça 135) acompanhou o opinativo técnico pelo não provimento do recurso, com a manutenção do Acórdão n.º 2128/24 STP em integral teor.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente observo que o presente recurso foi manejado no prazo regimental, encontrando-se fundamentado em expressa hipótese de cabimento (art. 484, *caput*, do RI), por parte dotada de interesse e legitimidade recursal (art. 474, *caput*, do RI). Logo, encontram-se presentes os pressupostos de admissibilidade, necessários à ratificação do juízo de recebimento provisório da irresignação.

Assim, merece conhecimento e enfrentamento o recurso.

No que tange ao mérito, comungo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial pelo não provimento do Recurso de Revista.

Em suas razões o interessado alega, em resumo, que não é o responsável pelo atraso na contratação, que sua conduta não foi individualizada para fins e responsabilização, que não incorreu em dolo ou culpa e que a contratação emergencial foi legal.

Pois bem.

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

De início, verifico que o recorrente argumenta que não pode ser responsabilizado pela demora na tramitação do procedimento que deu azo à contratação emergencial, posto que não houve inércia ou qualquer conduta omissiva de sua parte. Sustenta que o procedimento licitatório foi instaurado pela Secretaria de Educação no tempo oportuno (13/07/2022), mas as dificuldades enfrentadas pela Divisão de Merenda Escolar no que tange às respostas das solicitações de orçamentos, os questionamentos realizados pela Secretaria de Licitação e Finanças acerca da planilha de composição de preços, bem como as dificuldades enfrentadas em virtude da pandemia de Covid-19 para adaptação as novas regras de alimentação e nutrição escolar, ocasionaram a demora na tramitação do PA 666/2022. Argumenta que todas essas circunstâncias foram alheias a sua vontade e relacionadas aos trâmites essenciais da licitação, que não poderiam ter sido ignorados, de modo que sua responsabilização seria desproporcional, não havendo motivos para se falar em emergência fabricada pela inércia do poder público. Nada obstante, os argumentos apresentados pelo recorrente não merecem prosperar.

No que tange às dificuldades enfrentadas pela Divisão de Merenda Escolar para o recebimento dos orçamentos solicitados, verifico que durante o período de tramitação do processo administrativo a unidade, que é vinculada à Secretaria Municipal de Educação, solicitou propostas de orçamentos em três momentos diferentes, o que obviamente corroborou para atrasos na tramitação processual.

Quanto à solicitação da Secretaria de Licitação e Finanças acerca da planilha de composição de preços, entendo que uma situação pontual não pode ser utilizada como justificativa para o atraso considerável na tramitação, sobretudo considerando a pertinência da demanda realizada pela referida Secretaria.

Em relação ao argumento de que a pandemia de Covid-19 dificultou a adaptação às novas regras de alimentação e nutrição escolar e, consequentemente, gerou a demora na tramitação do PA 666/2022, também não vejo razão para que seja acolhida, posto que, apenas na peça 31, fls. 7-9, quando da solicitação da abertura do processo licitatório, foi possível verificar menção a dificuldades enfrentadas em virtude da implementação das novas normas

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

estabelecidas na Resolução n.º 06[2], de 08 de maio de 2020 do Ministério da Educação. Ou seja, quando foi solicitada a abertura do processo de contratação, as referidas mudanças já haviam sido analisadas pela unidade requisitante e, portanto, não podem ser apontadas como causa da longa tramitação do processo licitatório.

No que tange à suposta ausência de individualização da conduta do recorrente, acompanho a manifestação da CGM no sentido de que a responsabilização o recorrente se deu em virtude de ser o titular da pasta responsável pela contratação, qual seja, a Secretaria Municipal de Educação, mas não somente por isso.

No Acórdão recorrido observou-se o seguinte em relação à responsabilização dos gestores:

> *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.*
>
> *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.*

Ora, como gestor responsável pela Secretaria solicitante da licitação, o recorrente participou de todo o curso processual, tinha pleno conhecimento de que o processo não estava seguindo o fluxo natural e que isso obviamente acarretaria o atraso da tramitação. Entretanto, não consta nos autos do P.A. 666/2022 qualquer intervenção do interessado com a finalidade de cobrar celeridade das unidades a ele subordinadas, portanto, não há como afastar sua responsabilização pela situação que conduziu à contratação emergencial.

Nessa toada, mesmo ausentes nos autos elementos indicativos de dolo por parte do recorrente, noto a incidência ao menos de erro grosseiro, na modalidade negligencia, na medida em que deixou de adotar medidas necessárias para o escorreito deslinde temporal do processo de contratação, o que teria evitado a situação emergencial.

---

[2] Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

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

Em relação à legalidade da contratação emergencial, observo que a jurisprudência é predominante no sentido de que a situação de emergência verificada não convalida a ausência de planejamento ou inércia administrativa do gestor que contribuiu para a causa:

> *É possível a contratação por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da falta de planejamento, inércia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório. (Acórdão 1842/2017-TCU-Plenário)*
>
> *A dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos púbicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. Nessas situações, contudo, o reconhecimento da situação de emergência não implica convalidar ou dar respaldo jurídico à conduta omissiva do administrador, a quem cabe a responsabilidade pela não realização da licitação em momento oportuno. (Acórdão 2240/2015-TCU-Primeira Câmara)*

Em relação ao pedido de *a anulação do acórdão recorrido para determinar o retorno dos autos à origem, a fim de possibilitar o exercício do contraditório substancial*, percebo que durante a demanda foi assegurado ao recorrente o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, inclusive com apresentação de memoriais antes do julgamento do processo originário, motivo pelo qual não verifico motivos para tal medida.

Ante o exposto, acompanhando as manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pelo conhecimento e **não provimento** do Recurso de Revista interposto pelo sr. *Aldrian Fernando Matoso* em face do Acórdão n.º 2128/24-STP (peça 114), mantido em Embargos de Declaração (Acórdão n.º 3559/24-STP, peça 123).

Após o trânsito em julgado, encaminhar o feito à Diretoria de Protocolo, para que, conforme o artigo 32, § 3º[3], do Regimento Interno, promova a inversão do processo ao Relator originário.

[3] Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro:

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

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISTA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer e **negar provimento** ao Recurso de Revista interposto pelo sr. *Aldrian Fernando Matoso* em face do Acórdão n.º 2128/24-STP (peça 114), mantido em Embargos de Declaração (Acórdão n.º 3559/24-STP, peça 123).

II. Após transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para a inversão dos processos e posterior remessa ao Relator originário, competente para a execução nos termos do § 3º do art. 32 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, 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, 17 de julho de 2025 – Sessão Virtual nº 13.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

§ 3º O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

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