TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	772619/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ANTONINA
INTERESSADO:	JEAN PIERRE RICARDO RAMOS, LUCAS DE BARROS PELUSO, MUNICÍPIO DE ANTONINA, ROZANE MARISTELA BENEDETTI OSAKI, TATIANE MAIA DOS SANTOS
ADVOGADO / PROCURADOR	EMELEN SUELEN DA CUNHA, FERNANDA CONTO GUIMARAES PEREIRA, GUILHERME NOCETTI ISFER GARCIA, LUCAS DE BARROS PELUSO, LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO, LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE, MARCELA SENISE DE OLIVEIRA MARTINS, VIVIANE ELISA BARBOSA TEIXEIRA
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2490/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 14.133/2021. Município de Antonina. Pregão Eletrônico nº 035/2025. Fornecimento e instalação de divisórias. Sistema de Registro de Preços. Modalidade e especificações adequadas. Pesquisa de preços deficiente: ausência de consulta a referências oficiais e de composição unitária de custos. Estudo Técnico Preliminar fragmentado. Atraso na publicidade do certame. Impropriedades de natureza formal e gerencial. Ausência de sobrepreço e de dano ao erário. Resultado competitivo. Proporcionalidade. LINDB, arts. 20 e 21. Procedência parcial sem anulação do certame. Recomendações.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL)

Trata-se de representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, formulada por LUCAS DE BARROS PELUSO, vereador do Município de Antonina, em face de supostas irregularidades perpetradas pela referida municipalidade na condução do Pregão Eletrônico n.° 35/2025, voltado à “contratação de empresa(s) especializada(s) prestação de serviços de fornecimento e instalação de divisórias naval e em gesso acantonado com isolamento acústico, em atendimento as secretarias municipais, através do sistema de registro de preços, conforme as especificações descritas no termo de referência”.

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

Segundo o representante, foram evidenciadas as supostas irregularidades apontadas a seguir: a) ausência completa do Estudo Técnico Preliminar (ETP); b) inexistência de pesquisa de preços e memória de cálculo; c) ausência de projeto básico, plantas, croquis, medições prévias, estimativa de consumo e justificativa da adoção do SRP; d) discrepâncias entre valores do Edital e do Termo de Referência; e) especificações técnicas potencialmente restritivas e sem motivação; f) inexistência de documentos da fase preparatória previstos nos arts. 18, 20, 23, 25 e 40 da Lei 14.133/2021.

Aponta, ainda, que o certame foi homologado sem a presença desses documentos essenciais, o que, em seu entendimento, acarreta nulidade absoluta, risco elevado de sobrepreço e potencial dano ao erário.

No detalhamento das irregularidades, sustenta que o procedimento foi conduzido sem ETP e sem adequada justificativa técnica da contratação, em afronta ao artigo 18 da Lei n.° 14.133/2021, sendo que o termo de referência se limita à listagem de itens e quantidades, sem diagnóstico da necessidade ou análise de alternativas.

Alega, também, ausência completa de pesquisa de preços, sem indicação de metodologia, fontes ou memória de cálculo, o que impede a verificação da compatibilidade do valor estimado com o mercado.

Ressalta a inexistência de projeto básico e de elementos técnicos mínimos (plantas, memoriais, medições e estudos de layout), bem como ausência de justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços, sem estimativas de consumo, estudos de demanda ou identificação de órgãos participantes.

Aponta inconsistências entre os valores do edital e do termo de referência, além de especificações técnicas detalhadas e potencialmente restritivas, sem demonstração de necessidade. Destaca, por fim, a ausência de diversos instrumentos obrigatórios, como Plano de Contratações Anual, Documento de Formalização da Demanda e análise de riscos.

Diante disso, requer o recebimento da representação, a concessão de medida cautelar para suspensão imediata da homologação e de todos os seus efeitos, a determinação para apresentação dos documentos de planejamento

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

ausentes, a intimação dos responsáveis, a remessa ao Ministério Público de Contas e, ao final, o reconhecimento da nulidade ou readequação integral do procedimento.

Por meio do Despacho n.° 1652/25-GCDA (peça 9), a representação foi recebida e o certame foi suspenso cautelarmente. Na mesma ocasião, determinei a citação do Município de Antonina; de Jean Pierre Ricardo Ramos, Secretário Municipal de Administração e signatário do edital; e de Tatiane Maia dos Santos, Coordenadora Geral de Licitações e Contratos.

A medida cautelar foi homologada pelo Acórdão n.° 3532/25-STP (peça 16).

O Município de Antonina interpôs Recurso de Revista (peças 21 a 23).

Na sequência, o senhor Jean Pierre (peças 26 e 27) e o Município (peça 29) apresentaram defesa.

Por meio do Despacho n.° 158/26-GCDA, não recebi o recurso interposto, considerando não apenas a utilização de modalidade equivoca, mas especialmente diante da sua intempestividade.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar concluiu pela procedência parcial da representação, com determinação de anulação do Pregão Eletrônico n.° 35/2025, além da expedição de recomendações ao Município para o aperfeiçoamento de seus procedimentos licitatórios (Instrução n.° 504/26-CAIS, peça 34).

O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico (Parecer n.° 291/26-1PC, peça 35).

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL)

A partir do que consta dos autos, acompanho integralmente as manifestações exaradas pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e pelo Ministério Público de Contas pela procedência parcial da representação.

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

De início, observa-se adequada a utilização do Sistema de Registro de Preços, considerando a natureza do objeto licitado, sua padronização e a existência de demanda frequente por parte da Administração.

Por outro lado, a pesquisa de preços se revelou inadequada, eis que foi realizada apenas a partir de cotações diretas com fornecedores, sem observância dos parâmetros previstos no artigo 23, §2°, da Lei n.° 14.133/2021, que dispõe que:

> § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
>
> II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
>
> III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
>
> IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Não bastasse, também não foi observada a legislação municipal, a qual estabelece que na elaboração de orçamento de referência de obras e serviços de engenharia deverá ser observado o disposto no Decreto Federal n.° 7.983, cujo conteúdo coincide com o inciso I acima transcrito.

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

A unidade destacou, ainda, que as propostas vencedoras de cada um dos lotes licitados estavam bem abaixo dos valores estimados pelo Município, corroborando a deficiência na orçamentação realizada.

E, a propósito do baixo valor das propostas, observou-se que, embora tenham sido inferiores a 75% do valor orçado pela Administração, não houve qualquer questionamento quanto à sua exequibilidade, em desacordo com a cláusula 8.8.3 do edital e, ainda, com o artigo 59, §4° da Lei de Licitações:

> Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:
>
> [...]
>
> III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;
>
> IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;
>
> [...]
>
> § 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

Também foi evidenciada a ausência de composição analítica e unitária dos custos, bem como de detalhamento necessário para a formação do orçamento-base, inclusive sem a consideração de BDI e encargos sociais.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar, embora tenham sido elaborados documentos por diferentes Secretarias, não houve consolidação em um único instrumento que refletisse a demanda global do Município, o que comprometeu a adequada estimativa de quantitativos e a possível obtenção de economia de escala.

Em relação aos demais documentos supostamente ausentes do procedimento licitatório, tem-se que foram localizados pela unidade no respectivo processo administrativo, porém, foram juntados extemporaneamente, após a propositura desta representação. Nesse contexto, flagrante o descumprimento do

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

princípio da publicidade, da Lei de Acesso à Informação e da Lei Estadual n.° 19.581/18, já que caberia ao Município promover a divulgação, em tempo real, das informações relativas às licitações promovidas.

Quanto ao Plano de Contratações Anual, ao considerar que não se trata de requisito obrigatório, entendo que sua inexistência não compromete a validade do procedimento.

Em relação ao projeto básico, por se tratar de serviço comum de engenharia, se mostra suficiente o detalhamento constante do Termo de Referência, sem prejuízo à competitividade do certame.

Além disso, quanto às especificações técnicas do lote 2, valho-me da análise promovida pela Coordenadoria instrutiva no sentido de que não caracterizam limitação indevida à competitividade, considerando configurarem uma definição objetiva das características funcionais e qualitativas do objeto.

A ausência de cronograma físico-financeiro também não constitui irregularidade, já que no sistema de registro de preços não há definição prévia das quantidades a serem efetivamente executadas, tampouco as datas de realização dos serviços.

Por fim, a existência de divergência entre os valores constantes do Edital e do Termo de Referência, a qual seria decorrente da atualização dos preços apenas no instrumento convocatório, sem a correspondente adequação do documento técnico, compromete a coerência e a transparência da contratação, sendo procedente a representação também quanto a este ponto.

Diante deste cenário, esta Representação deve ser julgada parcialmente procedente, com determinação de anulação do Pregão Eletrônico n.° 35/2025, além da expedição de recomendações ao Município para o aperfeiçoamento de seus procedimentos licitatórios, nos termos propostos pela unidade técnica.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno:

I. julgue pela procedência parcial da presente Representação em razão da falha na pesquisa de preços, que não observou o disposto no art. 23, § 2º,

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

da Lei de Licitações; da ausência de Estudo Técnico Preliminar único e centralizado; do atraso significativo na publicação da íntegra do procedimento licitatório no Portal da Transparência do Município; e da divergência entre os custos da contratação presentes no Edital e no Termo de Referência;

II. DETERMINE ao Município de Antonina que ANULE o Pregão Eletrônico n.° 35/2025;

III. RECOMENDE ao Município de Antonina que:

III.I. na contratação de serviços comuns de engenharia, em observância ao art. 23, § 2º, da Lei da Lei 14.133/21, seja: a) privilegiada a consulta a referências oficiais, evitando a formação de preços amparada apenas em cotações diretas com fornecedores; b) efetuada a composição analítica e unitária dos custos, de maneira que permita rastrear a formação do preço de cada item licitado, com o adequado detalhamento da constituição dos valores referentes aos serviços a serem prestados e à cada produto a ser fornecido pelas licitantes; e c) o valor estimado acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos encargos sociais cabíveis;

III.II. Em contratações com necessidade comum entre diferentes órgãos municipais, as unidades demandantes contribuam internamente com informações setoriais, mas o instrumento formal destinado a amparar a licitação seja um Estudo Técnico Preliminar único e consolidado, capaz de refletir a demanda da Administração como um todo, contemplar estimativas quantitativas globais, de modo a possibilitar a obtenção de economia de escala, nos termos do art. 18, §1º, IV, da Lei n.º 14.133/2021;

III.III. Disponibilize a íntegra dos processos licitatórios devidamente publicadas, em tempo real, no Portal da Transparência, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) e com a Lei Estadual n.º 19.581/2018, garantindo, assim, maior transparência às licitações;

III.IV. Nos casos de complementação da pesquisa de preço realizada, com a consequente alteração dos custos unitários do objeto da licitação, seja devidamente atualizado o Termo de Referência, assegurando uniformidade

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

entre os documentos do processo e transparência das informações, em observância ao art. 6º, XXIII, “i”, da Lei n.º 14.133/2021.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para ciência e adoção das medidas que entender pertinentes em relação às recomendações expedidas e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

III- FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Em que pesem as considerações exaradas no voto proferido pelo ilustre Conselheiro-Relator José Durval Mattos do Amaral ouso divergir passando a expor os fundamentos que entendo determinantes para o julgamento da matéria.

Trata-se de Representação da Lei de Licitações formulada por Lucas de Barros Peluso (peça 03), Vereador do Município de Antonina, em face de supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico n.º 035/2025, voltado à contratação de empresa especializada para fornecimento e instalação de divisórias naval e em gesso acartonado com isolamento acústico, em atendimento às secretarias municipais, via Sistema de Registro de Preços, em três lotes, com valor estimado total de R$ 1.522.002,00 (um milhão, quinhentos e vinte e dois mil e dois reais).

O Relator, por meio do Despacho n.º 1652/25 – GCDA (peça 09), deferiu a medida cautelar e determinou a suspensão do certame, decisão posteriormente homologada pelo Acórdão n.º 3532/25 - Tribunal Pleno (peça 16).

Na sequência, regularmente citados, os interessados apresentaram suas razões de contraditório. Jean Pierre Ricardo Ramos, manifestou-se por meio da peça 26, sustentando, em síntese, a ausência de responsabilidade pessoal pelas impropriedades apontadas. Argumentou que a responsabilidade subjetiva é apurada pela verificação do nexo de causalidade entre a infração praticada ou o dano experimentado e o comportamento do agente. Defendeu, ainda, que não teria

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

praticado ato com dolo ou erro grosseiro, tampouco concorrido diretamente para eventual irregularidade na fase preparatória ou na condução do certame.

O Município de Antonina apresentou razões de contraditório na peça 29, sustentando, inicialmente, que a íntegra do procedimento administrativo já havia sido juntada nas peças 22 e 23 e que a contratação se encontrava instruída com os documentos essenciais da fase preparatória, entre eles o Documento de Formalização da Demanda, os Estudos Técnicos Preliminares, o Termo de Referência e a pesquisa de preços.

Argumentou que a conclusão acerca da inexistência desses documentos teria decorrido da ausência de sua localização em plataformas externas, sem que o Representante houvesse formulado pedido formal de acesso ou de extração de cópias perante o Município, circunstância que, a seu ver, não permitiria presumir que os elementos de planejamento não haviam sido produzidos.

Quanto à definição técnica do objeto, defendeu que a contratação tinha por finalidade o fornecimento e a instalação, sob demanda e de forma parcelada, de divisórias navais e em gesso acartonado, conforme padrões de desempenho e especificações constantes do Termo de Referência. Sustentou que o objeto não se caracterizava como obra de grande vulto nem se submetia, necessariamente, a regime de execução que impusesse a elaboração prévia de projeto básico, plantas, croquis ou memoriais técnicos nos moldes indicados na Representação. Acrescentou que os dispositivos legais invocados pelo Representante, especialmente os artigos 6º, inciso XXII[1], 14[2] e 46[3] da Lei n.º

[1] Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
(...)
XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;
[2] Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:
I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;
II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;
III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;
IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;
V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;

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

14.133/2021, não guardariam pertinência direta com as exigências documentais ou com a alegada restrição das especificações técnicas.

A Municipalidade afirmou, ainda, que a estimativa da demanda, os parâmetros de consumo e os elementos de formação dos valores estavam consignados nos estudos elaborados pelas Secretarias demandantes, os quais teriam considerado o histórico de atendimentos, as necessidades recorrentes de adequação dos ambientes administrativos e os padrões mínimos de qualidade esperados. Em relação às diferenças entre os valores constantes do Edital e do Termo de Referência, reconheceu que a tabela deste último não havia sido formalmente atualizada, atribuindo o fato a erro material, mas sustentou que foram realizadas pesquisas complementares após o parecer jurídico e que os valores efetivamente considerados na disputa eram aqueles constantes do Edital e cadastrados na plataforma BLL Compras.

No tocante à pesquisa de preços, alegou que os autos administrativos continham memória de cálculo e consultas de mercado aptas a demonstrar a compatibilidade dos valores estimados com os preços praticados no setor, defendendo que eventual necessidade de complementação ou de juntada integral desses elementos perante esta Corte não configuraria vício insanável. Também sustentou que as especificações do Lote 2, referentes a isolamento

---

VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.
§ 1º O impedimento de que trata o inciso III do **caput** deste artigo será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.
§ 2º A critério da Administração e exclusivamente a seu serviço, o autor dos projetos e a empresa a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo poderão participar no apoio das atividades de planejamento da contratação, de execução da licitação ou de gestão do contrato, desde que sob supervisão exclusiva de agentes públicos do órgão ou entidade.
§ 3º Equiparam-se aos autores do projeto as empresas integrantes do mesmo grupo econômico.
§ 4º O disposto neste artigo não impede a licitação ou a contratação de obra ou serviço que inclua como encargo do contratado a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, nas contratações integradas, e do projeto executivo, nos demais regimes de execução.
§ 5º Em licitações e contratações realizadas no âmbito de projetos e programas parcialmente financiados por agência oficial de cooperação estrangeira ou por organismo financeiro internacional com recursos do financiamento ou da contrapartida nacional, não poderá participar pessoa física ou jurídica que integre o rol de pessoas sancionadas por essas entidades ou que seja declarada inidônea nos termos desta Lei.
[3] Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:
I - empreitada por preço unitário;
II - empreitada por preço global;
III - empreitada integral;
IV - contratação por tarefa;
V - contratação integrada;
VI - contratação semi-integrada;
VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

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

acústico, pintura, perfis estruturais e acabamento, correspondiam a requisitos mínimos de desempenho, durabilidade e qualidade, usualmente encontrados no mercado, não havendo comprovação de que fossem indevidamente restritivas ou capazes de comprometer a competitividade.

A adoção do Sistema de Registro de Preços foi justificada pela existência de fornecimentos e serviços de demanda variável, parcelada e distribuída entre diferentes Secretarias Municipais, sendo apresentada como medida de racionalização administrativa, padronização e promoção da economicidade. O Município reconheceu que a motivação técnica e as estimativas de consumo poderiam ser complementadas, mas defendeu que tal providência não justificaria a invalidação do procedimento.

Em relação aos demais documentos da fase preparatória, argumentou que o Plano de Contratações Anual não constitui requisito obrigatório e absoluto de validade da licitação, pois o artigo 12, inciso VII, da Lei n.º 14.133/2021[4] dispõe que os órgãos responsáveis pelo planejamento poderão elaborá-lo, na forma de regulamento, enquanto o artigo 18[5] exige a compatibilização da contratação com o plano apenas quando este houver sido elaborado. Afirmou que, embora não existisse Plano de Contratações Anual formalmente instituído no âmbito municipal, o planejamento material da contratação estava demonstrado pelo Documento de Formalização da Demanda, pelos Estudos Técnicos Preliminares, pelo Termo de Referência e pela pesquisa de preços.

A defesa acrescentou que a exigibilidade de análise de riscos, estudo de vantajosidade, análise de impacto e cronograma físico-financeiro dependeria da natureza, da complexidade, do vulto e do regime de execução do objeto. Como a contratação envolvia, segundo alegado, fornecimento e instalação de divisórias sob demanda, com execução parcelada e baixa complexidade técnica,

---

[4] Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
(...)
VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

[5] Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos...

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

a ausência de algum desses instrumentos não configuraria, por si só, causa de nulidade, admitindo-se eventual saneamento ou complementação documental à luz da proporcionalidade, da eficiência e da instrumentalidade das formas.

O Município também impugnou a alegação relativa ao prazo para questionamento do edital, afirmando que a data-limite fixada para a apresentação de impugnações observava o prazo de três dias úteis previsto no artigo 164 da Lei n.º 14.133/2021[6], sem restrição à participação dos interessados. Por fim, atribuiu fragilidade à Representação, ao argumento de que diversos apontamentos teriam sido formulados sem consulta prévia aos autos administrativos, com utilização de dispositivos legais sem pertinência temática e sem demonstração concreta de direcionamento, prejuízo à competitividade ou dano ao erário. Com esses fundamentos, requereu o reconhecimento da improcedência da Representação e a admissão da produção de provas documentais.

É digno de nota que, anteriormente, o Município havia interposto Recurso de Revista contra o Acórdão n.º 3532/25 - Tribunal Pleno (peça 16), que homologara a medida cautelar concedida nos autos, insurgência que, contudo, não foi conhecida pelo Despacho n.º 158/26 - GCDA (peça 30), tanto porque a modalidade recursal eleita se mostrava inadequada, uma vez que o recurso cabível contra decisões concessivas de medidas cautelares é o agravo, quanto porque a irresignação foi apresentada intempestivamente, já que o prazo deveria ter sido contado da intimação do despacho que efetivamente concedeu a cautelar, e não da publicação do Acórdão que posteriormente apenas a homologou, razão pela qual não houve, naquela oportunidade, exame de mérito das justificativas apresentadas pela Municipalidade, seguindo-se, após a publicação do referido despacho e o cumprimento dos atos de comunicação processual, a certificação do decurso do prazo na peça 33.

Encerrada a fase de contraditório, os autos retornaram à instrução, ocasião em que a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar – CAIS, por meio da Instrução n.º 504/26 (peça 34), examinou a íntegra do procedimento

[6] Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

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

licitatório e as justificativas apresentadas pelos responsáveis, concluindo pela improcedência dos apontamentos relacionados à utilização do Sistema de Registro de Preços, à ausência de projeto básico e de cronograma físico-financeiro, à inexistência dos documentos da fase preparatória e à alegada restritividade das especificações técnicas do Lote 2, por entender que o objeto consistia em serviço comum de engenharia, padronizável, de baixa complexidade e destinado ao atendimento de necessidade frequente da Administração, que o Termo de Referência continha detalhamento suficiente e que os documentos indicados pelo Representante efetivamente integravam o processo administrativo, embora não tivessem sido tempestivamente disponibilizados no Portal da Transparência.

A unidade técnica, por outro lado, reconheceu irregularidades na formação do orçamento estimado, uma vez que o Município utilizou exclusivamente cotações diretas com fornecedores, sem observar os parâmetros do artigo 23, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021[7], sem consulta a referências oficiais e, especialmente quanto aos Lotes 2 e 3, sem composição analítica e unitária dos custos, discriminação dos serviços e produtos, BDI e encargos sociais, destacando, ainda, que os preços vencedores corresponderam a percentuais significativamente inferiores aos valores estimados e que não foi localizada comprovação de sua exequibilidade; apontou também que, embora houvesse Estudos Técnicos Preliminares elaborados pelas diversas Secretarias, não existia documento único e consolidado capaz de refletir a demanda global do Município e os possíveis ganhos de economia de escala, que a íntegra do procedimento somente foi publicada no Portal da Transparência após a instauração da Representação e que o Termo de Referência não foi atualizado após

[7] Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
(...)
§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

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

a realização de novas cotações, permanecendo divergente dos valores constantes do Edital.

Com esses fundamentos, a CAIS opinou pela procedência parcial da Representação e pela determinação de anulação do Pregão Eletrônico n.º 35/2025, em razão das irregularidades verificadas na pesquisa e na composição do orçamento estimado, considerando também que o certame permanecia suspenso e que não havia sido formalizado contrato com a empresa vencedora, além de propor recomendações para que, em futuras contratações de serviços comuns de engenharia, o Município privilegie referências oficiais, elabore composição analítica e unitária dos custos com BDI e encargos sociais, adote preferencialmente Estudo Técnico Preliminar único e consolidado quando houver demanda comum de diferentes órgãos, publique tempestivamente a íntegra dos processos licitatórios no Portal da Transparência e mantenha uniformidade entre os valores do Termo de Referência e do instrumento convocatório.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 291/26 1ª PC (peça 35), acompanhou integralmente a conclusão da unidade técnica, opinando pela procedência parcial da Representação, pela anulação do certame e pela expedição das recomendações propostas.

Submetido o feito a julgamento, considerando a relevância da controvérsia e, especialmente, a necessidade de aferir se as falhas apontadas nos autos, examinadas à luz de sua natureza, gravidade, extensão e repercussões concretas, ostentam aptidão jurídica suficiente para ensejar a invalidação integral do procedimento licitatório, pedi vista dos autos, passando a expor os fundamentos que orientam o presente voto.

Compartilho, em linha geral, o diagnóstico fático elaborado pela CAIS e referendado pelo Ministério Público de Contas. Divirjo, porém, em dois planos distintos e igualmente relevantes no que pertine, primeiro, quanto à qualificação jurídica das falhas identificadas; segundo, quanto à consequência que delas se extrai.

No que toca à qualificação, impõe-se precisão terminológica que não pode ser relegada a questão de estilo, pois, regra geral, o ordenamento jurídico-

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

administrativo brasileiro distingue, com nitidez crescente, as categorias da **irregularidade** e da **impropriedade**.

A irregularidade pressupõe desvio de conduta capaz de comprometer a validade do ato, gerar dano ao erário ou configurar violação substancial a norma cogente sendo, por isso, apta a ensejar, conforme o caso, anulação, débito ou sanção. Já a impropriedade, por sua vez, designa o desvio de natureza formal que, embora censurável e merecedor de correção, não contamina a substância do ato, nem produz lesão material verificável ao interesse público.

Essa distinção, longe de ser meramente doutrinária, encontra assento positivo no art. 5.º da Lei n.º 14.133/2021[8] que eleva a proporcionalidade à condição de princípio reitor das contratações públicas e nos arts. 20 a 22 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (LINDB)[9], que vedam ao órgão controlador decidir com base em valores jurídicos abstratos sem a devida consideração das consequências práticas, especialmente quando a decisão cogitada é a invalidação de ato ou contrato administrativo.

Esta Corte já reconheceu essa distinção, em precedente de contornos semelhantes, que falhas de natureza formal ou procedimental, desacompanhadas de repercussão material suficiente para comprometer a validade da contratação, podem ser qualificadas como impropriedades, atraindo resposta corretiva e prospectiva, em lugar de sanções ou medidas invalidatórias. Foi o que

---

[8] 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).

[9] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.
Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.
Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

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

ocorreu no Acórdão n.º 3717/23 - Tribunal Pleno[10] (Processo n.º 651140/21, peça 100 daqueles autos), no qual prevaleceu voto divergente por mim apresentado, afastando-se a resposta sancionatória e reputando-se suficiente a expedição de determinação voltada ao aperfeiçoamento dos procedimentos futuros.

O exame detido dos autos revela que os apontamentos remanescentes não possuem natureza, gravidade ou repercussão uniformes, impondo-se, por isso, sua apreciação individualizada, tanto para a adequada qualificação jurídica de cada ocorrência quanto para a definição da resposta de controle que lhe seja proporcional, uma vez que parte das falhas se limita a impropriedades formais ou procedimentais, passíveis de registro e correção prospectiva mediante recomendações, razão pela qual passo a examinar os apontamentos e, ao final, a medida jurídica que deles deve decorrer.

1. Do Sistema de Registro de Preços e da qualificação do objeto como serviço comum de engenharia

Acompanho a CAIS nesse ponto. A utilização do Sistema de Registro de Preços foi adequadamente justificada, e o objeto (instalação de divisórias) qualifica-se como serviço comum de engenharia nos termos do art. 6.º, XXI, "a", da Lei n.º 14.133/2021[11]: atividade objetivamente padronizável, sem alta complexidade técnica, com demanda frequente de diversas secretarias municipais. Presentes, portanto, os requisitos do art. 85, I e II[12], da mesma Lei.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 3605/2014 – Plenário (Rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer[13]), já assentou ser possível o registro

---

[10] Disponível em: https://viajuris.tce.pr.gov.br/pesquisa/visualizar/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-3717-2023-do-Tribunal-Pleno/28522

[11] Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:
a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

[12] Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:
I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

[13] **Acórdão 3605/2014-TCU-Plenário**
Enunciado
É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Contudo, o sistema

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

de preços para serviços comuns de engenharia de manutenção e conservação predial com demanda repetida e rotineira, ressalvando sua inaplicabilidade às obras, dada a indissociabilidade dos serviços. A distinção reforça a adequação do regime eleito no caso concreto, porquanto a instalação de divisórias não implica inovação do espaço físico nem alteração substancial das características originais do bem imóvel, não se confundindo com obra na acepção do art. 6.º, XII, "a", da Lei n.º 14.133/2021.

Improcedente a Representação nesse ponto.

2. Do projeto básico e das especificações do Lote 2

Acompanho a CAIS também nesse ponto porque o art. 18, § 3.º, da Lei n.º 14.133/2021[14] confere à Administração alternatividade quanto ao instrumento de planejamento a ser adotado na contratação de serviços comuns de engenharia, ou seja, a especificação do objeto pode ser realizada em Termo de Referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos, desde que não haja prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados.

A *ratio* do dispositivo é clara no sentido de sendo o serviço padronizável, como é o caso da instalação de divisórias, o detalhamento técnico suficiente pode ser alcançado por meio do Termo de Referência, por exemplo, sem que a ausência de projeto básico formal configure, por si só, irregularidade.

No caso concreto, o Termo de Referência descreve as especificações de cada lote, além de viabilizar a elaboração de propostas pelas licitantes em condições de plena competitividade. Não há lacuna informativa que comprometesse a formulação das propostas ou a posterior aferição da conformidade dos serviços executados porque o pressuposto legal para a dispensa do projeto

de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. (Denúncia, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)

[14] Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
(...)
§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

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

básico (inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões almejados) está, portanto, demonstrado.

Quanto ao Lote 2, as especificações de gesso acartonado com manta acústica de lã de rocha, perfis em aço zincado, eletrodutos e interruptores embutidos e rodapés metálicos não constituem exigências indevidas ou desproporcionais, pois traduzem padrões técnicos de desempenho e acabamento compatíveis com a destinação administrativa dos espaços a serem compartimentados.

Improcedente a Representação nesses dois pontos.

3. Da pesquisa de preços

Aqui reside o núcleo da impropriedade efetivamente verificada porque o Município realizou a pesquisa de preços exclusivamente mediante cotações diretas com cinco fornecedores, sem consulta a qualquer referência oficial, notadamente o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), em desacordo com o art. 23, § 2.º, I[15], da Lei n.º 14.133/2021 e com o art. 14 da Lei Municipal n.º 81/2023[16], que remete ao Decreto Federal n.º 7.983/2013.

Esta Corte possui jurisprudência vinculante sobre o tema, firmada no Acórdão n.º 4624/17 - Tribunal Pleno[17], com força normativa nos termos do art. 41 da Lei Orgânica:

---

[15] Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
(...)
§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

[16] **Art. 14.** Na elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia a serem realizadas em âmbito do Poder Executivo Municipal, quando se tratar de recursos próprios, observar-se-á como parâmetro normativo, no que couber, o disposto no Decreto Federal nº 7.983, de 08 de abril de 2013, e na Portaria Interministerial 13.395, de 05 de junho de 2020.

[17] Disponível em: https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/DetalhesAcordao?idAto=5390

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 983475/16
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PINHAIS
INTERESSADO: LUIZ GOULARTE ALVES
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 4624/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Consulta a banco de dados para formação do preço máximo. Possibilidade. Princípios. Diversificação de fontes. Desnecessidade de regulamentação local. Obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, no Estado do Paraná. Recomendação para que o preço máximo não seja inferior ao valor estimado.

Tal Acórdão acima ensina que os valores balizadores do preço máximo devem ser adequados à realidade do mercado e que a Administração deve ampliar ao máximo as fontes informativas consultadas, entre as quais o portal de compras governamentais, editais e contratos similares, atas de registro de preços, publicações especializadas, cotações com fornecedores e sítios eletrônicos especializados de amplo acesso.

Mais recentemente, o Tribunal Pleno reafirmou essa orientação no Acórdão n.º 3143/25[18] (Rel. Cons. Fabio de Souza Camargo), sublinhando ser fundamental evitar distorções no valor estimado, especialmente em contratações de serviços de engenharia, nas quais referências oficiais como o Sinapi devem ser prioritariamente consultadas.

Outrossim, não houve composição analítica e unitária dos custos dos Lotes 2 e 3, inviabilizando a rastreabilidade da formação do preço, exigência decorrente do art. 23, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021. A própria Procuradoria Geral do Município, em análise prévia, recomendou a ampliação das fontes de pesquisa, recomendação que foi atendida apenas parcialmente, com a repetição de cotações junto às mesmas empresas, sem incorporação de fontes diversificadas ou de bancos oficiais.

[18] Acesso em: https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2025/11/000200050.pdf.

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

Conheço, assim, a impropriedade na pesquisa de preços e acompanho o juízo de procedência parcial da Representação neste ponto.

4. Do Estudo Técnico Preliminar

A CAIS identificou que cada secretaria elaborou seu próprio ETP de forma isolada, sem que houvesse um instrumento único e consolidado capaz de refletir a demanda global da Administração municipal.

O art. 18, § 1.º, IV, da Lei n.º 14.133/2021[19] impõe que o Estudo Técnico Preliminar contenha estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações de modo a possibilitar economia de escala.

Ora, a *ratio* do dispositivo é precisa, pois quando diversas unidades administrativas compartilham uma mesma necessidade, a agregação das demandas em um instrumento único não é mera formalidade burocrática, mas condição para que a Administração identifique corretamente o volume total a contratar e, a partir disso, obtenha condições mais vantajosas junto ao mercado.

No caso concreto, cada secretaria procedeu de forma autônoma, descrevendo suas necessidades específicas e estimando quantitativos de maneira individualizada, sem que houvesse consolidação posterior e o resultado foi duplo, isto é, de um lado, a perda da economia de escala que uma contratação unificada e bem dimensionada poderia proporcionar; de outro, a cotação de quantidades inferiores à demanda global efetiva das secretarias, o que distorceu o orçamento de referência para cima, contribuindo, ao lado da pesquisa de preços deficiente, para a superestimação dos valores estimados em todos os lotes.

---

[19] Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
(...)
§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
(...)
IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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

A fragmentação do planejamento, portanto, não apenas contraria o comando legal, mas produziu efeito concreto sobre a qualidade do certame.

Assim, acompanho o diagnóstico da CAIS e voto pela procedência da Representação neste ponto, com expedição de recomendação.

5. Da divergência entre os valores do Edital e do Termo de Referência

A divergência entre os custos unitários constantes do Edital e os do Termo de Referência tem origem identificada e não controvertida, isto é, a Procuradoria Geral do Município, em análise prévia da licitação, recomendou que a pesquisa de preços fosse refeita, a fim de que as cotações obtidas fossem posteriores à emissão do Documento de Formalização da Demanda. O Município acatou a recomendação, realizou novas cotações e atualizou os valores no Edital, mas deixou de promover a correspondente atualização no Termo de Referência, que permaneceu com os custos unitários originais e, assim, o vício não é de substância econômica, mas de uniformidade documental.

O Termo de Referência é o documento estruturante da fase preparatória e é nele que os potenciais licitantes e os órgãos de controle buscam os parâmetros econômicos da contratação. A manutenção de valores desatualizados nesse documento compromete a transparência do processo e pode gerar insegurança quanto aos referenciais efetivamente adotados ainda que, no caso concreto, a origem da divergência seja rastreável e a boa-fé do gestor não esteja em questão.

Reconheço a impropriedade e voto pela expedição de recomendação ao Município para que, em futuras contratações, havendo necessidade de complementação da pesquisa de preços com consequente alteração dos custos unitários, seja o Termo de Referência devidamente atualizado antes da publicação do instrumento convocatório, assegurando uniformidade entre os documentos do processo.

6. Da publicidade no Portal da Transparência

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

A íntegra do procedimento licitatório foi publicada no Portal da Transparência Municipal apenas em 21 de janeiro de 2026, mais de três meses após a publicação do edital, ocorrida em 16 de outubro de 2025, a realização da sessão pública, em 30 de outubro de 2025, e a adjudicação da Ata de Registro de Preços, em 18 de novembro de 2025.

O atraso não é circunstancial porque abrange exatamente o período em que a licitação se desenvolveu e se concluiu, privando os cidadãos e os potenciais interessados do acesso às informações quando esse acesso teria utilidade real, seja para subsidiar impugnações ao edital, seja para acompanhar a sessão de julgamento, seja para exercer o controle social sobre o resultado homologado.

A conduta contraria o princípio constitucional da publicidade, inscrito no art. 37, caput, da Constituição Federal[20], bem como o art. 8.º da Lei n.º 12.527/2011[21], que impõe aos órgãos públicos o dever de divulgar, independentemente de requerimento, as informações de interesse coletivo por eles produzidas ou custodiadas.

No âmbito estadual, o art. 1.º da Lei n.º 19.581/2018[22] é ainda mais específico, pois determina a disponibilização em tempo real da íntegra dos processos licitatórios nos sítios eletrônicos dos órgãos estaduais e municipais paranaenses.

A defesa do Município, ao sustentar que os documentos estavam "*arquivados nos autos administrativos*" e que o Representante não havia formulado pedido formal de acesso, revela compreensão equivocada do dever de transparência ativa, ou seja, a obrigação de publicar não depende de provocação do administrado e sim é dever espontâneo e contínuo da Administração.

A impropriedade não é relevante apenas em abstrato até porque foi precisamente a ausência de documentos essenciais no Portal da Transparência que

[20] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência...(g.n.)
[21] Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
[22] **Art. 1º** Os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta que realizarem processos licitatórios, disponibilizarão a íntegra desses processos em tempo real em seus sites.

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

deu origem a parte das alegações da presente Representação, na medida em que o Representante não tinha como acessar o Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa de preços e demais peças da fase interna antes de deflagrar o feito, o que demonstra, de forma concreta e não meramente hipotética, que o controle social que o princípio da publicidade visa assegurar foi efetivamente frustrado, convertendo a omissão do Município em causa direta da instauração deste feito perante esta Corte.

Acompanho a instrução técnica e voto pela expedição de recomendação ao Município para que publique, em tempo real, a íntegra dos processos licitatórios no Portal da Transparência, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) e com a Lei Estadual n.º 19.581/2018.

7. Da proporcionalidade da resposta: a existência de contrato formalizado, a modulação da própria cautelar, o Decreto Federal n.º 7.983/2013, a LINDB e as razões pelas quais a anulação não é a medida adequada ao caso concreto

Sem embargo do rigor técnico que caracteriza a Instrução n.º 504/26 – CAIS (peça 34) e do Parecer do Ministério Público de Contas (peça 35), ouso divergir, com a devida vênia, da conclusão de que a anulação do Pregão Eletrônico n.º 035/2025 seja a resposta proporcionalmente adequada ao caso concreto e passo a expor os fundamentos desse dissenso.

O primeiro elemento que altera substancialmente o quadro decisório é a existência da Ata de Registro de Preços n.º 103/2025, assinada digitalmente em 18 de novembro de 2025, portanto, antes da expedição do Despacho Cautelar n.º 1.652/25 - GCDA (peça 09), datada de 08/12/2025, e de sua posterior publicação neste Tribunal, registrando valor total de R$ 660.879,90 (seiscentos e sessenta mil, oitocentos e setenta e nove reais e noventa centavos), distribuídos nos três lotes objeto do certame, todos com preços substancialmente inferiores aos estimados:

LOTE	PREÇO ESTIMADO (R$)	VALOR FINAL (R$)	PROPOSTA x ORÇAMENTO (%)
1	742.212,00	375.000,00	50,52
2	697.620,00	239.400,00	34,31
3	82.170,00	46.480,00	56,56

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

O segundo elemento é o que o próprio certame demonstrou quanto à adequação econômica de seu resultado.

Explico.

O valor máximo estimado para os três lotes foi de R$ 1.522.002,00 (um milhão, quinhentos e vinte e dois mil e dois reais); o valor efetivamente homologado, após disputa entre sete licitantes em ampla concorrência, foi de R$ 660.880,00 (seiscentos e sessenta mil, oitocentos e oitenta reais), equivalente a 43,42% do teto estimado.

A conclusão é inevitável porque a pesquisa de preços foi metodologicamente deficiente e produziu orçamento de referência superestimado, impropriedade reconhecida neste voto, mas o mercado corrigiu a distorção com folga.

Sete empresas participaram livremente, houve disputa real, e o resultado foi um valor homologado quase na metade do teto, sem sobrepreço, com subpreço expressivo.

Assim, a impropriedade na formação do orçamento de referência não contaminou o resultado econômico do certame, pelo contrário, a competitividade do pregão produziu exatamente o efeito que o princípio da economicidade almeja e que o Decreto Federal n.º 7.983/2013 e a Lei Municipal n.º 81/2023 visam instrumentalmente assegurar.

Nesse contexto, o art. 22 da LINDB[23] impõe-se como vetor interpretativo inafastável ao determinar que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo e que, na aplicação de sanções, sejam ponderadas a natureza e a gravidade da infração cometida e os danos que dela provierem para a Administração Pública, preceito que ressoa com intensidade

[23] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

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

peculiar no caso concreto porque a infração é real, mas de natureza procedimental e metodológica, e o dano dela decorrente é inexistente em razão do certame ser disputado por sete licitantes em ampla concorrência, o valor homologado representou menos da metade do teto estimado, e a pesquisa de preços deficiente produziu orçamento superestimado que o próprio mercado corrigiu com folga, de modo que decretar a anulação do pregão nessas circunstâncias seria ignorar precisamente o que o art. 22 da LINDB proíbe de impor consequência gravosa desconectada da extensão real do dano causado à Administração.

Esse entendimento encontra amparo no precedente paradigmático desta Corte firmado no Acórdão n.º 3717/23 – Tribunal Pleno[24] (Processo n.º 651140/21 - Município de Sengés), no qual se reconheceu a impropriedade na formação do preço por ausência de comprovação documental das fontes de pesquisa, mas se afastou a aplicação de sanção com fundamento no art. 22 da LINDB, por não restar demonstrado que o preço praticado estivesse em desacordo com o valor de mercado, precedente cujo modelo de resposta proporcional é materialmente idêntico ao que defendo para o presente caso, cuja estrutura fática é análoga: impropriedade procedimental na pesquisa de preços, ausência de sobrepreço demonstrado, resultado competitivo favorável ao erário e ata já formalizada.

Por todas essas razões, **voto pela procedência parcial da Representação, sem determinação de anulação do Pregão Eletrônico n.º 035/2025 e da Ata de Registro de Preços n.º 103/2025**, para que, em futuros procedimentos de contratação, proceda à hígida pesquisa de preços para fins de ofertar o necessário subsídio para fixação dos preços dos bens/serviços que pretende contratar.

Ante todo o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, formulada por **LUCAS DE BARROS PELUSO** em face do **MUNICÍPIO DE ANTONINA**, em razão das falhas verificadas na formação do orçamento estimado do Pregão Eletrônico n.º 035/2025, decorrentes da utilização exclusiva de cotações diretas com fornecedores,

[24] Disponível em: https://viajuris.tce.pr.gov.br/pesquisa/visualizar/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-3717-2023-do-Tribunal-Pleno/28522

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

sem consulta a referências oficiais e sem composição analítica e unitária dos custos, BDI e encargos sociais, bem como das impropriedades relacionadas à ausência de Estudo Técnico Preliminar único e consolidado, à publicação tardia da íntegra do procedimento licitatório no Portal da Transparência e à divergência formal entre os valores constantes do Edital e do Termo de Referência, afastando, contudo, a determinação de anulação do certame, por não se mostrar medida necessária, adequada e proporcional diante da ausência de sobrepreço ou dano ao erário, da efetiva competitividade verificada, da expressiva redução dos valores ao término da disputa e da formalização da Ata de Registro de Preços n.º 103/2025 anteriormente à concessão da medida cautelar.

Em consequência, **VOTO**:

I – Pela improcedência da Representação quanto aos apontamentos relativos:

a) à utilização do Sistema de Registro de Preços, por se tratar de serviço comum de engenharia, padronizável, de baixa complexidade e destinado ao atendimento de necessidade frequente da Administração, em conformidade com o art. 85, incisos I e II, da Lei n.º 14.133/2021;

b) à ausência de projeto básico, uma vez que o Termo de Referência contém os elementos suficientes à definição do objeto e dos padrões de desempenho e qualidade pretendidos, nos termos do art. 18, § 3.º, da Lei n.º 14.133/2021;

c) às especificações técnicas do Lote 2, por não haver demonstração de direcionamento, restrição indevida à competitividade ou exigência incompatível com o objeto;

d) à ausência de Plano de Contratações Anual, cuja elaboração não constitui requisito indispensável à validade da contratação; e

e) à ausência de cronograma físico-financeiro, instrumento que não se mostra exigível para a contratação em exame, estruturada por meio do Sistema de Registro de Preços;

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

II – Pelo reconhecimento da procedência da Representação quanto às seguintes falhas e impropriedades:

a) deficiência na pesquisa de preços e na formação do orçamento estimado, em razão da ausência de consulta a referências oficiais, especialmente ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, e da inexistência de composição analítica e unitária dos custos, BDI e encargos sociais, em desconformidade com o art. 23, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021, com o Decreto Federal n.º 7.983/2013;

b) elaboração fragmentada dos Estudos Técnicos Preliminares pelas diversas Secretarias Municipais, sem instrumento único e consolidado capaz de refletir a demanda global da Administração e os possíveis ganhos de economia de escala;

c) publicação da íntegra do procedimento licitatório no Portal da Transparência somente após a instauração da presente Representação, em desconformidade com o art. 8.º da Lei n.º 12.527/2011 e com o art. 1.º da Lei Estadual n.º 19.581/2018; e

d) divergência entre os custos unitários constantes do Edital e do Termo de Referência, decorrente da ausência de atualização deste último após a realização de novas cotações;

III – Pelo afastamento da determinação de anulação do Pregão Eletrônico n.º 035/2025 e da Ata de Registro de Preços n.º 103/2025, uma vez que as falhas reconhecidas, embora mereçam censura e correção, não se mostraram acompanhadas de sobrepreço, dano ao erário, direcionamento, restrição concreta à competitividade ou resultado desvantajoso à Administração, revelando-se suficiente, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade da LINDB, a adoção de medidas corretivas e prospectivas;

IV – Pela expedição das seguintes RECOMENDAÇÕES ao Município de Antonina, para que, nas futuras contratações de serviços comuns de engenharia:

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

a) realize a pesquisa de preços em observância ao art. 23, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021, mediante consulta prioritária a referências oficiais, complementada por outras fontes idôneas, com elaboração de composição analítica e unitária dos custos, inclusão de BDI de referência e encargos sociais cabíveis;

b) havendo demanda comum a diversas Secretarias ou órgãos municipais, elabore preferencialmente Estudo Técnico Preliminar único e consolidado, capaz de refletir a necessidade global da Administração, as estimativas quantitativas totais e os possíveis ganhos de economia de escala;

c) promova a divulgação tempestiva e integral dos documentos das fases preparatória e externa dos procedimentos licitatórios no Portal da Transparência, desde a sua produção, em conformidade com a Lei n.º 12.527/2011 e com a Lei Estadual n.º 19.581/2018; e

d) sempre que houver complementação ou revisão da pesquisa de preços após a elaboração do Termo de Referência, proceda à correspondente atualização desse instrumento antes da publicação do edital, de modo a assegurar uniformidade entre os documentos que compõem a fase preparatória da contratação;

V – Após o trânsito em julgado, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, para as anotações e providências cabíveis, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo – DP, para encerramento e arquivamento, nos termos regimentais.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

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

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações, formulada por LUCAS DE BARROS PELUSO em face do MUNICÍPIO DE ANTONINA, em razão das falhas verificadas na formação do orçamento estimado do Pregão Eletrônico n.º 035/2025, decorrentes da utilização exclusiva de cotações diretas com fornecedores, sem consulta a referências oficiais e sem composição analítica e unitária dos custos, BDI e encargos sociais, bem como das impropriedades relacionadas à ausência de Estudo Técnico Preliminar único e consolidado, à publicação tardia da íntegra do procedimento licitatório no Portal da Transparência e à divergência formal entre os valores constantes do Edital e do Termo de Referência, afastando, contudo, a determinação de anulação do certame, por não se mostrar medida necessária, adequada e proporcional diante da ausência de sobrepreço ou dano ao erário, da efetiva competitividade verificada, da expressiva redução dos valores ao término da disputa e da formalização da Ata de Registro de Preços n.º 103/2025 anteriormente à concessão da medida cautelar e, em consequência:

II – julgar IMPROCEDENTE a Representação quanto aos apontamentos relativos:

(i)à utilização do Sistema de Registro de Preços, por se tratar de serviço comum de engenharia, padronizável, de baixa complexidade e destinado ao atendimento de necessidade frequente da Administração, em conformidade com o art. 85, incisos I e II, da Lei n.º 14.133/2021;

(ii) à ausência de projeto básico, uma vez que o Termo de Referência contém os elementos suficientes à definição do objeto e dos padrões de desempenho e qualidade pretendidos, nos termos do art. 18, § 3.º, da Lei n.º 14.133/2021;

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

(iii) às especificações técnicas do Lote 2, por não haver demonstração de direcionamento, restrição indevida à competitividade ou exigência incompatível com o objeto;

(iv)à ausência de Plano de Contratações Anual, cuja elaboração não constitui requisito indispensável à validade da contratação; e

(v)à ausência de cronograma físico-financeiro, instrumento que não se mostra exigível para a contratação em exame, estruturada por meio do Sistema de Registro de Preços;

III – julgar **PROCEDENTE** a Representação quanto às seguintes falhas e impropriedades:

(i)deficiência na pesquisa de preços e na formação do orçamento estimado, em razão da ausência de consulta a referências oficiais, especialmente ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, e da inexistência de composição analítica e unitária dos custos, BDI e encargos sociais, em desconformidade com o art. 23, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021, com o Decreto Federal n.º 7.983/2013;

(ii) elaboração fragmentada dos Estudos Técnicos Preliminares pelas diversas Secretarias Municipais, sem instrumento único e consolidado capaz de refletir a demanda global da Administração e os possíveis ganhos de economia de escala;

(iii)publicação da íntegra do procedimento licitatório no Portal da Transparência somente após a instauração da presente Representação, em desconformidade com o art. 8.º da Lei n.º 12.527/2011 e com o art. 1.º da Lei Estadual n.º 19.581/2018; e

(iv)divergência entre os custos unitários constantes do Edital e do Termo de Referência, decorrente da ausência de atualização deste último após a realização de novas cotações;

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

IV – **afastar a DETERMINAÇÃO** de anulação do Pregão Eletrônico n.º 035/2025 e da Ata de Registro de Preços n.º 103/2025, uma vez que as falhas reconhecidas, embora mereçam censura e correção, não se mostraram acompanhadas de sobrepreço, dano ao erário, direcionamento, restrição concreta à competitividade ou resultado desvantajoso à Administração, revelando-se suficiente, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade da LINDB, a adoção de medidas corretivas e prospectivas;

V – expedir as seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao Município de Antonina, para que, nas futuras contratações de serviços comuns de engenharia:

(i) realize a pesquisa de preços em observância ao art. 23, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021, mediante consulta prioritária a referências oficiais, complementada por outras fontes idôneas, com elaboração de composição analítica e unitária dos custos, inclusão de BDI de referência e encargos sociais cabíveis;

(ii)havendo demanda comum a diversas Secretarias ou órgãos municipais, elabore preferencialmente Estudo Técnico Preliminar único e consolidado, capaz de refletir a necessidade global da Administração, as estimativas quantitativas totais e os possíveis ganhos de economia de escala;

(iii) promova a divulgação tempestiva e integral dos documentos das fases preparatória e externa dos procedimentos licitatórios no Portal da Transparência, desde a sua produção, em conformidade com a Lei n.º 12.527/2011 e com a Lei Estadual n.º 19.581/2018; e

(iv) sempre que houver complementação ou revisão da pesquisa de preços após a elaboração do Termo de Referência, proceda à correspondente atualização desse instrumento antes da publicação do edital, de modo a assegurar uniformidade entre os documentos que compõem a fase preparatória da contratação;

VI – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, para as anotações e providências cabíveis, e,

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

na sequência, à Diretoria de Protocolo – DP, para encerramento e arquivamento, nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor) e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido) e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, apresentaram voto pela procedência parcial, determinação e recomendações.

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

Plenário Virtual, 24 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

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.EBFH.GPDX