TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	466859/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SERTANÓPOLIS
INTERESSADO:	ANA RUTH SECCO MATESCO, CÂMARA MUNICIPAL DE SERTANÓPOLIS, EDITORA GRANDES SERTOES VEREDAS LTDA, FLAVIA CRISTINA BALDON POÇAS, MUNICÍPIO DE SERTANÓPOLIS, RONALDO DE SOUZA
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 515/25 - Tribunal Pleno

Representação. Contratação de empresa para produção e divulgação de material jornalístico. Desvio de finalidade. Fatos investigados pelo MPPR. Duplicidade de esforços a ser evitada. Suposto descumprimento de cláusula quanto ao valor máximo estipulado para o certame. Princípio da economicidade. Obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Arquivamento. Improcedência.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Tratam os autos de Representação, apresentada pela Câmara Municipal de Sertanópolis, em face do Município de Sertanópolis e de Ana Ruth Seco, na qualidade de representante legal do Município e em face da Editora Grandes Sertões Veredas Ltda, representada pelo Sr. Getúlio Vargas Soares em razão de possível desvio de finalidade de contratação para promoção pessoal da Senhora Prefeita Ana Ruth Secco.

Na inicial, a Representante informa, em síntese, que há possível desvio de finalidade de contratação para promoção pessoal da Senhora Prefeita Ana Ruth Secco decorrente de atos na condução do Processo Licitatório nº 17/2021 e durante a execução do Contrato nº 68/2021 e Aditivos.

De acordo com a Representante, supostamente estariam sendo executadas atividades e publicações com o dinheiro do Município de Sertanópolis sem ter caráter educativo, informativo ou de orientação social frente ao objeto da contratação da licitação, qual seja a *"Contratação de empresa especializada na*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

produção, impressão, diagramação e distribuição de material jornalístico referentes à Ações Institucionais, em jornal com circulação local e regional, incluindo inserção digital em site próprio e redes sociais da empresa, conforme condições e especificações constantes no Anexo II e nos termos deste edital e seus anexos".

Relatou que a publicidade governamental tem ultrapassado os limites estabelecidos pelas regras formais da Constituição Federal previstas no art. 37 § 1º da Constituição Federal, contando com a participação direta do Sr. Getúlio Vargas Soares e de sua empresa Editora Grandes Sertões Veredas LTDA, deste modo, aduz que a contratação deve ser tomada por esta Corte de Contas como nula.

Apontou que o item 10.4 do Edital foi afrontado, vez que a Representada Editora Grandes Sertões Veredas Ltda foi classificada e lograda como vencedora do certame mesmo após apresentar uma proposta inicial com valor superior ao máximo estipulado, em desconformidade com o disposto no artigo 27, da Constituição do Estado do Paraná.

Diante disso, defendeu a tese de desvio de finalidade na contratação, com documentação juntada nos presentes autos (peças 4 a 15), bem como da promoção pessoal (peças 35 a 62).

Por fim, considerou a contratação como irregular tendo em vista que supostamente violou o disposto na Lei 12.232/2010, uma vez que a proposta da Representada foi julgada apenas pelo critério de menor preço, em vez de ser avaliada pela melhor técnica ou pela combinação de técnica e preço, como estabelecido pela legislação.

Ao final requereu, primeiramente, o recebimento e processamento da emenda à inicial, uma vez que todos os requisitos legais foram preenchidos. Em seguida, solicitou a concessão de uma medida cautelar, por meio de liminar, determinando a suspensão imediata do contrato administrativo nº 68/2021 e seus aditivos, vinculados ao processo de licitação nº 17/2021, devido às irregularidades apontadas. Argumentou que a empresa Editora Grandes Sertões Veredas Ltda. foi indevidamente classificada no certame, mesmo tendo apresentado uma proposta inicial superior ao valor máximo estipulado, em afronta ao item 10.4 do edital e ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

artigo 27 da Constituição do Estado do Paraná. Além disso, sustentou que houve descumprimento da Lei 12.232/2010, pois os serviços contratados incluíram a produção de matérias que, supostamente, promoveram pessoalmente a prefeita Ana Ruth Secco, contrariando o § 1º do artigo 37 da Constituição Federal, com a veiculação de sua imagem em diversos periódicos financiados com recursos públicos.

A Representante também pleiteou o deferimento da liminar e o julgamento favorável da demanda, com a condenação dos representados à restituição dos valores pagos pelo município. Defendeu a nulidade absoluta do contrato nº 68/2021 e seus aditivos, devido à incompatibilidade com a Lei 12.232/2010, que exige avaliação técnica além do critério de menor preço. Apontou ainda irregularidade no benefício concedido à empresa contratada, que foi permitida a participar do certame e venceu a licitação, apesar de seu lance inicial estar acima do limite estipulado, o que contraria as regras do edital e o inciso XXI do artigo 27 da Constituição do Estado do Paraná. Além disso, reforçou o pedido de reconhecimento do desvio de finalidade do contrato, considerando que a publicidade institucional foi utilizada para promoção pessoal da prefeita, em desacordo com o § 1º do artigo 37 da Constituição Federal. Por fim, requer a aplicação de sanções aos responsáveis, conforme previsto nas normas do Tribunal de Contas.

Preliminarmente à apreciação da cautelar e do juízo de admissibilidade, considerei necessária a manifestação prévia do Município de Sertanópolis e da Editora Grandes Sertões Veredas LTDA, para que prestassem esclarecimentos e apresentassem a documentação que entendessem pertinentes.

Entretanto, apesar de intimados pelo Despacho nº 980/24 – GCFSC (peça 70), o prazo decorreu em branco, conforme Certidão de Decurso de Prazo nº 665/24 – DP (peça 73), novamente intimados, através do Despacho nº 1082/24 – GCFSC (peça 74), o Sr. Getulio V. Soares, representante da Editora Grandes Sertões Veredas LTDA apresentou manifestação.

O **Sr. Getulio Vargas Soares**, representante legal da **Editora Grandes Sertões Veredas Ltda**, através do petitório juntado à peça 78, informou que:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

> *"(...) Atendemos o objeto da licitação realizada através da Concorrência Eletrônica N° 17/2021, e, somente agora, contestada. Ou seja, durante todos esses anos, não houve qualquer dúvida sobre o trabalho dessa empresa. Bastou realizarmos críticas com relação ao Presidente da Câmara, Sr. Anderson Reis Rodrigues, para que o mesmo formulasse a representação (acreditamos tenha sido ele o autor ou um dos autores). As críticas devem ser comprovadas através de provas e não através de "achismos". A licitação (cópia capa a capa, em anexo), teve ampla concorrência, foi feita de forma eletrônica, como orienta esse Tribunal de Contas. Todos os requisitos do objeto da licitação foram atendidos. Não existem irregularidades e não há desvio de finalidade. Na licitação, nossa empresa foi avaliada como a de melhor técnica e pela combinação de técnica e preço, atestado por outras prefeituras da região. Não há como deixar de mencionar o nome ou foto da Prefeita Ana Ruth Secco, pois a mesma é a autoridade máxima do município e está presente em vários eventos e realizações. Ademais, existe inúmeros outros eventos onde a Prefeita sequer aparece. Solicitamos o arquivamento da representação para que possamos dar início a uma ação por Denunciação Caluniosa contra os supostos autores."*

O **Município de Sertanópolis**, através de sua representante legal, a prefeita Ana Ruth Secco se manifestou à peça 80, onde informou que a publicidade contratada é serviço comum e que tem por objetivo, essencialmente, divulgar feitos e realizações da Administração para informar e dar contas ao público em geral acerca da utilização dos recursos públicos.

Ainda, informou que para tal certame foram realizados Estudos Preliminares, mapeados os riscos, amplas cotações (fls. 004/030 do Pregão 17/2021) e, elaborado Termo de Referência (fls. 031/034, posteriormente retificado 041/046 do Pregão 17/2021) no qual constam, detalhadamente, as justificativas e demais descritivos do serviço cuja contração era pretendida.

Sustentou que *"existe menção ao nome da Prefeita pelo fato de ser ela a representante do Poder Executivo Municipal, estar à frente da Administração*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

Pública e ser a responsável pelas obras, serviços e bens devolvidos para a população com os recursos públicos."

Ademais, quanto a realização do certame, informou:

> *"Passando-se ao caso em concreto, a licitação – precedida de ampla pesquisa de preços – foi aberta pelo valor máximo de R$ 34.110,00 e A CÂMARA MUNICIPAL FOI DEVIDAMENTE COMUNICADA DO CERTAME EM 08/04/2021 (fls. 135 do Pregão 17/2021). Duas interessadas compareceram ao certame que ocorreu de forma eletrônica: GRÁFICA E EDITORA LUAR EIRELI e EDITORA GRANDES SERTÕES VEREDAS LTDA. Em que pese a inicial aceitação da proposta apresentada pela EDITORA GRANDES SERTÕES VEREDAS houve disputa entre esta empresa e a GRÁFICA E EDITORA LUAR EIRELI, corretamente permitida pelo Pregoeiro. E a disputa em questão apenas beneficiou o certame e a própria Administração vez que permitiu sensível redução do valor em relação ao inicialmente previsto. Isto se pode na Ata da Realização do Pregão (fls. 147/149 do Pregão 17/2021). Desclassificada a empresa GRAFICA E EDITORA LUAR EIRELI por não ter apresentado a documentação solicitada, sagrou-se vencedora a EDITORA GRANDES SERTÕES VEREDAS por valor inferior ao inicialmente previsto e, por óbvio, inferior ao inicialmente proposto (R$ 30.000,00). Não houve nulidade, portanto, na aceitação da proposta da EDITORA GRANDES SERTÕES VEREDAS porque o valor final, após a fase de lances, resultou em montante menor e, consequentemente, economicidade. Não houve, noutros termos, prejuízo a Administração, e se não houve prejuízo, não há nulidade. Também não houve prejuízo, evidentemente, na utilização do critério de menor preço para julgamento desta licitação a considerar a inaplicabilidade da Lei 12.232/2010, a singeleza do objeto e, não obstante, a busca pelo menor preço. Feitas estas considerações, preliminarmente, apesar da dificuldade em extrair conexão lógica e coerência na extensa petição inicial apresentada pelo representante, tem-se que estes fundamentos são suficientes a esclarecer os fatos e arquivar definitivamente a representação."*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

Através do **Despacho nº 1141/24 – GCFSC** (peça 82) recebi a presente representação por entender que as irregularidades relatadas são passíveis de configurar atos ilegais ou lesivos ao erário praticados por agentes públicos, aptos a ensejar, em tese, a aplicação das sanções previstas no art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal considerando preenchidos, portanto, os requisitos dos art. 275 e 279, caput e §1º e 277, caput, do Regimento Interno.

O pedido liminar foi indeferido eis que ausentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* sendo, em seguida, determinei a citação dos representados para a apresentação de defesa.

O **Município de Sertanópolis**, através da prefeita, **Ana Ruth Secco**, se manifestou à peça 87, onde argumenta que as acusações podem ser resumidas em quatro pontos principais: a alegação de que a publicidade contratada não possui caráter educativo, informativo ou de orientação social; a suposta participação indevida do jornalista responsável pelo periódico e da empresa contratada na divulgação do conteúdo; a violação do item 10.4 do edital, ao permitir a aceitação de uma proposta inicialmente superior ao valor máximo estipulado; e a alegação de que houve violação da Lei 12.232/2010, pois a licitação teria sido baseada exclusivamente no critério de menor preço.

A Prefeita contesta essas alegações e defende que a contratação não está sujeita à Lei 12.232/2010, uma vez que o serviço contratado não envolve agências de propaganda, mas apenas a produção e divulgação de material jornalístico. Segundo a defesa, a exigência de intermediação de agências de publicidade seria inadequada e apenas aumentaria os custos. Além disso, reforça que a publicidade governamental contratada se destina exclusivamente a informar a população sobre os atos da administração municipal, garantindo transparência na utilização dos recursos públicos.

Sobre a alegação de que a publicidade favoreceria a promoção pessoal da Prefeita, a defesa sustenta que a menção ao nome e à imagem da Chefe do Executivo se dá pelo fato de que ela é a responsável pelas ações governamentais. Afirma ainda que não há desvio de finalidade, pois o contrato foi formalizado para a divulgação das ações institucionais do Município e não para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

transformar o jornal em um veículo exclusivo da administração pública. O conteúdo do jornal, além das publicações institucionais contratadas, inclui propagandas, colunas de opinião e editoriais que são de responsabilidade exclusiva da editora.

Em relação ao procedimento licitatório, a defesa explica que o certame seguiu as normas legais, com ampla pesquisa de preços e participação de duas empresas: Gráfica e Editora Luar EIRELI e Editora Grandes Sertões Veredas Ltda. A disputa entre as concorrentes teria garantido maior economicidade, reduzindo o preço final para R$ 30.000,00, valor inferior ao máximo estipulado no edital (R$ 34.110,00). A empresa Gráfica e Editora Luar EIRELI foi desclassificada por não apresentar a documentação exigida, e a Editora Grandes Sertões Veredas Ltda. venceu o certame de forma legítima.

Por fim, a Prefeita defende que não houve prejuízo à administração pública, pois o valor final contratado foi menor do que o previsto no orçamento. Além disso, argumenta que a utilização do critério de menor preço para a escolha da empresa foi apropriada e que a Lei 12.232/2010 não se aplica ao caso em questão, pois a licitação envolveu a contratação de um serviço simples, sem necessidade de avaliação técnica complexa.

Com base nesses argumentos, solicitou o arquivamento definitivo da representação, pois entende que não há fundamentos jurídicos que sustentem as acusações feitas contra a administração municipal.

Os autos foram encaminhados à **Coordenadoria de Gestão Municipal**, que através da **Instrução nº 01/25 – CGM** (peça 90), concluiu que a possível irregularidade relacionada ao desvio de finalidade já está sendo investigada pelo Ministério Público do Estado do Paraná no inquérito civil nº MPPR-0140.21.000067-9 (peça 11). Esse inquérito tem como objetivo apurar possíveis inconsistências na publicidade institucional contratada pela Administração Pública de Sertanópolis no Pregão Eletrônico nº 17/2021, conforme os requisitos do artigo 37, §1º, da Constituição Federal. Considerando os princípios da eficiência e da utilidade na condução dos processos administrativos, a unidade técnica avaliou que não há necessidade de prosseguir com essa parte da representação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

Além disso, mesmo afastando a aplicação do artigo 1º da Lei nº 12.232/2010 ao caso, a Coordenadoria de Gestão Municipal identificou que a aceitação, por parte do Município, de uma proposta que excedia o valor máximo estipulado no edital comprometeu a competitividade do certame e feriu o princípio da isonomia entre os participantes. Foi constatado que outra empresa concorrente, que também descumpriu exigências do edital, foi desclassificada, o que sugere um possível favorecimento à empresa vencedora.

Diante disso, a unidade técnica recomendou a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 ao pregoeiro responsável, Sr. André Solano Souto, pelo descumprimento do item 10.4 do edital. Também sugeriu sua citação para apresentar defesa quanto a essa infração. Além disso, recomendou a extinção do processo, sem julgamento de mérito, no que diz respeito às possíveis irregularidades nas publicações jornalísticas, uma vez que já são objeto de investigação pelo Ministério Público Estadual.

Por fim, opinou pela procedência parcial da representação, com a imposição da multa ao pregoeiro e a expedição de determinação ao Município de Sertanópolis para que não renove o contrato vigente com a Editora Grandes Sertões Veredas Ltda, em razão da ilegalidade constatada no procedimento licitatório que resultou na sua contratação (Pregão Eletrônico nº 17/2021).

Os autos foram encaminhados ao **Ministério Público de Contas** que através do **Parecer nº 41/25 – 1PC (peça 91)** corroborou o opinativo técnico, concluindo pela extinção, sem julgamento do mérito, no que diz respeito às possíveis irregularidades nas publicações jornalísticas e, pela intimação do pregoeiro para apresentar manifestação nos autos.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Com a devida vênia, divirjo parcialmente do opinativo técnico e do Parecer apresentado pelo *Parquet,* com fundamento no que passo a expor.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

1. Do princípio da eficiência e da não duplicidade de investigação

A representante alega, inicialmente, que recursos do Município de Sertanópolis estariam sendo utilizados para a realização de atividades e publicações sem caráter educativo, informativo ou de orientação social, contrariando o objeto da contratação e violando as disposições do artigo 37, §1º, da Constituição Federal.

Conforme consta dos autos, verifica-se que os fatos objeto da presente representação já são alvo de investigação pelo **Ministério Público do Estado do Paraná,** por meio do **inquérito civil nº MPPR-0140.21.000067-9**. Tal procedimento tem por escopo a ***"apuração do descompasso da publicidade institucional contratada pela Administração Pública do Município de Sertanópolis, a partir do Pregão Eletrônico nº 17/2021, com os lineamentos estabelecidos no artigo 37, §1º da Constituição Federal"***.

A atuação deste Tribunal de Contas deve ser pautada pelo **princípio da eficiência** (artigo 37, caput, da Constituição Federal) e pelo **princípio da economia processual**, de modo a evitar a sobreposição de esforços entre órgãos de fiscalização e controle. Não há justificativa para que este Tribunal prossiga com a análise da questão quando há órgão constitucionalmente competente já instaurando inquérito sobre os mesmos fatos.

Sobre o tema, o **Supremo Tribunal Federal (STF)** já decidiu que a atuação do controle externo deve ocorrer de forma harmônica com outros órgãos de fiscalização, respeitando o princípio da razoabilidade e da eficiência:

> *"O controle exercido pelo Tribunal de Contas deve ocorrer de maneira eficiente, evitando duplicação de esforços e sobrecarga processual, especialmente quando há órgãos competentes já instaurando investigações sobre os mesmos fatos." (STF - MS 34.350/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 05.06.2017).*

Além disso, essa **Corte de Contas** já firmou entendimento consolidado no sentido de que não há necessidade de atuação quando os mesmos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

fatos já estão sendo examinados pelo Ministério Público, como no Acórdão nº 1169/23 - Tribunal Pleno:

> *"Mostra-se mais razoável encerrar o processo sem incursão no mérito, dada a falta de inovação que o resultado da representação poderá trazer. Isso não significa esvaziamento do controle externo, mas sim seu fortalecimento, direcionando a atuação da Corte para temas de maior relevância." (TCE/PR – Representação nº 631534/22 - Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral).*

Outro precedente que reforça esse entendimento é o Acórdão nº 901/22 - Tribunal Pleno, que determinou o arquivamento de representação idêntica diante da existência de inquérito civil sobre os mesmos fatos:

> *" Em conformidade com os opinativos uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, a presente Representação deve ser arquivada, sem apreciação do mérito, em razão da existência de inquérito civil relativamente aos mesmos fatos apontados. De fato, não apenas o Inquérito Civil n.º MPPR-0048.17.000.444-3 investiga as mesmas supostas irregularidades noticiadas a esta Corte de Contas, como a Câmara Municipal de Dois Vizinhos também figura como Representante naquele procedimento investigatório. Consequentemente, muito embora a matéria de que trata o mencionado inquérito civil seja, também, de competência desta Corte de Contas, levando-se em conta os princípios da eficiência, de que tratam os arts. 37, caput, da Constituição Federal, e 8º do Novo Código de Processo Civil, e da utilidade da prática dos atos processuais, a presente Representação deve ser arquivada, sem apreciação do mérito. (TCE/PR – Processo nº 688515/17 – Acórdão nº 901/22 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares – Sessão: 13/04/2022)"*

Outros casos foram decididos por semelhantes fundamentos, já com certa uniformidade:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

"Representação. Prestação de Contas. Exercício 2005. Documentos adulterados. Ação penal. Ação de improbidade administrativa. Mesmos fatos. Desnecessidade de prosseguimento. Pelo arquivamento sem julgamento de mérito." (TCE/PR – Representação nº 343709/11 – Acórdão nº 3462/18 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Fabio de Souza Camargo – Sessão: 14/11/2018)

"Recurso de Agravo. Despacho que determinou o encerramento de Representação, sem resolução de mérito. Irregularidades referentes a obra de construção do prédio da Câmara de Vereadores. Fatos objeto de Ação Civil de Improbidade Administrativa em trâmite junto à comarca de origem. Princípios da eficiência e da utilidade da prática dos atos processuais." (TCE/PR – Recurso de agravo nº 520959/17 – Acórdão nº 3611/17 – Tribunal Pleno – Sessão: 10/08/2017)

Em que pese o entendimento diverso da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, e muito embora a matéria de que trata o mencionado Inquérito Civil seja, também, de competência desta Corte de Contas, levando-se em conta os princípios da eficiência e da utilidade da prática dos atos processuais, de que tratam os arts. 37, caput, da Constituição Federal, e 8º, do Código de Processo Civil, a presente Representação deve ser arquivada, sem apreciação do mérito. (TCE/PR – Processo nº 358621/21 – Acórdão nº 3470/21 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares – Sessão: 09/12/2021)

Diante da existência de **procedimento investigatório já instaurado pelo Ministério Público** e, considerando o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, **não há motivo para que esta representação prossiga quanto a esse ponto, no âmbito deste Tribunal de Contas.**

Sendo assim, no que se refere ao ponto em análise, acompanho o opinativo técnico e parecer ministerial, pelo arquivamento da presente representação sem apreciação do mérito, sem prejuízo da atuação do Ministério Público do Estado do Paraná na condução do inquérito civil já instaurado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

2. Da afronta ao item 10.4 do Edital

A representante alega que houve violação ao item 10.4 do edital, uma vez que a empresa Editora Grandes Sertões Veredas Ltda. foi classificada e declarada vencedora do certame, apesar de ter apresentado, inicialmente, uma proposta com valor superior ao limite máximo estabelecido, em possível desacordo com o artigo 27 da Constituição do Estado do Paraná[1].

O item 10.4 do edital assim estabeleceu:

> *"10.4 O Pregoeiro verificará as propostas e características técnicas apresentadas e desclassificará aquelas que não estiverem em conformidade com os requisitos estabelecidos no Edital, sejam omissas, apresentem irregularidades ou defeitos capazes de dificultar o julgamento, ou que identifiquem o licitante, ou que extrapole o valor máximo aceitável".*

No entanto, ao analisar detidamente os autos, verifica-se que, embora a empresa tenha inicialmente apresentado proposta de R$39.000,00 (trinta e nove mil reais), **sagrou-se vencedora ao final do certame com o valor** de R$30.000,00 (trinta mil reais) (peça 10. fl 01.), **inferior ao teto estabelecido no edital** de R$34.110,00 (trinta e quatro mil, cento e dez reais).

A Administração Pública rege-se pelo **princípio da economicidade**, conforme disposto no artigo 70, caput, da Constituição Federal[2], o qual impõe a **busca pelo melhor custo-benefício ao erário**. No presente caso, **a proposta final resultou em uma economia para os cofres públicos, afastando qualquer dano ao patrimônio público.**

Além disso, a jurisprudência dos Tribunais de Contas tem sido firme no sentido de que **a apresentação de proposta inicial acima do teto editalício não configura, por si só, ilegalidade, desde que o valor final contratado esteja**

---

[1] **Art. 27.** A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.

[2] **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

dentro dos limites estabelecidos. Nesse sentido, o **Tribunal de Contas da União (TCU)** já se manifestou:

> *"Não há irregularidade na classificação de licitante que tenha apresentado proposta inicial superior ao preço máximo, desde que, ao final do certame, o valor contratado esteja dentro dos limites do edital, assegurando a economicidade da contratação."* (Acórdão TCU nº 1.059/2017 – Plenário).

No mesmo sentido, essa **Corte de Contas**, também tem precedentes que validam a manutenção da proposta caso haja adequação posterior dentro do certame:

> *"A obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração é o objetivo primário da licitação. Não se verifica irregularidade na participação de empresa que tenha apresentado preço inicial superior ao teto do edital, desde que, ao final do certame, o contrato firmado respeite os valores máximos estabelecidos." (Acórdão TCE-PR nº 2981/19 – Pleno).*

A doutrina também reforça esse entendimento, **Marçal Justen Filho**, ao tratar do tema, pontua que:

> *"A regra do preço máximo não pode ser interpretada de forma isolada e absoluta, sob pena de se inviabilizar o próprio objetivo da licitação, que é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. A fase competitiva permite ajustes e reduções de valores, sendo essa a essência da disputa." (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª edição, 2022).*

Ademais, no que se refere ao alegado tratamento desigual entre os concorrentes, verifica-se que a empresa concorrente desclassificada o foi por inobservância de **exigência documental**, e não por questão de valores. Não há nos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

autos qualquer elemento que indique direcionamento indevido ou ofensa ao princípio da isonomia previsto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

Portanto, concluo pela improcedência da presente representação quanto a este ponto, considerando que a argumentação de que houve violação ao item 10.4 do edital não se sustenta, uma vez que a regra de limite de preço deve ser interpretada em conjunto com o princípio da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Diante disso, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação, conforme os fundamentos expostos, nos termos do art. 116, V, da Lei Complementar nº 113/05[3].

Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, §. 1º, do Regimento Interno[4], determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Protocolo** para **arquivamento do feito[5].**

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Embora concorde com a integralidade da fundamentação do voto do Relator, apresento divergência quanto ao trecho final da proposta, por entender que a conclusão não está em conformidade com a fundamentação e pode induzir a uma interpretação equivocada acerca da decisão desta Corte, conforme exponho a seguir.

No tocante à alegada violação do item 10.4 do Edital, é inegável que a manifestação desta Corte deve ser pela improcedência da Representação, uma vez que a proposta apresentada estava abaixo do valor máximo estipulado no certame.

---

[3] **Art. 116**. Além de outras atribuições previstas no Regimento Interno e nesta lei, compete ao Tribunal Pleno, originariamente:
(...) V – apreciar e julgar as denúncias e representações.

[4] **Art. 398**. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§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.

[5] **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;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

Contudo, em relação aos demais pontos abordados na Representação, que constituem o cerne do expediente, a conclusão não deve ser pela improcedência, uma vez que o voto do Relator expressamente consigna: "*acompanho o opinativo técnico e parecer ministerial, pelo arquivamento da presente representação sem apreciação do mérito*". Resta evidente, portanto, que a avaliação da maior parte das insurgências é pelo arquivamento, e não pela improcedência.

Diante do exposto, e a fim de evitar interpretações equivocadas quanto à decisão, proponho que a deliberação desta Corte seja:

- Pelo arquivamento da Representação sem apreciação do mérito;

- Quanto à alegação de violação do item 10.4 do Edital de Licitação, pela improcedência da Representação.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I – Determinar o ARQUIVAMENTO da Representação sem apreciação do mérito - sem prejuízo da atuação do Ministério Público do Estado do Paraná na condução do inquérito civil já instaurado -, no que se refere à alegação de desvio de finalidade da contratação, nos termos do opinativo técnico e parecer ministerial;

II – julgar, quanto à alegação de violação do item 10.4 do Edital de Licitação, IMPROCEDENTE, conforme os fundamentos expostos, nos termos do art. 116, V, da Lei Complementar nº 113/05[6];

[6] **Art. 116**. Além de outras atribuições previstas no Regimento Interno e nesta lei, compete ao Tribunal Pleno, originariamente: **(...) V –** apreciar e julgar as denúncias e representações.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ

III – determinar, após o trânsito em julgado, com fundamento no art. 398, §. 1º, do Regimento Interno[7], o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento do feito[8].

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencedor), IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido em parte) e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, apresentaram voto pela improcedência.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 13 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

[7] **Art. 398**. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§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.
[8] **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;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.7BPQ