TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	52647/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ANTONINA
INTERESSADO:	GODINHO'S TRANSPORTE E LOGISTICA LTDA, MUNICÍPIO DE ANTONINA, ROZANE MARISTELA BENEDETTI OSAKI
ADVOGADO / PROCURADOR	BERNARDO GURECK BORBA, FERNANDA CONTO GUIMARAES PEREIRA, LARISSA ANACLETO DO NASCIMENTO, LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO, LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE, MARCELA SENISE DE OLIVEIRA MARTINS, MIRIAM CIPRIANI GOMES, NICOLLY JACOB CASTANHA
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2544/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Contratação emergencial para transporte escolar. Caracterização de situação emergencial decorrente de omissão da gestão anterior e agravada por evento climático. Regularidade da instrução processual e da publicidade. Improcedência das alegações de restrição à competitividade.

Relatório

Trata-se de representação, com pedido cautelar, formulada por Godinho's Transporte e Logística Ltda., sediada em Ervália/MG, em face do Município de Antonina, sob a alegação de irregularidades na contratação direta de empresa para prestação do serviço de transporte escolar da rede municipal de ensino.

A representante alegou que, em 02/02/2025, a municipalidade instaurou procedimento de contratação, na modalidade de inexigibilidade/dispensa de licitação, para início dos serviços em 05/02/2025, sem que houvesse a devida publicação do edital no sítio eletrônico oficial, o que inviabilizou a ampla concorrência e a transparência do certame. Aduziu que teve conhecimento informal do procedimento e que, sendo prestadora do serviço de transporte escolar ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H

município desde 2020, já possuía frota, garagem e infraestrutura aptas à execução contratual, mas foi impedida de participar em razão da ausência de publicidade.

Sustentou que a contratação não atendeu aos requisitos da Lei nº 14.133/2021, apontando: (i) inexistência de situação emergencial ou imprevisível que justificasse a dispensa, sendo a verdadeira causa a falta de planejamento decorrente da troca de gestão municipal; (ii) ausência de justificativa para a escolha do fornecedor; (iii) ausência de justificativa de preço compatível com o mercado; (iv) inexistência de estudo técnico preliminar ou termo de referência.

Aduziu que a conduta da Administração violou os princípios da legalidade, publicidade, isonomia, impessoalidade e economicidade, gerando prejuízo à competitividade e ao interesse público. Alegou, ainda, que o documento apresentado pela Prefeitura não possuía as formalidades de edital ou procedimento de inexigibilidade, tratando-se apenas de pedido genérico de orçamento, sem numeração, registro oficial ou publicação.

Requereu, liminarmente, a suspensão imediata da contratação sob o argumento de que estavam presentes o fumus boni iuris — consubstanciado nas violações à Lei nº 14.133/2021 — e o periculum in mora, diante do iminente início da execução contratual e do risco de dano ao erário.

No mérito, pleiteou: (a) a anulação do contrato firmado; (b) a realização de novo procedimento licitatório que assegurasse ampla publicidade e competitividade; (c) a notificação do Município para apresentação de informações e documentos que justificassem a contratação; e (d) eventual inspeção in loco para verificação da execução e legalidade do procedimento.

Por meio do Despacho 65/25 (peça 09), indeferi a concessão de medida cautelar para suspensão do contrato de transporte escolar, considerando que a interrupção do serviço no início do ano letivo, em fevereiro, poderia causar prejuízos irreversíveis aos alunos, afrontando o princípio da proporcionalidade. Registrei que a suspensão cautelar de contratos dessa natureza somente se justificaria em situações extremas, e que eventuais danos ao erário poderiam ser posteriormente reparados por meio de aplicação de sanções, multas e determinações de ressarcimento. Destaquei que o perigo de dano reverso —

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H

referente à impossibilidade de reverter prejuízos causados aos estudantes pela suspensão do serviço — afastou os fundamentos apresentados para o deferimento da medida acautelatória.

No mérito, constatei, a partir de consulta ao Portal da Transparência do Município de Antonina, que houve divulgação da Dispensa de Licitação nº 02/2025, porém de forma deficiente, sem atendimento adequado ao princípio da publicidade. Verifiquei que não estavam disponíveis informações essenciais, como pesquisas de preços, orçamentos apresentados e justificativas para a escolha das contratadas, o que configurou indícios de procedência, ao menos formal, das alegações da representante.

Dessa forma, determinei o prosseguimento regular da representação, citando a Prefeita de Antonina para manifestação.

O Município apresentou sua defesa (peça 15) esclarecendo, inicialmente, que foram identificados os servidores que participaram do processo de contratação. Apenas a Secretária Municipal de Educação aderiu à defesa apresentada, enquanto os demais optaram por apresentar defesa própria.

Preliminarmente, o Município sustentou a inadmissibilidade da denúncia, com base no art. 276 do Regimento Interno do TCE-PR, por ausência de exposição clara dos fatos e de provas mínimas que sustentem as acusações, requerendo o arquivamento liminar.

No mérito, afirmou que:

- Publicação do edital: comprovada no Diário Oficial e no Portal da Transparência, com link disponibilizado.

- Situação emergencial: caracterizada pela iminência do início do ano letivo sem contrato vigente de transporte escolar, herdada da gestão anterior, impossibilitando a realização de licitação em tempo hábil. Precedentes de Tribunais de Contas reconhecem a legalidade da dispensa nessa hipótese.

- Troca de gestão: embora não seja evento imprevisível, a doutrina e jurisprudência admitem a dispensa emergencial para evitar prejuízo ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H

interesse público, mesmo que a situação decorra de falta de planejamento da gestão anterior.

- Transparência: critérios de seleção foram definidos, constam do processo administrativo e foram enviados às empresas, inclusive à representante, que não apresentou proposta.

- Análise de preços: houve pesquisa de mercado, com cotações e comparativos, demonstrando compatibilidade com os valores praticados e observância ao princípio da economicidade.

Por fim, requereu a produção de todas as provas cabíveis e a total improcedência da representação, com arquivamento do processo.

A Prefeita apresentou suas razões de contraditório na peça 36, sustentando que assumiu o cargo em 01/01/2025 e, ao verificar a inexistência de contrato de transporte escolar com o início das aulas próximo, optou pela dispensa de licitação em caráter emergencial para evitar prejuízo aos alunos. Fundamentou sua defesa no art. 22 da LINDB, que determina a consideração das dificuldades reais enfrentadas pelo gestor público.

Citou jurisprudência do TCE-MG que reconhece a legalidade de contratações emergenciais em situações análogas, ressalvando apenas que não podem ultrapassar o prazo de 180 dias. Afirmou que o ato administrativo goza de presunção de legitimidade e que não há qualquer ilegalidade ou irregularidade.

Requereu o reconhecimento da inexistência de irregularidades e a improcedência da representação e arquivamento do processo.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (Instrução 167/25 – peça 44) registrou que a dispensa de licitação, por constituir exceção à regra do art. 37, XXI, da CF/88, deve ser interpretada restritivamente, conforme doutrina de Marçal Justen Filho, mas reconheceu que o caso concreto preencheu o conceito relacional de emergência, tendo em vista a ausência de contrato para transporte escolar e a necessidade de assegurar o direito fundamental à educação (arts. 6º e 227 da CF/88). Assinalou que a nova gestão dispunha de apenas 36 dias corridos (24 úteis) para realizar certame regular, tempo manifestamente insuficiente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H

A instrução destacou precedente do TCU (Acórdão nº 2.240/2015) que admite a dispensa mesmo em hipóteses de "emergência fabricada" por má gestão anterior, desde que não haja responsabilidade da gestão atual, atribuindo-se a responsabilização a quem deu causa à omissão. No caso, entendeu que a situação emergencial decorreu de ilegitimidade e inércia da administração anterior.

Quanto às demais alegações de violação à Lei nº 14.133/2021, afastou a tese de ausência de publicidade e prejuízo à competitividade, registrando que o Município contatara cerca de 30 empresas, obtendo apenas duas respostas positivas, e que o objeto fora dividido em 13 lotes, seguindo parâmetros técnicos (FNDE e metodologia SIGET). Constatou que o processo administrativo estava devidamente instruído com os documentos exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, incluindo termo de referência, estudo técnico preliminar, mapa de riscos, justificativas e documentos de habilitação, bem como que as informações foram disponibilizadas no portal da transparência.

No tocante à prorrogação do contrato emergencial oriundo da Dispensa nº 02/2025, observou que, embora a Comissão de Licitação tivesse informado que o certame definitivo estava em fase avançada, houve prorrogação por mais 56 dias. A Procuradoria Municipal alertara para a vedação dessa prática, salvo em casos excepcionais, desde que justificados e documentados. A fundamentação da prorrogação utilizara novamente argumentos já invocados para a dispensa inicial, sem comprovação documental de fato superveniente que mantivesse a situação emergencial. Advertiu que, sem essa demonstração, poderia configurar nova “emergência fabricada”, agora sob responsabilidade da gestão atual, e recomendou a comprovação da manutenção da emergência ou da impossibilidade de realização do certame.

Com isso, opinou pelo conhecimento da representação, bem como pela sua procedência parcial, para recomendar ao Município de Antonina que finalize a licitação ordinária e evite nova prorrogação do contrato oriundo da dispensa. Nos demais pontos, manifestou-se pela improcedência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H

O Ministério Público de Contas (Parecer 793/25 – 6PC – peça 45), preliminarmente, afastou a alegação de inadmissibilidade suscitada pelo Município de Antonina, registrando que o feito trata de Representação da Lei de Licitações, e não de Denúncia, razão pela qual não se aplicou o art. 276, §1º, do Regimento Interno do TCE-PR. Assinalou que, conforme juízo de admissibilidade já proferido pelo relator, restaram atendidos os requisitos formais, com fundamentação razoável e clareza nas questões apresentadas, todas dentro da competência desta Corte.

No mérito, o Parquet reconheceu que a emergência enfrentada pelo Município decorreu de fatores relacionados à troca de gestão, à necessidade de continuidade do serviço de transporte escolar aos alunos da rede pública municipal e estadual, e a eventos climáticos que afetaram a localidade. Contudo, consignou que tal situação teve relação direta com a omissão da gestão anterior, que não adotou providências para assegurar a continuidade do serviço por meio de licitação em tempo hábil.

A respeito das supostas irregularidades apontadas pela representante, o MPC entendeu que não se configuraram, tendo em vista que o Município demonstrou que a contratação direta se fundamentou no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, devidamente instruída com os documentos exigidos pelo art. 72 da mesma lei. Constatou-se, ainda, que o processo gozou de publicidade adequada, sem violação à competitividade ou à economicidade.

Quanto à prorrogação do contrato emergencial por mais 56 dias, a manifestação ministerial registrou que, ao consultar o Portal da Transparência, verificou-se que o Município publicou o Pregão Eletrônico nº 56/2025 para a prestação de serviços de transporte escolar, que foi homologado em 12 de agosto de 2025, resultando na formalização de quatro contratos com empresas distintas. Dessa forma, a recomendação anteriormente feita pela CAIS para a finalização da licitação perdeu objeto.

Apurou-se também que os contratos firmados por meio da Dispensa nº 02/2025 permaneceram vigentes até 13 de agosto de 2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H

Apesar do reconhecimento da legalidade da dispensa em razão da emergência, o Ministério Público de Contas ponderou que houve ato ilegal, ilegítimo e antieconômico por parte da gestão anterior (2017/2024), sob responsabilidade do então prefeito José Paulo Vieira Azim, que deixou de adotar providências necessárias para a continuidade do transporte escolar, situação que ensejou a emergência.

Dessa forma, manifestou-se pelo conhecimento e improcedência da representação. Propôs ainda a instauração de Tomada de Contas Extraordinária para apurar a responsabilidade do ex-prefeito José Paulo Vieira Azim, com a aplicação das sanções cabíveis.

Fundamentação

(i) Da situação emergencial

A questão central consiste em verificar se a contratação direta por dispensa, com fundamento no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, estava devidamente caracterizada.

A prova dos autos demonstra que:

- O contrato anterior encerrou-se em dezembro de 2024, sem adoção de providências pela gestão anterior para nova licitação (fl. 04 – peça 41);
- A nova gestão assumiu em 01/01/2025, dispondo de prazo exíguo (36 dias corridos, 24 úteis) até o início das aulas;
- Eventos climáticos, com decretação de situação de emergência, impactaram a organização administrativa (fl. 14-17 – peça 41);
- O serviço de transporte escolar é essencial à garantia do direito fundamental à educação (arts. 6º e 227 da CF/88).

A jurisprudência do TCU e de outras Cortes de Contas admite a dispensa emergencial mesmo quando a emergência decorre de má gestão anterior, desde que não haja responsabilidade da gestão atual. No caso, não se verificou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H

culpa atribuível à atual administração pela falta de planejamento que gerou a situação, mas sim à gestão anterior.

Dessa forma, restou caracterizada a hipótese do art. 75, VIII[1], da Lei nº 14.133/2021.

(ii) Da publicidade e competitividade

A alegação de ausência de publicidade e restrição à competitividade não se confirmou. O Município contatou aproximadamente 30 empresas, obteve duas respostas e dividiu o objeto em 13 lotes, seguindo especificações técnicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e da Metodologia Paraná para Gestão de Transporte Escolar Público. O processo administrativo foi instruído com termo de referência, estudo técnico preliminar, mapa de riscos, justificativas e documentos de habilitação, estando disponível no Portal da Transparência, como bem observado pela unidade técnica.

Portanto, não houve afronta aos princípios da publicidade, competitividade e economicidade.

(iii) Da prorrogação do contrato emergencial

A prorrogação da contratação emergencial por mais 56 dias exige comprovação da manutenção da situação emergencial ou de fato superveniente impeditivo da conclusão da licitação, sob pena de configurar nova "emergência fabricada" pela gestão atual.

Embora a Procuradoria Municipal tenha emitido parecer com ressalvas, conforme ressaltado pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, verificou-se, na análise do processo administrativo disponibilizado no Portal da Transparência, que a fundamentação utilizada para a prorrogação do contrato reproduziu, em essência, os argumentos constantes da dispensa inicial.

---

[1] Art. 75. É dispensável a licitação:
(...)
VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (Vide ADI 6890)
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H

A unidade técnica registrou ainda que “no processo não há a juntada do Decreto Municipal nº 150, apenas o Decreto Municipal nº 47, que remete ao quadro de emergência climática ocorrido no início do ano”. Todavia, embora de fato não conste o Decreto Municipal nº 150 no processo, verifico, às fls. 16 e 17 da peça 41, a juntada do Decreto Estadual nº 8.973, que homologou o referido Decreto Municipal nº 150, de 13 de fevereiro de 2025, com vigência de 180 (cento e oitenta) dias. Assim, entendo encontrar-se documentalmente comprovada a ocorrência de fato novo que justificou a medida.

Ademais, conforme apurado pelo Ministério Público de Contas, constatou-se que, durante o período de prorrogação, o Município concluiu o Pregão Eletrônico nº 56/2025, homologado em 12 de agosto de 2025, sendo que os contratos emergenciais permaneceram vigentes até 13 de agosto de 2025, coincidindo com o prazo de vigência do Decreto Estadual. Dessa forma, não se verifica prejuízo material relevante decorrente da prorrogação contratual.

(iv) Da responsabilidade da gestão anterior

Tendo em vista o que foi apontado pelo Ministério Público de Contas, restou demonstrado que a omissão da gestão 2017/2024, ao não deflagrar licitação antes do término do contrato vigente, deu causa à emergência. Tal conduta, à luz da Lei Orgânica desta Corte e da jurisprudência consolidada, configura ato ilegal, ilegítimo e antieconômico, ensejando apuração de responsabilidade em Tomada de Contas Extraordinária.

Registre-se que, em atenção ao Parecer nº 793/25 – 6PC do Ministério Público de Contas, foi determinada e já se encontra formalizada, em processo próprio, a abertura da Tomada de Contas Extraordinária 560190-25 para apuração da responsabilidade do Sr. José Paulo Vieira Azim, ex-Prefeito do Município de Antonina/PR, relativamente aos fatos aqui apontados.

Dessa forma, deixo de me aprofundar sobre tal matéria no presente voto, uma vez que será objeto de análise específica nos autos da referida Tomada de Contas Extraordinária.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H

Diante do exposto, voto no sentido de:

- Conhecer da presente Representação;

- Julgar improcedentes as alegações de irregularidade na contratação emergencial por dispensa de licitação nº 02/2025, reconhecendo a caracterização da situação emergencial e a regularidade da instrução processual e da publicidade conferida;

- Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Protocolo para que promova o encerramento e arquivamento destes autos.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – CONHECER a Representação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, julgar IMPROCEDENTES as alegações de irregularidade na contratação emergencial por dispensa de licitação nº 02/2025, reconhecendo a caracterização da situação emergencial e a regularidade da instrução processual e da publicidade conferida;

II - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para que promova o encerramento e arquivamento destes autos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e LIVIO FABIANO SOTERO COSTA .

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

Plenário Virtual, 11 de setembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.AY5H