TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	576522/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO:	EDENILSO ROSSI ARNALDI, MARGARIDA MARIA SINGER, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, SIAL CONSTRUCOES CIVIS LTDA, SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
ADVOGADO / PROCURADOR	ACIDY MARTINS DE CASTRO JUNIOR, ANDRE FELIPE PEDROSA PEREIRA LIMA, BRUNO OLIVEIRA BRAULE PINTO, BYANCA CAROLINE METZGER DAMIANI, CAROLINE PEREIRA DE CARVALHO, ENILSON LUIZ WILLE, EVERSON LUIZ DA SILVA, GISELE JAQUES BASTOS, GLAUCIA LOURENCO STENCEL BOZZI, GUSTAVO AECIO BARBOSA LOPES, HELENA YURIKO KOROGI, IVERSON DE TOLEDO MARCONDES TEIXEIRA, KLEBER ANTONIO TOFFALINI FERREIRA, LINA CLARICE DA ROCHA LOEWENSTEIN, MARCELA ROZA LEONARDO ZEN IMBELLONI, MARCUS VINICIUS SPOSITO, NELSON CASTANHO MAFALDA, RAFAELA MATOS DOS PASSOS HOEPERS, RODOLFO MENDES SOCCIO, SÉRGIO LUIZ CHAVES, SIMONE NOJIECOSKI DOS SANTOS, THAIS BAZZANEZE, VIVIAN MACHADO GARCIA
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1698/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de São José dos Pinhais. Concorrência Pública n.º 11/2024. Contratação de empresa para execução da obra de Construção do Hospital e Maternidade Municipal. A ausência de comprovação da resposta ao questionamento da Representante. Falta de justificação/motivação nas respostas às impugnações. Violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da motivação previstos no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021. Demais irregularidades não confirmadas. Procedência parcial com expedição de recomendação.

1 - RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei de Licitações, formulada pela empresa **SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA** contra o **MUNICÍPIO DE SÃO**

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

JOSÉ DOS PINHAIS, dando conta de possíveis irregularidades no âmbito da Concorrência n.º 11/2024, cujo objeto se consubstancia na *"Contratação de empresa para execução da obra de Construção do Hospital e Maternidade Municipal, localizado na Avenida Rui Barbosa, nº 10.797, no Município de São José dos Pinhais, com área total a ser construída de 22.173,21m²",* nos termos do edital[1].

O referido certame teve como parâmetro de valor máximo de contratação o montante de R$ 169.972.656,97 (cento e sessenta e nove milhões novecentos e setenta e dois mil seiscentos e cinquenta e seis reais e noventa e sete centavos), com sessão pública realizada no dia 20/08/2024, às 09h.

Em síntese, a Representante apontou que o edital impõe requisitos desnecessários para a qualificação técnica, como a execução de instalações específicas apenas em estabelecimentos de saúde. Ressalta que tais exigências violam o art. 67, §1º da Lei n.º 14.133/2021[2], que limita a exigência de atestados técnicos a parcelas de maior relevância ou valor significativo (igual ou superior a 4% do valor total), o que não é o caso de itens como Heliponto (1,27%) e Cortina de Vidro Estrutural (2,24%).

Destacou, ainda, que houve falta de resposta aos questionamentos, na medida em que a administração municipal não respondeu adequadamente aos questionamentos dos licitantes (resposta genérica e carente de motivação), assim como não publicou as perguntas no sistema da licitação, comprometendo a transparência e violando o princípio da publicidade, conforme exige o art. 18 da Lei 14.133/2021 e a Súmula 263 do TCU[3].

Assim, levando-se em conta as citadas irregularidades, solicitou a intervenção deste Tribunal de Contas a fim de corrigir as irregularidades, adequando o edital à legislação vigente.

Preliminarmente ao juízo de admissibilidade e da eventual adoção

---

[1] Disponível em: https://sisazul.sjp.pr.gov.br/licitacao/upload/12526/12526_87306450930_F_P_20240705122112.pdf

[2] Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: [...]
§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

[3] SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

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

de medida cautelar, nos termos do art. 403, inciso III do Regimento Interno, requereu-se manifestação prévia da municipalidade, nos termos do *caput* do art. 404[4] do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em relação à irregularidade apontada nesta Representação, notadamente para que: a) trouxesse aos autos a íntegra do procedimento em exame; b) apresentasse esclarecimentos quanto à exigência de apresentação de atestado de capacidade técnico-operacional em desacordo com o percentual disposto no art. 67, §1º da Lei n.º 14.133/2021[5]; c) apresentasse esclarecimentos em relação à exigência de comprovação de que a execução das obra qualificada como estabelecimento assistencial de saúde; d) apresentasse esclarecimentos em relação à alegada ausência de transparência em relação aos questionamentos apresentados, conforme Despacho n.º 1037/24 - GCAZ[6].

Instado a se manifestar, o Município de São José dos Pinhais apresentou a respectiva manifestação[7], por meio da qual defendeu, inicialmente, a legitimidade das exigências técnicas do edital, alegando que estão dentro do poder discricionário da Administração Pública e são compatíveis com o objeto licitado.

Quanto ao art. 67, §1º da Lei nº 14.133/2021, sustentou que as parcelas de maior relevância técnica se referem a especificidades da obra, não necessariamente a valores, embora haja um parâmetro mínimo de 4% do valor estimado.

No caso específico da construção do Hospital e Maternidade Municipal, justificou que as exigências (como sistemas de ventilação, redes elétricas e hidráulicas especializadas) são essenciais para garantir segurança e conformidade com normas técnicas. Além disso, argumenta que os itens exigidos estão adequadamente inseridos na planilha orçamentária e são coerentes com a complexidade da obra.

Quanto à competitividade, afirmou que as exigências visam

---

[4] Art. 404. Se o órgão colegiado ou o Relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até 5 (cinco) dias úteis.
[5] Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: [...]
§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.
[6] Peça n.º 05.
[7] Peças n.º 10 a 23.

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

selecionar empresas qualificadas, sem restringir indevidamente a concorrência. Sobre transparência, destacou que todas as respostas aos licitantes foram publicizadas no portal de licitações do Município[8] e no Sistema de Compras do Governo Federal[9].

Por fim, alegou a ausência de requisitos para concessão de liminar, pois a suspensão do certame traria prejuízos a um projeto de relevância para a saúde pública, e pede a improcedência da representação, reforçando que as exigências são proporcionais e legais. Anexou documentação complementar[10] para embasar sua defesa.

Em sede de juízo de cognição sumária, não obstante o indeferimento do pleito cautelar de suspensão, ante a ausência dos requisitos autorizadores da medida, houve o recebimento da presente Representação, nos termos do Despacho n.º 1104/24 - GCAZ[11].

Posteriormente, nos termos do Despacho n.º 1227/24 - GCAZ, cuja cópia foi anexada ao presente[12], foi determinado o apensamento dos autos n.º 62779-8/24, que tratavam de Representação formulada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São José dos Pinhais (SINSEP) noticiando outras supostas irregularidades no mesmo certame, para análise conjunta.

Em sede de contraditório, o Município reiterou[13] os argumentos apresentados na defesa prévia quanto aos pontos suscitados pela SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA.

Já em relação aos fatos narrados na Representação apensada, o Município arguiu[14], em resumo, que: a) a narrativa de que a Secretaria Municipal de Saúde teria negado o acesso às informações é completamente infundada, uma vez que resta demonstrado que a pasta agiu dentro dos parâmetros legais e se prontificou a atender as solicitações dentro dos prazos legais; b) a participação do Conselho Municipal de Saúde ocorrerão em momento oportuno, sendo facultativa a

[8] Disponível em: https://sisazul.sjp.pr.gov.br/webapp/portaltransparencia/wp_licitacao/detalhes/40862
[9] Disponível em: www.gov.br/compras
[10] Peças n.º 13 a 20.
[11] Peça n.º 24.
[12] Peça n.º 29.
[13] Peça n.º 36.
[14] Peça n.º 38.

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

realização de audiência pública por parte da Administração, a teor do artigo 21 da Lei n.º 14.133/2021; c) a decisão de não realizar a audiência pública encontra-se amparada na legislação e orientada pelos princípios da discricionariedade e legalidade, sem qualquer afronta às normas vigentes; d) as alegações de ausência da devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro não encontram respaldo nos fatos, visto que os valores teriam sido incluídos no orçamento vigente; e) não houve qualquer violação ao princípio da segregação de funções. Ao final pugnou pela improcedência da representação.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) manifestou-se pela improcedência dos apontamentos relativos às exigências de qualificação técnica, à ausência de participação pública/audiência pública, à negativa de informações ao Conselho Municipal de Saúde e à falta de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, bem como à violação do princípio da segregação de funções. Contudo, a CGM constatou irregularidade parcial no que se refere à falta de comprovação da resposta ao questionamento formulado pela empresa Representante SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA e à ausência de justificação/motivação adequada nas respostas às impugnações formuladas, o que configuraria violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório (Item 10.2 do Edital) e da motivação (artigo 5º da Lei n.º 14.133/2021).

À vista disso, a CGM opinou pela procedência parcial das Representações, com expedição de recomendação ao Município para que, em processos futuros, observe as previsões editalícias e legais quanto à resposta motivada a questionamentos e impugnações, nos termos da Instrução n.º 192/25 - CGM[15].

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, acompanhou integralmente a análise e a conclusão da CGM, opinando pela procedência parcial da Representação e pela expedição da recomendação sugerida pela Unidade Técnica. O MPC reforçou que as respostas a questionamentos e impugnações são atos administrativos que exigem motivação em razão dos princípios democráticos, da legalidade e da moralidade, e que a ciência da motivação é premissa para

[15] Peça n.º 39.

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

eventual recurso, consoante disposto no Parecer n.º 238/25 - 7PC[16].

É o breve relatório.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Das Exigências de Qualificação Técnica.

O primeiro ponto de insurgência da Representante SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA refere-se às exigências de qualificação técnica contidas no Edital, especificamente no item 7.1.1.4, alíneas "b" e "d", que listam uma série de serviços considerados de maior relevância ou valor significativo, exigindo que a experiência na execução desses serviços tenha sido adquirida em *"construção predial qualificada como estabelecimento assistencial de saúde".*

A Representante argumenta que alguns desses serviços, como Heliponto (1,27%) e Cortina de Vidro Estrutural (2,24%), possuem valor individual inferior a 4% do valor total estimado da contratação, o que, em sua interpretação, violaria o art. 67, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021, além de serem exigências desnecessárias e restritivas à competitividade, pois a execução desses serviços em outros tipos de edificação (comercial, por exemplo) não apresentaria diferença executiva significativa.

O Município, em sua defesa, sustentou que as exigências de capacidade técnica são legítimas e necessárias para garantir que o licitante possua os conhecimentos e experiências adequados para a execução de um empreendimento tão específico e complexo quanto um hospital.

Alegou que o art. 67, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 utiliza a conjunção alternativa "ou", permitindo que a Administração exija atestados para parcelas de maior relevância OU de valor significativo (igual ou superior a 4%), não sendo necessária a cumulação de ambas as condições.

Afirmou que as parcelas eleitas como de maior relevância foram precedidas de estudo técnico aprofundado e que a exigência de experiência em *"estabelecimento assistencial de saúde"* se justifica pelas especificidades técnicas e

[16] Peça n.º 41.

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

sanitárias inerentes a esse tipo de edificação, que vão além das técnicas convencionais de construção, citando a necessidade de sistemas de climatização hospitalar, instalações elétricas e hidráulicas complexas para equipamentos médicos, e materiais compatíveis com exigências sanitárias.

O Município também apresentou valores de itens maiores da planilha orçamentária que englobam alguns dos serviços questionados, como Heliponto (subitem 5.5, item 5, com valor total de R$ 24.979.679,69, correspondente a 14,70% do valor total estimado) e *Structural Glazing* (subitem 9.11, item 9, com valor total de R$ 12.227.181,74, correspondente a 7,19% do valor total estimado), Rádio Proteção (subitem 13.4, item 13, com valor total de R$ 6.866.874,56, correspondente a 4,04%) e Drenagem (subitem 15.18, item 15, com valor total de R$ 7.204.739,82, correspondente a 4,24%).

A análise da CGM e o Parecer do MPC convergiram no sentido de que as exigências formuladas pela Administração Municipal não violam a legislação específica, pois aparentam estar adequadas às especificidades da contratação e visam atender ao interesse público.

Ambas as manifestações destacaram a alteração promovida pelo art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que passou a exigir atestados para parcelas de maior relevância OU valor significativo, não mais cumulativamente como na lei anterior. A CGM e o MPC entenderam que a definição de "maior relevância técnica" abrange aspectos de complexidade e dificuldade que podem não estar diretamente ligados ao valor financeiro da parcela, e que a exigência de experiência em "estabelecimento assistencial de saúde" se justifica pela natureza peculiar da obra.

Ademais, enfatizaram o fato de que não foram identificados indícios de restrição indevida à competitividade, considerando a participação de 11 (onze) empresas no certame.

Compartilho do entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas quanto ao ponto em exame.

A Lei n.º 14.133/2021, ao empregar a conjunção "ou" no § 1º do art. 67, conferiu à Administração a discricionariedade de eleger as parcelas que, por sua

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

relevância técnica ou valor significativo, demandam comprovação de experiência anterior.

A relevância técnica não se confunde necessariamente com o valor financeiro; uma parcela pode ser tecnicamente complexa e crucial para o sucesso do empreendimento, mesmo que seu custo individual seja inferior ao patamar de 4%.

Nessa perspectiva, a construção de um hospital é, inegavelmente, uma obra de alta complexidade técnica, envolvendo sistemas e instalações altamente especializados e sujeitos a normas sanitárias rigorosas. A exigência de que a experiência comprovada tenha sido adquirida em edificações com características semelhantes a um estabelecimento assistencial de saúde é uma medida prudente e justificada para assegurar que a empresa contratada possua a expertise específica necessária para lidar com os desafios técnicos inerentes a esse tipo de construção, minimizando riscos à segurança e à funcionalidade da futura unidade de saúde.

A defesa do Município demonstrou, inclusive, que alguns dos serviços questionados pela Representante estão contidos em itens maiores da planilha orçamentária cujos valores superam o limite de 4%, o que reforça a razoabilidade das exigências[17].

Portanto, as exigências de qualificação técnica não se mostram ilegais ou indevidamente restritivas, estando em conformidade com o art. 67, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 e com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa.

2.2. Da Falta de Resposta Adequada e Publicação de Questionamentos.

O segundo ponto de crítica da Representante SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA refere-se à alegada falta de resposta adequada e motivada aos questionamentos formulados pelos licitantes, bem como à ausência de publicação dessas perguntas no sistema da licitação, em violação ao item 10.2 do Edital e aos princípios da transparência e publicidade.

[17] Peça n.º 36, fls. 7-8.

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

A Representante citou um questionamento próprio feito em 09/08/2024 que, até a data da inicial (15/08/2024), não havia sido respondido nem publicado. Mencionou, ainda, uma resposta genérica do Secretário Municipal de Viação e Obras Públicas para "TODOS OS QUESTIONAMENTOS E IMPUGNAÇÃO", sem justificação ou esclarecimento[18].

O Município, em sua defesa, contrapôs que todas as questões foram devidamente analisadas e respondidas de forma clara e objetiva pela Secretaria Municipal de Viação e Obras Públicas, e que as respostas foram disponibilizadas tanto no portal de licitações municipal quanto no Sistema de Compras do Governo Federal, garantindo a transparência[19].

A CGM, ao analisar este ponto, verificou que, de fato, houve a disponibilização de questionamentos e respostas no Portal da Transparência do Município, tanto na íntegra do processo quanto de forma individual, refutando a alegação de falta de publicação[20].

Contudo, a Unidade Técnica constatou que, embora o questionamento específico da Representante SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA conste na íntegra do processo licitatório disponibilizado[21], não foi possível identificar a respectiva resposta por parte do Município, nem na íntegra do processo, nem no Portal da Transparência.

Além disso, a CGM observou que a resposta às impugnações formuladas pelos licitantes foi, de fato, genérica e carente de justificação/motivação mínima. Outrossim, concluiu a unidade técnica que a ausência de comprovação da resposta ao questionamento da Representante e a falta de justificação/motivação nas respostas às impugnações violam os princípios da vinculação ao instrumento convocatório (Item 10.2 do Edital) e da motivação (art. 5º da Lei n.º 14.133/2021).

No entanto, entendeu a CGM que a aplicação de sanções seria desnecessária, por não evidenciar dolo, erro grosseiro ou prejuízo à competitividade/erário, sugerindo a expedição de recomendação.

---

[18] Peça n.º 03, fl. 03.
[19] Peça n.º 36, fl. 11.
[20] Peça n.º 39, fls. 14-15.
[21] Peça n.º 19, fl. 314.

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

O MPC corroborou a conclusão da CGM, destacando que a ausência de resposta comprovada ao questionamento da Representante e a falta de justificação/motivação nas respostas às impugnações configuram violação aos princípios da vinculação ao edital e da motivação. O *Parquet* de Contas enfatizou que as respostas a questionamentos e impugnações são atos administrativos que exigem motivação, sendo a ciência dessa motivação essencial para o exercício do direito de recurso.

Neste ponto, uma vez mais acompanho integralmente o entendimento da Unidade Técnica (CGM) e do Ministério Público de Contas (MPC).

A análise dos documentos comprova que, embora a publicidade dos questionamentos e respostas tenha sido, em grande parte, observada, houve falha específica na resposta ao questionamento da Representante SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA, cuja resposta não foi comprovada nos autos.

Mais grave, a resposta coletiva às impugnações foi manifestamente genérica e desprovida da necessária motivação. O item 10.2 do Edital estabelecia o prazo de 3 (três) dias úteis para a divulgação das respostas a impugnações e pedidos de esclarecimento, limitado ao último dia útil anterior à abertura do certame[22].

A motivação dos atos administrativos, especialmente em processos licitatórios, é um princípio basilar da Administração Pública, expressamente previsto no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021[23]. A ausência de motivação impede que os interessados compreendam as razões da decisão administrativa e exerçam plenamente seus direitos, incluindo o de recorrer. A resposta genérica do Secretário Municipal de Viação e Obras Públicas[24] não cumpre o requisito legal e editalício de motivação, configurando uma irregularidade de natureza formal.

Desse modo, embora a instrução e o parecer ministerial tenham considerado que essa falha não evidenciou dolo, erro grosseiro ou prejuízo à

[22] Peça n.º 18, fl. 20.
[23] Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, **da transparência**, da eficácia, da segregação de funções, da **motivação, da vinculação ao edital**, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).
[24] Peça n.º 19, fl. 249.

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

competitividade/erário, a violação aos princípios da motivação e da vinculação ao edital é patente e merece ser registrada e devidamente corrigida em processos licitatórios futuros, razão pela qual reconheço a irregularidade do presente item, com a necessária expedição de Recomendação ao ente promotor do certame.

2.3. Da Ausência de Participação Pública e Audiência Pública.

A Representação apensada (autos n.º 62779-8/24) alegou que o Município não realizou audiência pública ou consulta pública, conforme previsto no art. 21 da Lei n.º 14.133/2021, o que seria obrigatório em obras de grande impacto como a construção de um hospital.

O Município, em seu contraditório[25], defendeu que o art. 21 da Lei n.º 14.133/2021 confere à Administração a faculdade, e não a obrigatoriedade, de realizar audiência pública ou consulta pública. Argumentou que a decisão de não realizar esses procedimentos nesta fase do projeto, que se refere exclusivamente à execução da obra civil, foi discricionária e fundamentada na conveniência e oportunidade, estando amparada pela legislação. Afirmou que as etapas de participação popular e deliberação sobre o funcionamento do hospital ocorrerão em momento oportuno, quando a unidade estiver prestes a ser implementada como estabelecimento de saúde. Ressaltou, ainda, que o controle do Tribunal de Contas deve se ater à legalidade, não cabendo interferir no mérito administrativo.

A CGM e o MPC concordaram com a defesa do Município, concluindo que o art. 21 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece a audiência pública e a consulta pública como instrumentos facultativos, inseridos no poder discricionário da Administração.

Embora reconheçam a importância desses mecanismos em obras de grande relevância social, entenderam que a decisão do Município pela não realização nesta fase não violou a legislação específica, sendo coerente com as especificidades da contratação (fase de construção civil) e com o compromisso de realizar etapas de participação popular em momento oportuno.

[25] Peça n.º 38.

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

De imediato, acompanho o entendimento unânime apresentado em sede de instrução. Nesse contexto, registre-se, por oportuno, o art. 21 da Lei n.º 14.133/2021:

> Art. 21. A Administração **poderá** convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.
>
> Parágrafo único. A Administração também **poderá** submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

Como se pode observar, a literalidade do dispositivo supracitado ("A Administração poderá convocar...") não deixa margem para interpretação diversa: a realização de audiência pública ou consulta pública é uma faculdade conferida ao gestor, e não uma obrigação.

Diferentemente da Lei n.º 8.666/1993, que em seu art. 39 previa a obrigatoriedade de audiência pública para contratações de grande vulto, a nova lei conferiu maior flexibilidade à Administração. A decisão de realizar ou não tais procedimentos insere-se no juízo de conveniência e oportunidade do administrador, passível de controle por esta Corte de Contas apenas em caso de manifesta ilegalidade ou irrazoabilidade, o que não se verifica no presente caso.

A justificativa do Município de que a obra se encontra na fase de construção civil e que as discussões sobre a operação e gestão do hospital ocorrerão posteriormente é razoável e alinha-se com a natureza discricionária da norma.

Portanto, não há irregularidade no que toca ao ponto em análise.

2.4. Da Negativa de Informações ao Conselho Municipal de Saúde.

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

A Representação apensada (autos n.º 62779-8/24) alegou que o Conselho Municipal de Saúde solicitou informações sobre a construção e gestão do hospital, mas teve o acesso negado a dados importantes, incluindo sobre a forma de gestão e gastos de pessoal, violando o princípio da transparência (art. 37, CF) e dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000, artigos 14 e 17).

O Município, em seu contraditório, refutou a alegação de negativa de informações, afirmando que a Secretaria Municipal de Saúde agiu dentro dos parâmetros legais e se prontificou a atender as solicitações do Conselho Municipal de Saúde, inclusive solicitando dilação de prazo para resposta com base na Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011, artigo 11, §§ 1º e 2º).

Para mais, apresentou cópias do Ofício n.º 147/2024 do CMS/SJP solicitando informações e do Ofício n.º 1761/2024-GAB/SEMS solicitando a prorrogação do prazo[26]. O Município também argumentou que a participação do Conselho Municipal de Saúde não é obrigatória na fase de contratação ou licitação para a construção do hospital, e que as informações sobre gestão de pessoal serão objeto de análise futura, após a conclusão da obra.

A CGM e o MPC confirmaram que não houve negativa de informações por parte do Município ao Conselho Municipal de Saúde.

A análise dos documentos demonstrou que o Município se prontificou a atender o requerimento, solicitando dilação de prazo, o que está em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, fato, inclusive, já registrado no Despacho n.º 1227/24 - GCAZ[27]: *"[...] quanto ao pedido de informações requerido pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS), de acordo com as justificativas apresentadas aos autos, verifico que o município, a priori, está respeitando os prazos previstos no art. 11, § 1º e § 2º , da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)".*

Ademais, ambas as manifestações também concordaram que a participação do Conselho Municipal de Saúde não é obrigatória no procedimento de

[26] Peça n.º 38, fls. 2-4.
[27] Peça n.º 29.

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

contratação ou licitação para a construção do hospital, embora reconheçam seu papel consultivo/deliberativo em questões de política pública de saúde.

A análise dos documentos corrobora a conclusão da CGM e do MPC. O Município não negou o acesso às informações solicitadas pelo Conselho Municipal de Saúde; ao contrário, demonstrou ter recebido o pedido e solicitado a prorrogação do prazo para resposta, o que é uma prerrogativa legal prevista na Lei de Acesso à Informação.

A alegação de violação aos artigos 14 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange à gestão de pessoal, também se mostra prematura, uma vez que o próprio Município esclareceu que o estudo detalhado sobre o quadro de servidores necessários para a operação do hospital será realizado somente após a conclusão da obra[28].

A fase atual do processo licitatório refere-se à construção civil, e a participação do Conselho Municipal de Saúde neste estágio não é legalmente imposta. Portanto, não há irregularidade no que tange ao ponto.

2.5. Da Falta de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro.

A Representação apensada alegou que o processo de licitação não apresentou a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro, em descumprimento ao artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000).

O Município, em seu contraditório, refutou essa alegação, afirmando que os valores destinados à construção do hospital já estavam devidamente incluídos no orçamento vigente. Apresentou informações sobre o protocolo e aprovação de Projetos de Lei (n.º 484 e n.º 489) junto à Câmara Municipal, visando a inclusão de valores provenientes de convênios estaduais e federais no orçamento, totalizando R$ 60.000.000,00 e R$ 153.000.000,00, respectivamente.

Mencionou, ainda, a emissão de Notas de Reserva Orçamentária (n.º 988 e n.º 1498) que totalizam o valor estimado da contratação (R$

[28] Peça n.º 38, fls. 8-9.

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

169.972.656,97), com declaração de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias[29].

A CGM e o MPC analisaram os documentos apresentados pelo Município e concluíram que houve a devida observância ao estabelecido no art. 16 da Lei Complementar n.º 101/2000. A Unidade Técnica verificou a existência dos Projetos de Lei e das Notas de Reserva Orçamentária, cujos valores somados correspondem ao valor total estimado da contratação, demonstrando que os valores previstos foram estimados sob o aspecto orçamentário pela Administração Municipal.

Nos termos do art. 16 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), toda ação governamental que resulte na criação, ampliação ou aperfeiçoamento de despesa pública deve ser obrigatoriamente acompanhada de: (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; e (ii) declaração do ordenador da despesa quanto à adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como à compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Para efeitos legais, considera-se adequada à LOA a despesa que esteja prevista em dotação específica e suficiente, ou em crédito genérico que, somado às demais despesas da mesma espécie, não ultrapasse os limites estabelecidos para o exercício. A compatibilidade com o PPA e a LDO se dá quando a despesa observa as diretrizes, objetivos e metas desses instrumentos e não infringe suas disposições.

Ademais, a estimativa mencionada deve vir acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas.

Importante ressaltar que o cumprimento dessas exigências legais constitui condição prévia para a realização de empenhos, licitações, fornecimento de bens ou serviços, execução de obras, bem como para desapropriações de imóveis urbanos nos termos do § 3º do art. 182 da Constituição Federal.

[29] Peça n.º 38, fls. 7-8.

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

De fato, a documentação acostada aos autos e analisada pela CGM e MPC demonstra que o Município cumpriu as exigências do art. 16 da LRF.

A inclusão dos recursos no orçamento por meio de leis específicas e a emissão das Notas de Reserva Orçamentária, com as devidas declarações de adequação e compatibilidade, comprovam que a Administração realizou a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e garantiu a disponibilidade de recursos antes de iniciar o processo licitatório.

Portanto, a alegação de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal neste ponto não procede.

2.6. Da Violação ao Princípio da Segregação de Funções.

A Representação apensada destacou, de forma genérica, que o processo licitatório e os atos administrativos relacionados à obra violaram o princípio da segregação de funções, corolário do princípio da moralidade (art. 37, *caput*, da CF/88).

O Município, em seu contraditório contestou essa alegação, afirmando que, ao longo de todo o processo, não houve qualquer violação ao princípio da segregação de funções. Sustentou que a Administração respeitou a devida divisão de competências e responsabilidades entre as diversas instâncias envolvidas, assegurando a regularidade e a lisura dos atos praticados[30].

Por sua vez, a CGM e o MPC observaram que a Representante não especificou minimamente em que consistiria a suposta violação ao princípio da segregação de funções. Ao analisar a íntegra do processo licitatório, a Unidade Técnica e o *Parquet* de Contas não verificaram a ocorrência de quaisquer indícios dessa violação, constatando, pelo observado, a separação de atribuições entre servidores distintos nas várias fases do processo.

O princípio da segregação de funções é fundamental para o controle interno e a prevenção de irregularidades, exigindo a separação de atribuições

[30] Peça n.º 38, fl. 10.

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

incompatíveis entre diferentes agentes públicos nas diversas fases de um processo administrativo, especialmente em contratações públicas.

No entanto, a alegação da Representante foi genérica e desprovida de qualquer elemento fático que pudesse indicar a ocorrência de tal violação. A análise dos documentos do processo licitatório, conforme realizado pela CGM, não revelou indícios de que um mesmo agente tenha desempenhado funções incompatíveis, como, por exemplo, a execução e a fiscalização de uma mesma atividade.

Desse modo, diante da ausência de especificação da irregularidade e da falta de elementos probatórios nos autos, não é possível acolher a alegação.

2.7. Da Irregularidade Procedimental Remanescente.

Conforme exaustivamente analisado, a única irregularidade remanescente nos autos - e que contou com a convergência de entendimento entre a Unidade Técnica (CGM) e o Ministério Público de Contas (MPC) - refere-se à falha na comunicação com os licitantes, consubstanciada na ausência de comprovação da resposta ao questionamento formulado pela empresa SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA, bem como na apresentação de respostas genéricas e desprovidas de fundamentação às impugnações apresentadas.

Tal conduta contraria o item 10.2 do Edital, além de violar o princípio da motivação previsto no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021, comprometendo a necessária transparência e a legitimidade do procedimento licitatório. A motivação adequada dos atos administrativos é elemento essencial para a preservação da legalidade, do contraditório e da ampla defesa no âmbito dos certames públicos.

Contudo, à luz da análise técnica e ministerial, restou consignado que a falha não decorreu de dolo ou erro grosseiro, tampouco resultou em prejuízo à competitividade ou ao erário, tratando-se de vício meramente formal. Nessa linha, a CGM e o MPC manifestaram-se no sentido de que a irregularidade, embora relevante do ponto de vista procedimental, não configura fundamento suficiente para a imposição de sanção pecuniária ou determinação corretiva com caráter vinculante.

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

Assim, considerando o contexto dos autos, a ausência de má-fé, e a orientação convergente dos órgãos técnicos e de controle, entende-se como medida mais proporcional e pedagógica a expedição de Recomendação ao Município, a fim de que, em futuras licitações, assegure o cumprimento rigoroso das normas que regulam a motivação e a tempestividade das respostas a impugnações e questionamentos, em estrita observância ao edital e à legislação vigente.

3 - VOTO

Ante todo exposto, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 275 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, acolho parcialmente os fundamentos apresentados pelas Representações autuadas sob os n.º 576522/24 e 627798/24, nos termos da análise da Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e do Parecer do Ministério Público de Contas (MPC), e **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL**, com as seguintes medidas:

I. Considerar **IMPROCEDENTES** os apontamentos relativos às exigências de qualificação técnica, à ausência de participação pública e audiência pública, à negativa de informações ao Conselho Municipal de Saúde, à falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e à violação ao princípio da segregação de funções, nos termos da fundamentação supra;

II. Considerar **PROCEDENTE** o apontamento relativo à falta de resposta adequada e motivada aos questionamentos e impugnações formulados pelos licitantes, configurando violação ao item 10.2 do Edital da Concorrência Pública n.º 11/2024 e ao princípio da motivação insculpido no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021.

III. **RECOMENDAR**[31] ao **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**, representado pela Prefeita Municipal, Sra. **NINA SINGER**, para que, em futuros processos licitatórios, observe rigorosamente as previsões estabelecidas no instrumento convocatório e na legislação pertinente, respondendo de forma

[31] Sem necessidade de acompanhamento, dado sua função orientativa futura.

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

adequada, motivada e tempestiva a todos os questionamentos e impugnações realizados pelos interessados, garantindo a transparência e a publicidade dos atos;

IV.**DEIXAR** de aplicar sanção pecuniária aos responsáveis, em consonância com a instrução, por não restarem configurados dolo, erro grosseiro ou prejuízo à competitividade do certame ou ao erário municipal, tratando-se de falha de natureza formal que pode ser corrigida mediante Recomendação.

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para anotações e providências necessárias.

Após, 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.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I – Julgar, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 275 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, acolhendo parcialmente os fundamentos apresentados pelas Representações autuadas sob os n.º 576522/24 e 627798/24, nos termos da análise da Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e do Parecer do Ministério Público de Contas (MPC), **PROCEDENTE EM PARTE** com as seguintes medidas:

*(i)*considerar **IMPROCEDENTES** os apontamentos relativos às exigências de qualificação técnica, à ausência de participação pública e audiência pública, à negativa de informações ao Conselho

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

Municipal de Saúde, à falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e à violação ao princípio da segregação de funções, nos termos da fundamentação supra;

*(ii)*considerar **PROCEDENTE** o apontamento relativo à falta de resposta adequada e motivada aos questionamentos e impugnações formulados pelos licitantes, configurando violação ao item 10.2 do Edital da Concorrência Pública n.º 11/2024 e ao princípio da motivação insculpido no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021;

II - **recomendar**[32] ao MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, representado pela Prefeita Municipal, Sra. NINA SINGER, para que, em futuros processos licitatórios, observe rigorosamente as previsões estabelecidas no instrumento convocatório e na legislação pertinente, respondendo de forma adequada, motivada e tempestiva a todos os questionamentos e impugnações realizados pelos interessados, garantindo a transparência e a publicidade dos atos;

IV - deixar de aplicar sanção pecuniária aos responsáveis, em consonância com a instrução, por não restarem configurados dolo, erro grosseiro ou prejuízo à competitividade do certame ou ao erário municipal, tratando-se de falha de natureza formal que pode ser corrigida mediante recomendação;

V – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para anotações e providências necessárias;

VI – encaminhar 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

[32] Sem necessidade de acompanhamento, dado sua função orientativa futura.

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

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

Plenário Virtual, 3 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

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.STVW