TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	480394/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PIRAQUARA
INTERESSADO:	AFFARI CONSTRUTORA E PARTICIPACOES SOCIETARIAS LTDA, JOSIMAR APARECIDO KNUPP FROES, MUNICÍPIO DE PIRAQUARA
ADVOGADO / PROCURADOR	EMERSON NORIHIKO FUKUSHIMA, FERNANDA BASSO BLUM, WILLIAM TOHORU HOSAKA
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 949/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei Licitações. Município de Piraquara. Contrato Administrativo nº 202/2021. Suposta negativa injustificada de pedidos de realinhamento dos preços. Interesse eminentemente privado. Ausência de interesse público apto a justificar a atuação deste Tribunal de Contas. Impossibilidade de análise do mérito. Conhecimento. Extinção sem análise de mérito.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Tratam os autos de Representação formulada pela empresa **AFFARI CONSTRUTORA E PARTICIPACÕES SOCIETÁRIAS LTDA** contra o **MUNICÍPIO DE PIRAQUARA,** dando conta de possíveis irregularidades praticadas no âmbito do Contrato Administrativo n. º 202/2021, firmado junto ao citado ente municipal, cujo objeto se consubstanciou na realização de pavimentação em vias urbanas com CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado Quente), incluindo os demais serviços preliminares, terraplenagem, base e sub-base, revestimento, meio-fio e sarjeta, paisagismo e urbanismo, Sinalização de trânsito, iluminação pública, drenagem, ensaios tecnológicos e placas de comunicação visual, pelo valor global de R$ 2.761.699,18 (dois milhões setecentos e sessenta e um mil seiscentos e noventa e nove reais e dezoito centavos), conforme petição apresentada[1].

Em síntese, a Representante alega que a irregularidade decorre da negativa injustificada do Município de Piraquara em conceder o realinhamento de

[1] Peça n.º 03.

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

preços no contrato administrativo n.º 202/2021, diante das oscilações abruptas do mercado em razão da pandemia da COVID-19, especialmente no setor da construção civil. Requer o reajuste contratual em função da prorrogação por 12 meses além do prazo inicial e o reequilíbrio econômico-financeiro devido à ausência ou previsão equivocada de custos com transporte de materiais, impactando itens como Colchão de Areia e Aterro com areia grossa.

Argumenta que pedidos similares foram deferidos em outros contratos, como o da empresa CONSTRUTORA LOTIZA DO BRASIL LTDA, e que a administração pública já reconheceu erros orçamentários em editais posteriores, o que reforça a necessidade do reequilíbrio para contratos anteriores. Além disso, defende o realinhamento dos preços dos insumos "EMULSÃO ASFÁLTICA P/ IMPRIMAÇÃO EAI, EMULSÃO ASFÁLTICA RR-1C e CIMENTO ASFÁLTICO CAP 50/70" devido à mudança na política do Governo Federal em 2016, que passou a acompanhar os preços do mercado internacional, resultando em aumentos nos custos das matérias-primas.

Assim, diante das impropriedades supramencionadas, pleiteia o reequilíbrio econômico-financeiro e o reajuste do contrato celebrado entre a Representante e o Município de Piraquara/PR, determinando-se o pagamento do valor de R$ 939.909,69 (novecentos e trinta e nove mil novecentos e nove reais e sessenta e nove centavos), a tais títulos, com as devidas correções e atualizações até o efetivo pagamento.

Em sede de cognição sumária, houve o recebimento da presente Representação, assim como determinada a citação do Município de Piraquara para o exercício do contraditório, nos termos do Despacho n.º 773/23 – GCAZ[2].

Regularmente citado, o Município de Piraquara trouxe aos autos as respectivas razões de contraditório[3], por meio das quais alegou, preliminarmente: i) a prevenção, requerendo a análise conjunta deste processo com os de n.º 480.270/23 e 480.475/23, sob relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, para evitar decisões conflitantes, pois versam sobre os mesmos fundamentos relacionados à condenação do Município ao pagamento de valores; ii) a ausência de

[2] Peça n.º 41.
[3] Peças n.º 47 a 76.

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

requisitos para a admissibilidade da Representação, argumentando que a empresa representante busca indevidamente a reanálise de pedidos de reequilíbrio e reajuste já avaliados e fundamentadamente indeferidos pela Administração Municipal, sem indicar de forma específica qualquer irregularidade a ser corrigida e sancionada pelo Tribunal de Contas; iii) a preclusão lógica do direito pleiteado, uma vez que os requerimentos foram apresentados apenas após o término do prazo de execução e vigência contratual, em 03 de dezembro de 2021 e 10 de maio de 2022, respectivamente, não havendo respaldo legal para a modificação dos atos já consumados.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) destacou que a questão envolve única e exclusivamente interesse privado não sujeito ao controle externo desta Corte de Contas, opinando, ao final, pelo não conhecimento desta Representação, e posterior arquivamento sem julgamento de mérito, conforme exposto na Instrução n.º 333/24 – CGM[4].

O Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, discordou do opinativo da CGM pelo não recebimento desta Representação, sob o argumento de que já teria havido juízo de admissibilidade da Representação (peça n.º 41), entendendo que o objeto de análise nos autos insere-se na competência deste Tribunal, conforme o Regimento Interno e a Lei Orgânica desta Corte. Além disso, considerou o teor do Despacho n.º 1702/23 - GCILB, proferido nos autos n.º 744782/23, o qual, em sede de cognição sumária, determinou à FUNDEPAR o pagamento de valores à empresa contratante a título de indenização por desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato Administrativo n.º 795/2018, suscitando, dentre outros fundamentos, a recusa da Administração Pública em conceder o reequilíbrio, bem como o possível dano ao erário futuro, no caso de ser ajuizada medida pleiteando os valores. Por fim, pugnou pelo retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal para exame de mérito, nos termos do Parecer n.º 73/24 - 4PC[5].

O requerimento do MPC foi acolhido, momento em que foi determinado o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) para

[4] Peça n.º 79.
[5] Peça n.º 80.

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

análise meritória, conforme Despacho n.º 139/24 – GCAZ[6].

Em nova manifestação, considerando a jurisprudência deste Tribunal de Contas, assim como a situação análoga ao objeto nos autos n.º 480475/23, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) reiterou o opinativo pelo não recebimento, colocando-se à disposição para a emissão de Instrução de mérito, caso seja este o entendimento do Relator, nos termos do Despacho n.º 274/24 – CGM[7].

Em seguida, por considerar não haver prejuízo ao feito, foi recebida a petição[8] carreada pela Affari Construtora e Participacões Societárias Ltda e novamente remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) para análise meritória, Despacho n.º 357/24 – GCAZ[9], enfatizando que o retorno à instrução se deu pelo acolhimento de pleito apresentado pelo 4ª Procuradoria de Contas (4PC), que entendeu que o tema objeto de análise nos presentes autos insere-se na competência deste Tribunal de Contas.

Por meio do Despacho n.º 410/24 – CGM[10], a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) informou que não tem, em sua estrutura, profissional qualificado para análise dos documentos de reequilíbrio destes autos, uma vez que se trata de licitação de obras, razão pela qual solicitou apoio da Coordenadoria de Obras Públicas (COP), conforme previsão do art. 175-K inciso II do Regimento Interno.

Em sequência, a Coordenadoria de Obras Públicas (COP), por meio da Instrução n.º 7/24 - COP[11], apresentou considerações sobre o mérito da demanda. No entanto, concluiu ser inviável uma análise conclusiva diante da ausência de documentação comprobatória que demonstrasse os quantitativos efetivamente aplicados na execução das obras, bem como a incidência da variação dos custos reivindicados sobre os respectivos insumos.

Para além, a Coordenadoria de Obras Públicas (COP) ressaltou as limitações da competência deste Tribunal de Contas na apreciação de processos

[6] Peça n.º 81.
[7] Peça n.º 84.
[8] Peça n.º 83.
[9] Peça n.º 85.
[10] Peça n.º 87.
[11] Peça n.º 88.

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

que tratam do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos. Argumentou que, ao estabelecer quantitativamente os valores eventualmente devidos, o Tribunal poderia estar exercendo um papel meramente recursal administrativo, sem caráter estruturante. Tal atuação, conforme já apontado anteriormente, implicaria o risco de efeito multiplicador dessas demandas submetidas à Corte de Contas. Nesse sentido, reafirmou o entendimento consolidado na jurisprudência do TCE/PR, que delimita o alcance da atuação do Tribunal em matéria de reequilíbrio contratual.

Nesse ínterim, retornaram os autos para exame de admissibilidade dos novos documentos apresentados pela Affari Construtora e Participações Societárias Ltda[12], os quais não foram recebidos, conforme disposto no Despacho n.º 1159/24 – GCAZ[13], na medida em que não se enquadravam na condição de documento novo, nos termos do art. art. 357, § § 1º e 2º do Regimento Interno[14].

Em derradeiro exame, o Ministério Público de Contas (MPC) destacou a ausência de interesse público na demanda, argumentando que se tratava de questão de interesse eminentemente privado, cuja solução caberia ao Poder Judiciário e não ao Tribunal de Contas.

O parecer embasou-se na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 6776/2023 - TCU - Primeira Câmara), que reconhece a impossibilidade de atuação dos Tribunais de Contas na resolução de litígios contratuais que envolvam apenas interesses particulares. Além disso, reforçou que a jurisprudência do próprio TCE/PR é pacífica no sentido de que pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos não devem ser analisados pelo Tribunal quando não há indicativo de ilegalidade ou desvio de finalidade na conduta da Administração Pública.

O parecer ainda destacou que a Representante não comprovou

---

[12] Peça n.º 91.
[13] Peça n.º 93.
[14] Art. 357. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na intimação.
§ 1º Exaurido o prazo, a admissibilidade da juntada de documentos dependerá, em todos os casos, de despacho do relator e **somente será permitida antes de concluída a fase processual de instrução, ressalvada a hipótese de tratar-se de documento novo**. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)
§ 2º **Documento novo é aquele que a parte comprovadamente não pôde ter acesso**. (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.FIVX

documentalmente os custos efetivos e os quantitativos aplicados na obra, o que inviabilizaria a análise técnica sobre eventual desequilíbrio. Além disso, ressaltou a preclusão lógica do pedido, uma vez que a empresa não formulou a solicitação dentro do prazo contratual, o que caracterizaria renúncia tácita ao direito de reequilíbrio, conforme o entendimento da Advocacia-Geral da União e o art. 131 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021).

Desse modo, concluiu o *parquet* de contas pela extinção do feito sem resolução de mérito, por ausência de interesse público. Subsidiariamente, caso não fosse acolhida essa posição, sugeriu-se a intimação da Representante para apresentação de documentação que comprovasse os quantitativos aplicados na obra e os impactos econômicos alegados, consoante Parecer n.º 947/24 - 7PC[15].

É a síntese fática e processual.

II – FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

De imediato, afasto qualquer hipótese de distribuição por prevenção, uma vez que não está presente, entre os procedimentos citados[16] e o em exame[17], a comunhão de objetos, conforme dispõe o art. 346, inciso VIII[18] do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Além do mais, a Representação n.º 480.475/23 já foi julgada[19], e a Representação n.º 480.270/23 sequer foi recebida[20], portanto, não caberia realizar análise quanto à eventual conexão, tendo em vista o contido no art. 55, § 1º, do

[15] Peça n.º 95.
[16] Representação n.º 480.270/23: Representante: Affari Construtora e Participações Societárias Ltda. Contrato Administrativo n.º 20/2021, oriundo da Concorrência n.º 14/2020 (Processo Administrativo n.º 42.216/2020);
Representação n.º 480.475/23: Representante: Construtora Lotiza do Brasil Ltda. Contrato Administrativo n. º 52/2021, oriundo da Concorrência n.º 02/2021 (Processo Administrativo n.º 15.841/2021);
[17] Representante: Affari Construtora e Participações Societárias Ltda. Contrato Administrativo n.º 202/2020, oriundo da Concorrência n.º 11/2020 (Processo Administrativo n.º 36.909/2020);
[18] Art. 346. Constituem assuntos que ensejam obrigatoriamente prevenção do Relator, devendo ser distribuídos por dependência, sem prejuízo de outras hipóteses em ato normativo, que deverão constar no termo de distribuição do processo: [...]
VIII - denúncias e representações quando lhes for **comum o objeto**, **incluindo as representações da Lei nº 8.666/1993** que **tratam sobre o mesmo edital, licitação, processo de contratação direta** ou procedimento correlato para seleção de propostas, bem como os processos em que se discute a execução do **mesmo contrato, convênio, pacto, termo, ajuste ou avença**. (Incluído pela Resolução nº 85/2021)
[19] Nos termos do Acórdão n.º 324/24 - Tribunal Pleno.
[20] Conforme Despacho n.º 74/24 – GCIZL, peça n.º 69.

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

CPC[21], aplicado de forma subsidiária nos processos em trâmite neste Tribunal de Contas.

Já em relação ao cerne da demanda, tenho que a análise deve ser estruturada em três fundamentos principais.

O primeiro fundamento reside na incompetência material dos Tribunais de Contas para análise de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de natureza individual. Tal limitação decorre da própria matriz constitucional de competências das Cortes de Contas, contida no art. 71 da Constituição Federal, voltada precipuamente ao controle externo e fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública.

Embora os Tribunais de Contas guardem certas semelhanças com os órgãos do Poder Judiciário, com esses não se confunde, pois não é órgão jurisdicional, o que significa que o exercício de suas atribuições e funções não consiste em compor litígios, nem em dizer o direito para o caso concreto, função essa exclusiva do Poder Judiciário, que possui o monopólio da função jurisdicional.

Em outros termos, incumbe ao Tribunal de Contas o exercício da função fiscalizatória, mediante o controle externo da Administração Pública, com vistas a assegurar a observância dos princípios da legalidade, economicidade e legitimidade dos atos administrativos, em prol da defesa do interesse público. Destarte, não se inclui na competência deste Tribunal a apreciação de matérias que digam respeito a interesses exclusivamente privados, desprovidos de qualquer vinculação com a tutela do interesse público.

Nessa perspectiva, a matéria debatida nos autos trata de conflito de interesses entre a Affari Construtora e Participações Societárias Ltda e o Município de Piraquara, no âmbito do Contrato Administrativo n. º 202/2021, e tem por finalidade obter a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro e o reajuste do contrato, no valor de R$ 939.909,69 (novecentos e trinta e nove mil novecentos e nove reais e sessenta e nove centavos), ou seja, trata-se de demanda que tem por escopo interesse subjetivo e exclusivo da parte interessada.

[21] Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. § 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, **salvo se um deles já houver sido sentenciado**.

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

Em relação à temática, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), no recente Acórdão n.º 6776/2023 -TCU - Primeira Câmara, consolidou o entendimento de que não compete às Cortes de Contas *"solucionar controvérsias instaladas no âmbito de contratos administrativos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros ou prolatar provimentos em substituição às tutelas jurisdicionais reclamadas por particulares".* O TCU destaca, ainda, a preocupação no sentido de evitar que os instrumentos da denúncia/representação se transformem em verdadeiros mandados de segurança administrativos:

> ACÓRDÃO 48/2012 - PLENÁRIO. [...] Por oportuno, faz-se mister a elaboração de um breve comentário acerca da denúncia, aplicável à representação, instrumento colocado à disposição do cidadão ou do representante para o resguardo do interesse público. Inicialmente, frisa-se que, nos termos do art. 74, § 2º, da Carta Magna, 'qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União'.
>
> Sem maiores delongas, ressalta-se que referido dispositivo **almeja a proteção do erário,** em face de irregularidades e ilegalidades que poderiam ocasionar lesões a ele. **Assim, estes instrumentos não podem servir para aqueles que se sentem prejudicados em face de uma decisão administrativa.**
>
> [...] **Do contrário, os institutos da denúncia e representação poderiam se transformar em verdadeiros 'Mandados de Segurança Administrativos' e permitir a tutela de interesses individuais**.
>
> Assim, considerando que o interesse público já foi resguardado por ocasião das ações de controle empreendidas por este Tribunal, e tendo em vista que esse instituto não se presta para a tutela do interesse subjetivo da recorrente, resta evidente a ausência de legitimidade para a interposição do presente recurso.
>
> Por derradeiro, esclarece-se que a recorrente pode buscar o seu pretenso direito nas vias administrativa e judicial. [...] [RELATOR: JOSÉ MUCIO MONTEIRO. PROCESSO: 032.242/2010-7. DENÚNCIA (DEN). DATA DA SESSÃO: 18/01/2012].

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

Não se trata de entendimento isolado[22], sendo que esta Corte de Contas também é firme no mesmo entendimento:

> Acórdão nº 1608/21 – Tribunal Pleno: "[...] Conforme já registrei em ocasiões semelhantes, os novos tempos testemunham o aumento exponencial do número de processos submetidos à jurisdição desta Corte, o que, aliado à complexidade das questões jurídicas que lhes servem de substrato, dificulta, por demasia, o hígido exercício do controle externo. E, no exercício de suas atribuições, este Tribunal há que ofertar, sempre, o melhor julgamento, dentro das medidas reais de suas forças, e para que isso seja de fato possível nossas manifestações **só podem ser tomadas quando houver interesse público relevante, o que não ocorre no caso dos autos**, eis que está a se falar apenas de interesse eminentemente privado. **Assim, mostra-se mais razoável a extinção da presente sem resolução do mérito, dada a ausência de interesse público relevante**, e isso não é esmaecer o exercício do controle externo, sensível atribuição constitucionalmente outorgada a esta Corte, pelo contrário, é robustecê-lo, fortalecê-lo, concentrando a sua atividade fiscalizatória naqueles assuntos significativamente relevantes e que redundam em consequências, de igual forma, expressivas. **Ademais, não cabe a este Tribunal de Contas analisar questões envolvendo interesses meramente privados, de índole subjetiva, cabendo ao Poder Judiciário apreciar tais questões**. Dito de outro modo, dentre as competências constitucional insculpidas no § 1º do artigo 18 e nos incisos do artigo 75 da Constituição Estadual não se encontra a resolução de conflitos, notadamente em favor de empresas privadas. Para isso, tem-se o Poder Judiciário dada a injunção do princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal). Não se quer com isso apregoar a impossibilidade de uma empresa privada levar ao conhecimento desta Corte ilegalidades havidas em atos, contratos ou procedimentos licitatórios, no entanto, em qualquer dessas oportunidades, **há que, necessariamente, restar presente a defesa de princípios constitucionais que alentam a preponderância do interesse público. Não há aqui outro interesse, que não o da própria representante,**

[22] Citem-se, ainda, os Acórdão 6776/2023-TCU-Primeira Câmara; Acórdão 391/2022-TCU-Plenário; Acórdão 4079/2020 - Plenário; Acórdão 2552/2020 - Plenário; Acórdão 737/2020 - Plenário.

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

> **de forçar a satisfação do seu crédito** [...]". [Plenário Virtual, 8 de julho de 2021 – Sessão Virtual nº 11. RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL]
>
> Acórdão nº 2184/19 – Tribunal Pleno: "[...] Inicialmente, cumpre expor que a presente Representação poderia até não ter sido conhecida no tocante ao inadimplemento de parcelas contratuais devidas a empresa privada, por se tratar de direito exclusivamente individual, voltado à satisfação de interesse particular, questão que, diversamente das atribuições conferidas ao Poder Judiciário, **não compete ao Tribunal de Contas, cuja atuação se restringe a assuntos de interesse público relevante.**
>
> **A jurisprudência deste Tribunal é farta nesse sentido, como se verifica, a título de exemplo, pelos processos de n° 111827/19, 663261/17 e 414129/19.**
>
> [...] Destaque-se que o posicionamento dominante no Tribunal de Contas da União também é no sentido do não conhecimento de denúncias ou representações que visem à proteção de interesses eminentemente privados, por fugirem à competência constitucionalmente atribuída aos Tribunais de Contas [...]". [Sala das Sessões, 07 de agosto de 2019 - Sessão nº 27. RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES].

Posto isso, considerando que a empresa Representante objetiva, por meio do presente instrumento, a tutela de interesse eminentemente particular, almejando, após o exaurimento do pacto administrativo em comento, o percebimento de verba indenizatória no montante de R$ 939.909,69, a título de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e reajustamento contratual, sem demonstração de mácula ou ofensa a interesse público de relevância, impõe-se o reconhecimento da inadequação da via processual eleita.

Com base no arcabouço jurisprudencial supracitado, a fim de reforçar o entendimento já exposto, chega-se ao segundo fundamento a ser destacado, que diz respeito aos limites do poder geral de cautela dos Tribunais de

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

Contas, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) (MS 24.510/DF e MS 25.880[23]).

Esse poder deve se restringir à prevenção de dano ao erário e à garantia da efetividade das decisões do Tribunal, não servindo como instrumento para tutela de interesses privados. Como já destacado, tal limitação decorre da própria natureza do controle externo e encontra respaldo na jurisprudência que reconhece a impossibilidade de utilização dos Tribunais de Contas como instância recursal administrativa.

A atuação das Cortes de Contas em matéria de reequilíbrio econômico-financeiro, conforme já ressaltado pela COP, deve se limitar à *"definição de diretrizes, critérios, parâmetros e condições de contorno referenciais",* exercendo função normativa e orientadora, sem adentrar em casos concretos de interesse particular, na medida em que ao estabelecer de forma quantitativa os valores devidos, o Tribunal passaria a atuar apenas como uma instância recursal administrativa, sem caráter estruturante, conforme já mencionado. Isso poderia, portanto, gerar o risco de um efeito multiplicador dessas demandas a serem submetidas a esta Casa, desvirtuando o escopo de atuação.

Seguindo no exame, convém registrar que a Representante argumentou, ainda, em sua própria manifestação que a Representação registrada sob o n.º 744782/23, trataria de *"matéria semelhante ao caso em questão".* Com efeito, assiste razão à Representante, considerando que ambos os casos são análogos e, de fato, configuram-se como de interesse estritamente privado.

Nessa perspectiva, o Acórdão n.º 262/24 – Tribunal Pleno[24] revogou a medida cautelar anteriormente concedida, fundamentando que *"não cabe ao Tribunal de Contas resolver controvérsias decorrentes de contratos administrativos celebrados entre seus jurisdicionados e terceiros, nem proferir decisões que substituam as tutelas jurisdicionais pleiteadas por particulares para a proteção de*

[23] No sentido de que *"a competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei"* entendimento esse que tem sido reafirmado pelo mesmo Tribunal em reiteradas decisões que envolvem, em maior ou menor medida, a discussão cautelar e meritória da abrangência do poder geral de cautela do TCU, a saber: MS 23.983, Rel. Min. Eros Grau, DJ 30.08.2004; MS 26.263 MC/DF, proferida pela Ministra Ellen Gracie no exercício da Presidência do STF (RISTF, art. 13, VIII), DJ 02.02.2007; MS 25481 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 25.10.2011.

[24] Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2024/2/pdf/00382192.pdf

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

seus direitos e interesses subjetivos", alinhando-se ao entendimento consolidado do TCU (Acórdão n.º 6776/2023 - TCU - Primeira Câmara).

Nesse ponto, vale registrar que a 4ª Procuradoria de Contas, nos termos do Parecer n.º 73/24 – 4PC, utilizou, como um de seus fundamentos para defender o processamento do feito, a existência de uma medida cautelar deferida pelo Exmo. Relator no processo n.º 744782/23 (Despacho n.º 1702/23 - GCILB, peça n.º 177), citada acima. Naquela ocasião, havia sido determinado à FUNDEPAR o pagamento de valores à empresa contratante a título de indenização por desequilíbrio econômico-financeiro, em razão do aumento atípico e desproporcional no preço do objeto contratual decorrente da pandemia da COVID-19, situação semelhante àquela pleiteada na presente Representação.

Contudo, conforme destacado acima, o Tribunal Pleno rejeitou a medida deferida anteriormente, dada a ausência de interesse público no caso. Ressalta-se que, no processo n.º 744782/23, tanto a Unidade Técnica (Instrução n.º 285/24 - CGE) quanto o Ministério Público de Contas (Parecer n.º 254/24 - 5PC) entenderam, de igual forma, pela necessidade de reversão da medida cautelar, uma vez que o caso tratava exclusivamente de interesse privado. Portanto, tal circunstância afastaria a competência dos Tribunais de Contas para apreciar o tema, restando superada a matéria aqui controversa.

Em arremate, ainda que fosse possível a análise do mérito, o terceiro e último fundamento trata da natureza jurídica do pedido e preclusão temporal.

Conforme bem ressaltado pelo *parquet* de contas, nos termos do Parecer Vinculante AGU/JTB 01/2018 e no art. 131[25] da Lei 14.133/2021, o pedido de reequilíbrio deve ser formulado durante a vigência contratual e antes de eventual prorrogação. A inércia do contratado em pleitear o reequilíbrio tempestivamente

[25] Art. 131. A extinção do contrato não configurará óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório.
Parágrafo único. O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação nos termos do art. 107 desta Lei.

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

configura preclusão lógica[26], caracterizada pela prática de atos incompatíveis com o exercício posterior do direito, conforme jurisprudência do TCU[27].

Ademais, sem prejuízo do exposto acima, acompanho, ainda, a conclusão alcançada pela Coordenadoria de Obras Públicas (COP), por meio da Instrução n.º 7/24 - COP, no sentido de que a documentação apresentada pela Representante é insuficiente, sendo *"imprescindível que houvesse comprovado os custos incorridos e os quantitativos efetivamente aplicados nas obras por meio de documentação pertinente, não bastando a simples apresentação de planilhas. A representante deveria ter comprovado os quantitativos aplicados e as respectivas despesas, estas por meio de documentos fiscais e contratuais pertinentes".*

Desse modo, com base nas decisões supracitadas e na reanálise dos fundamentos apresentados no presente caso concreto após regular tramitação, não obstante o recebimento deste procedimento em sede de cognição sumária, resta evidente que a presente demanda não preenche os requisitos materiais para processamento pela via de Representação da Lei de Licitações, nos termos do art. 275 do Regimento Interno desta Corte, na medida em que o pleito em análise se afigura como interesse particular, não merecedor de tutela por parte deste Tribunal de Contas, razão pela qual entendo necessário reexaminar os requisitos de admissibilidade, com fulcro nos artigos 30 e 34 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e dos artigos 275 e 276, caput e §1°, do Regimento Interno, não sendo passível, portanto, a utilização de tal meio para a satisfação de interesses privados, tampouco para fins de ação de cobrança.

Ante todo o exposto, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **VOTO** pelo **NÃO RECEBIMENTO** desta Representação da Lei de Licitações e, por conseguinte, pela **EXTINÇÃO** e **ENCERRAMENTO** da presente demanda, **SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, por se

---

[26] A referida questão também foi objeto de Parecer da Procuradoria Geral do Estado do Paraná – Parecer n.º 16/2016-PGE, Procurador Geral do Estado Paulo Sérgio Rosso – que entendeu de maneira semelhante, no sentido de que *"(...)* ***quando imposto o ônus ao contratado de solicitar o reajuste dos preços, se este não o faz, ao aditar o contrato ratifica as demais cláusulas e condições fixadas no contrato e refuga, automaticamente, a faculdade de exercer esse direito material, ocorrendo a preclusão lógica****, fato que impossibilita a celebração de ato futuro contrário, e, consequentemente, desautoriza a efetivação do pleito. Neste caso, o contratado deveria requerer o reajuste de preços em sentido estrito e não o fez*".

[27] Acórdão 2094/2010-Segunda Câmara. Relator: ANDRÉ DE CARVALHO. Acórdão 477/2010-Plenário. Relator: AROLDO CEDRAZ.

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

tratar de exclusivamente de interesse privado, não merecedor de tutela por parte deste Tribunal de Contas.

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, feitas as devidas anotações, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

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

Em que pesem os sólidos argumentos apresentados pelo Relator, ouso divergir, por entender que a questão exige análise minuciosa do contrato em pauta, o qual envolve interesse público de relevância incontestável, que se sobrepõe, de maneira inequívoca, à alegada natureza privada da demanda.

O Tribunal de Contas possui competência para examinar a Representação, pois, conforme a Constituição Federal, o controle externo exercido pelas Cortes de Contas transcende à simples fiscalização de legalidade, devendo, acima de tudo, resguardar o interesse público, particularmente no que diz respeito à gestão dos recursos públicos e ao cumprimento dos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e economicidade.

A alegação de que a matéria se limita a interesse exclusivamente privado da Representante é, a meu ver, inadequada e redutora. O núcleo da questão não reside em simples reivindicação da Empresa por reequilíbrio econômico-financeiro, mas na imprescindível necessidade de assegurar que a execução dos contratos administrativos observe rigorosamente os preceitos legais e contratuais, garantindo a entrega do objeto contratual — obras públicas essenciais — com a devida qualidade, economicidade e sem prejuízo para a coletividade.

Por trás do legítimo interesse da Empresa, que busca a recomposição de seu equilíbrio econômico-financeiro, está interesse público inquestionável: a continuidade das obras, sem prejuízo ao Erário, de modo que os serviços de pavimentação, drenagem, iluminação pública e demais serviços correlatos sejam entregues à população com a qualidade contratualmente prevista.

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

A demanda de reequilíbrio visa garantir a solvência financeira da contratada, assegurando que as obras sejam concluídas conforme os padrões esperados, sem comprometimento dos serviços essenciais à população de Piraquara.

A omissão de atuação do Tribunal de Contas, nesse contexto, colocaria em risco a realização do objeto contratado, acarretando impactos financeiros e consequências de ordem funcional e social, ao prejudicar a prestação de serviços essenciais.

A alegação de que o Tribunal de Contas estaria extrapolando sua função fiscalizatória e assumindo caráter recursal administrativo não se sustenta. A Corte de Contas tem a atribuição constitucional de zelar pelo cumprimento dos contratos administrativos, o que inclui a análise da regularidade dos pedidos de reequilíbrio econômico financeiro, desde que envolvam a preservação do interesse público. Não se trata, portanto, de tutela de interesse privado, mas de obrigação de assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de maneira eficiente, sem prejuízo da qualidade dos serviços prestados à população.

Quanto à alegada preclusão temporal, entendo que o momento da solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro não deve ser visto como uma barreira insuperável. A análise da viabilidade do reequilíbrio, diante do contexto pandêmico e dos impactos econômicos subsequentes, exige postura de flexibilidade interpretativa, especialmente considerando que as circunstâncias excepcionais de mercado podem ter alterado substancialmente as condições inicialmente previstas no contrato. O Tribunal, ao examinar essas questões, cumpre sua função de fiscalizar, assegurando que as cláusulas contratuais sejam executadas de forma fiel ou ajustada às necessidades imprevistas que surgirem durante a execução, com o objetivo de garantir o cumprimento do interesse público.

Por fim, ressalto que a não análise do caso pelo Tribunal de Contas configuraria uma falha no seu dever de fiscalização e controle, especialmente considerando a repercussão do caso ao Erário e à comunidade local. O Tribunal não pode se eximir de cumprir sua função constitucional de garantir que a Administração Pública atue com diligência na execução dos contratos, buscando sempre o melhor atendimento à população.

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

Portanto, com base no exposto, voto reconhecimento da plena competência do Tribunal de Contas para apreciar a Representação e pela necessidade de análise do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro sob a ótica do interesse público, que exige a execução fiel do contrato e o cumprimento das obrigações assumidas pela Administração, com a devida observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública.

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 maioria absoluta, em:

I – NÃO RECEBER com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, esta Representação da Lei de Licitações e determinar a **EXTINÇÃO** e **ENCERRAMENTO** da presente demanda, **SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, por se tratar de exclusivamente de interesse privado, não merecedor de tutela por parte deste Tribunal de Contas;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI (vencedor).

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido) e IVAN LELIS BONILHA, apresentaram voto pelo reconhecimento da competência deste Tribunal de Contas para análise da representação.

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

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

Plenário Virtual, 24 de abril de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

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