



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 113610/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TAMARANA
INTERESSADO: EDM CONSULTORIA E GESTAO EMPRESARIAL EIRELI, LUZIA HARUE SUZUKAWA, MUNICÍPIO DE TAMARANA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 317/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Ofensa ao artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93. Pela procedência, com aplicação de multa e expedição de determinação. Pela subsequente instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação amparada no artigo 113, §1º, da Lei n.º 8.666/93, com pedido liminar de suspensão de certame, formulada por EDM – CONSULTORIA E GESTÃO EMPRESARIAL EIRELI, em desfavor do Pregão Eletrônico n.º 03/2021, realizado pelo MUNICÍPIO DE TAMARANA para contratação de empresa especializada no fornecimento de mão de obra de serviços médicos, de agente administrativo, bem como de serviços gerais para conservação e manutenção (Limpeza), por prazo determinado de 180 (cento e oitenta) dias, para suprir necessidades da Secretaria Municipal de Saúde em continuidade ao enfrentamento à pandemia de COVID-19.

Consoante se extrai do v. Acórdão n.º 601/21-STP (peça n.º 68), responsável por homologar o teor do Despacho n.º 379/21-GCDA (peça n.º 51), a tutela inicialmente pleiteada foi deferida com amparo nas seguintes considerações:

- (i) o *fumus boni iuris* resta demonstrado na plausibilidade das alegações apresentadas pela representante e acima consideradas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(ii) por sua vez, o periculum in mora encontra respaldo na verificação de que a continuidade do certame sem o enfrentamento prévio das questões ora discutidas pode resultar em prejuízos ao erário, em razão da possível contratação sem composição adequada de preços. Assim, defiro o pleito de medida cautelar para suspender o Pregão Eletrônico n.º 03/2021 no estado em que se encontra, especificamente quanto aos Lotes 02 e 03.

Tal restrição se deve à razoabilidade que o caso exige, uma vez que em sua petição, a municipalidade informa que atualmente os serviços relativos ao Lote 01 (terceirização de médicos) do certame em questão já se encontra com contrato administrativo assinado e em plena execução, enquanto os contratos administrativo relativos aos lotes 02 e 03 ainda não foram assinados. Como os serviços em voga estão integralmente voltados para suprir necessidades da Secretaria Municipal de Saúde no enfrentamento à pandemia de COVID-19, reputo essencial que seja dada continuidade à prestação dos serviços médicos já contratados.

Contudo, de modo incidental, o Município em epígrafe apresentou recurso de Agravo contra o mencionado ato decisório (peças n.ºs 48/50), após o que se pode aferir a efetiva materialização dos contratos decorrentes do Pregão em comento (n.ºs 10/21 – equivalente ao Lote 01 e atualmente rescindido, com contratação de novo médico, para as mesmas finalidades, por meio do Pregão Eletrônico n.º 18/2021 –, 28/2021 – equivalente ao Lote 02 – e 29/2021 – equivalente ao Lote 03 –, o que fez cair por terra a medida cautelar inicialmente concedida.

Após a revogação da medida cautelar, foram os autos encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal que, em sua Instrução n.º 1337/21 (peça n.º 77), concluiu pela parcial procedência da representação, com aplicação de multa e expedição de determinação para que a municipalidade se abstenha de efetuar a renovação ou a prorrogação dos contratos oriundos do pregão eletrônico n.º 003/2021.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 395/21-4PC (peça n.º 78), atingiu o seguinte entendimento:

(...) pela PROCEDÊNCIA desta Representação, com aplicação, por três vezes, da multa prevista no art. 87, IV, 'g' da LOTC à Prefeita Luzia Harue Suzukawa, pela violação ao art. 7º, §2º, inciso II da Lei nº 8.666/93; ao artigo 27, inc. I e 39 da Constituição do Estado do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Paraná; e em razão da inobservância ao art. 25 da Lei nº 8080/90; sem prejuízo da emissão de determinação ao Município de Tamarana para se abstenha de renovar ou prorrogar os contratos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 03/2021; bem como se abstenha de recrutar profissionais de saúde por meio de interpostas empresas.

Propugna-se, também, pela emissão de determinação ao Município de Tamarana para que, em observância aos preceitos contidos nos artigos 16, XIX, e 33, § 4º, da Lei nº 8080/90, do art. 6, § 2º, da Lei nº 8689/93, do art. 5º, inc. III, do Decreto nº 1651/95, e ao artigo 31 da Constituição Federal, edite Lei regulamentando o Sistema Municipal de Auditoria do SUS, a ser integrado por equipe multiprofissional, com expressa previsão das atribuições da função do auditor de saúde, e dos requisitos relativos à respectiva qualificação para o exercício da função.

Pugnamos, ainda, pela instauração de procedimento próprio de fiscalização, a fim de que seja aferida a legalidade, legitimidade e economicidade¹⁴ dos diversos vínculos terceirizados efetuados pelo Poder Executivo de Tamarana para contratação de profissionais de saúde, conforme noticiado neste Parecer; bem como para a aferição da regularidade do planejamento sanitário contido Plano Municipal de Saúde e da aderência deste aos instrumentos de gestão e de planejamento na saúde constante na legislação orçamentária municipal.

E, pugnamos ainda, pela ciência dos fatos noticiados na inicial, na peça 57 e neste Parecer Ministerial, à douta Coordenadoria Geral de Fiscalização – CGF, para fins de aferição da legitimidade da atuação das empresas EDM – Consultoria e Gestão Empresarial EIRELI, CNPJ 15.079.514/0001-51, e AVIVE GESTÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS, CNPJ 33.458.003/0001-22, na terceirização e quarteirização de mão de obra, conforme dados constantes no PIT e Representações da Lei nº 8.666/1993, protocoladas nessa Corte, e eventuais providências para inibir sua atuação junto aos municípios paranaenses, quando caracterizada a violação ao art. 39, da Constituição Estadual.

Manifestamo-nos, por fim, pela liberação e acesso dos autos ao Ministério Público de Trabalho e ao Ministério Público Estadual, a fim de que estes avaliem a oportunidade da adoção de providências em seus respectivos âmbitos de atuação, sobre as irregularidades noticiadas nestes autos pela empresa EDM – Consultoria e Gestão Empresarial EIRELI; e assinalamos competir ao Relator apreciar se as supostas irregularidades no superveniente Pregão nº 18/2021 apontadas pela empresa representante admitem a instauração de processo autônomo de Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De modo incidental, este Relator tomou a liberdade de, por meio do Despacho n.º 769/21 (peça n.º 79), determinar o encaminhamento dos autos à *Coordenadoria Geral de Fiscalização, a fim de que, com amparo no detalhado e aprofundado panorama trazido pelo Parquet acerca da área da saúde do Município de Tamarana, se manifeste sobre as considerações em destaque, sobre eventuais medidas já em andamento, bem como, se assim entender pertinente, complemente com observações relevantes e indique medidas que repute prudentes para otimizar a eficácia e a efetividade das atividades de controle externo por parte deste E. Tribunal de Contas quanto aos fatos em apreço.*

Com isso, a Coordenadoria de Gestão Fiscal, em seu Despacho n.º 738/21 (peça n.º 81), assinalou que *o objeto tratado nos presentes autos foi anotado na matriz de riscos desta CGF para futuras avaliações de prioridades fiscalizatórias, observando-se critérios de relevância, materialidade, urgência, alinhamento estratégico, eficiência e efetividade, riscos envolvidos, boas práticas da atividade de controle e competências disponíveis.*

Ato contínuo, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e a Coordenadoria de Auditorias, respectivamente no Despacho n.º 1937/21 (peça n.º 82) e na Informação n.º 4321 (peça n.º 83), igualmente certificaram ciência e anotação do consignado por este Relator.

É o relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, após uma detida análise do feito, incontornável acompanhar, em partes, os posicionamentos estabelecidos pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas que, de modo uníssono, especificamente no que tange à clarividente violação ao artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, concluíram pela procedência do feito, notadamente por força da irregularidade decorrente da omissão do Município de Tamarana em elaborar planilhas detalhadas, com a indicação da composição de custos unitários que compunham os serviços a serem contratados, servindo como indicador no Edital n.º 03/2021 apenas os respectivos valores globais, consoante a seguir discriminado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tabela 01					
Item	Quant.	Unid.	Descrição do serviço	R\$ mensal	R\$ total
01	06	Mês	01 profissional para serviços de atendimento médico Diurno no Ambulatório de COVID-19, sendo de domingo a domingo, no horário das 08:00 as 12:00 e das 13:00 as 17:00 horas. Pelo período de 180 dias.	R\$27.937,50	R\$167.625,00
02	06	Mês	03 profissionais na categoria de repcionista para atuação no Hospital São Francisco de Tamarana e ambulatório de COVID-19, com carga horária de 40 horas semanais, com os horários e turnos estabelecidos pela secretaria de saúde. Pelo período de 180 dias.	R\$8.947,32	R\$53.683,92
03	06	Mês	03 profissionais na categoria de serviços gerais (conservação e limpeza) para	R\$8.621,25	R\$51.727,50
			atuação no Hospital São Francisco de Tamarana e ambulatório de COVID-19, com carga horária de 40 horas semanais, com os horários e turnos estabelecidos pela secretaria de saúde. Pelo período de 180 dias.		
VALOR TOTAL R\$					273.036,42

Ora, dentro do que foi bem pontuado pela unidade técnica, *no caso em exame a administração municipal teve que se socorrer ao seu Departamento de RH ao longo do procedimento licitatório a fim de averiguar a efetiva exequibilidade das propostas apresentadas pelos licitantes (C.I n.º 50/2021, peça 34 dos autos), o que poderia ter sido evitado caso a fase interna estivesse municiada com a planilha de composição de custos constante do artigo 7º, §2º, inciso II da lei n.º 8.666/93.*

Dando seguimento ao que bem certificou, tem-se que a planilha composta na fase externa, destinada à verificação da exequibilidade das propostas, *é deficiente eis que baseada exclusivamente no salário dos servidores do próprio quadro do Município. Ou seja, não houve qualquer pesquisa a fim de verificar quais os encargos efetivamente seriam aplicáveis aos empregados sujeitos ao regime celetista, níveis salariais, benefícios estabelecidos em convenção coletiva, enfim elementos essenciais para que o poder público tivesse condições de compor o preço da contratação.*

Logo, não há justificativas que possam afastar a irregularidade aqui pontuada, merecendo especial destaque a ausência de cálculos discriminados e adaptados à realidade do mercado, que efetivamente dessem um norte ao que busca primordialmente resguardar a lei de licitações: a busca da proposta mais vantajosa.

Sem valores de bases fidedignas e devidamente discriminados, não há como se falar em efetiva possibilidade de contratação da melhor proposta, o que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

coloca em risco o pleno atendimento ao interesse público, principalmente sob a égide da economicidade, eficácia e eficiência.

Considerado o acima exposto, cabe a aplicação da multa do artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar n.º 113/2005 a *Luzia Harue Suzukawa* (Prefeita Municipal e signatária do edital), em decorrência da comprovada ofensa ao artigo 7º, §2º, II da Lei n.º 8.666/93, bem como a expedição de determinação ao Município de Tamarana, para que se abstenha de efetuar nova prorrogação dos contratos oriundos do Pregão Eletrônico n.º 003/2021.

Já no que diz respeito aos demais aspectos suscitados pelo Ministério Público de Contas, foram tomadas as devidas cautelas no sentido de dar imediata ciência às unidades competentes, quais sejam a Coordenaria Geral de Fiscalização, à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e à Coordenadoria de Auditorias, as quais providenciaram as devidas anotações destinadas a apurar, no momento oportuno, todo o quadro fático muitíssimo bem delineado pelo Ministério Público.

Dito isso, entendo que a narrativa contida no Parecer n.º 395/21-4PC extrapola sobremaneira o escopo trazido ao conhecimento desta C. Corte de Contas por meio da Representação em apreço, sem que sequer tenham sido resguardos os direitos e garantias ao contraditório e à ampla defesa acerca dos novos elementos incidentalmente trazidos, o que me motiva a deixar a respectiva análise a cargo das unidades competentes e, ainda, diante da ausência de suporte técnico nos moldes solicitados no Despacho n.º 769/21-GCDA (peça n.º 79), atrelada à gravidade do panorama delineado pelo *Parquet* de Contas, determino a imediata instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

Diante do exposto, em parcial consonância com os opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

(a) pela procedência da representação amparada no artigo 113, §1º, da Lei n.º 8.666/93, com pedido liminar de suspensão de certame, formulada por EDM – CONSULTORIA E GESTÃO EMPRESARIAL EIRELI, em desfavor do Pregão Eletrônico n.º 03/2021, realizado pelo MUNICÍPIO DE TAMARANA para contratação de empresa especializada no fornecimento de mão de obra de médicos, agente administrativo, bem como de serviços gerais para conservação e manutenção



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(Limpeza), por prazo determinado de 180 (cento e oitenta) dias, para suprir necessidades da Secretaria Municipal de Saúde em continuidade ao enfrentamento à pandemia de COVID-19, em consequência da ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em evidente ofensa ao artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

(b) pela aplicação da multa disposta no artigo 87, IV, g, da Lei Complementar n.º 113/05, a *Luzia Harue Suzukawa* (Prefeita Municipal e signatária do edital), em decorrência da comprovada ofensa ao artigo 7º, §2º, II da Lei nº 8.666/93;

(c) pela expedição de determinação ao Município de Tamarana, para que se abstenha de efetuar nova prorrogação dos contratos oriundos do Pregão Eletrônico n.º 003/2021;

(d) por determinar a instauração de Tomada de Contas Extraordinária em face do Município de Tamarana, devidamente representado por *Luzia Harue Suzukawa*, por força de todo o quadro fático relacionado à saúde, trazido pelo Ministério Público de Contas, o qual demanda a imediata intervenção desta C. Corte de Contas; e

(e) por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, da LC n.º 113/05.

III. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães)

Disponibilizado no plenário virtual a proposta de voto do Conselheiro Relator, José Durval do Mattos Amaral, o Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães apresentou o seguinte voto divergente:

“Com máxima vênica ao voto lançado pelo Relator, ousou apresentar divergência em relação a ponto específico, consoante passo a expor.

Parecem-me absolutamente corretos os apontamentos no sentido de que o Edital do certame possuía deficiência em ofensa à previsão do art. 7º, da Lei 8.666/93 (*“omissão do Município de Tamarana em elaborar planilhas detalhadas, com a indicação da composição de custos unitários que compunham os serviços a serem contratados”*).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, entendo que as impropriedades não podem ser imputadas à Prefeita, autoridade superior do certame, tratando-se de itens cuja responsabilidade gravita apenas na órbita de atuação dos servidores responsáveis pelo planejamento técnico da licitação, não havendo este julgador logrado localizar documento que demonstre que a gestora adotou orientação diversa da proposta por seus órgãos de assessoramento.

Licitações são procedimentos complexos, que envolvem inúmeros atos diferentes, não parecendo razoável que a autoridade superior seja responsabilizada por toda e qualquer impropriedade contida do edital, especialmente porque sua atuação foi calcada em manifestações de órgãos técnicos.

Sobre o tema, cumpre trazer à baila pedagógicos precedentes do Tribunal de Contas União da lavra do Ministro Benjamin Zymler:

Manifesto-me em linha de concordância com o Ministério Público junto ao TCU e com o eminente Ministro Ubiratan Aguiar no sentido de que houve direcionamento no certame licitatório. No entanto, embora concorde com a existência de direcionamento entendo que somente o Sr. [...], Diretor Técnico da Superintendência do Porto de Itajaí, deve ser responsabilizado. No que se refere ao Superintendente do Porto de Itajaí, Sr. [...], em linha de concordância com o Ministério Público, entendo que suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva. Embora esse agente público tenha assinado o edital de licitação - que contém o Memorial Descritivo por meio do qual se operou o direcionamento do certame -, ficou comprovado que foi o Diretor Técnico o responsável direto pela elaboração das especificações que levaram à restrição do caráter competitivo da licitação. Foi ele, também, quem elaborou a planilha de custos de forma inadequada, o que levou a apresentação de orçamentos irreais por parte da COPABO. Quanto aos membros da comissão de licitação - em linha de concordância com o Ministro Ubiratan Aguiar e de discordância com o Parquet -, creio que suas contas devam ser julgadas regulares com ressalva. Permito-me, tão-somente, tecer algumas considerações adicionais acerca do direcionamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(Acórdão 209/2005 – Plenário – Julgamento em 09.03.2005)

5.Examino, então, a alegada contradição levantada pelo ora embargante. A responsabilidade do administrador público é individual. O gestor da coisa pública tem um campo delimitado por lei para agir. Dentro deste limite, sua ação ou omissão deve ser examinada para fins de individualização de sua conduta.

6.A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexos de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.

7.Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.

(Acórdão 247/2002 – Plenário – Julgamento em 10.07.2002)

Face ao exposto, apresento dissensão apenas no que tange à multa alvitada pelo Conselheiro Durval Amaral à Sra. *Luzia Harue Suzukawa*.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

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

I. Julgar pela **procedência** da representação amparada no artigo 113, §1º, da Lei n.º 8.666/93, com pedido liminar de suspensão de certame, formulada por EDM – CONSULTORIA E GESTÃO EMPRESARIAL EIRELI, em desfavor do Pregão Eletrônico n.º 03/2021, realizado pelo MUNICÍPIO DE TAMARANA para contratação de empresa especializada no fornecimento de mão de obra de médicos, agente administrativo, bem como de serviços gerais para conservação e manutenção (Limpeza), por prazo determinado de 180 (cento e oitenta) dias, para suprir necessidades da Secretaria Municipal de Saúde em continuidade ao enfrentamento à pandemia de COVID-19, em consequência da ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em evidente ofensa ao artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93;

II. Aplicar a multa disposta no artigo 87, IV, g, da Lei Complementar n.º 113/05, à Sra. *Luzia Harue Suzukawa* (Prefeita Municipal e signatária do edital), em decorrência da comprovada ofensa ao artigo 7º, §2º, II da Lei n.º 8.666/93;

III. Determinar ao Município de Tamarana, que se abstenha de efetuar nova prorrogação dos contratos oriundos do Pregão Eletrônico n.º 003/2021;

IV. Determinar a instauração de Tomada de Contas Extraordinária em face do Município de Tamarana, devidamente representado por *Luzia Harue Suzukawa*, por força de todo o quadro fático relacionado à saúde, trazido pelo Ministério Público de Contas, o qual demanda a imediata intervenção desta C. Corte de Contas; e

V. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, da LC n.º 113/05.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (voto vencedor)

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES divergiu do relator em relação a aplicação de multa à Sra. *Luzia Harue Suzukawa*, sendo acompanhado pelo Conselheiro NESTOR BAPTISTA. (voto vencido)

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 17 de fevereiro de 2022 – Sessão Virtual nº 2.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente