TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	41151/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	BRUNA FIORE MIOTTO, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, FERNANDO FURIATTI SABOIA, INFRAVIA - ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE INFRAESTRUTURA VIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ, JANICE KAZMIERCZAK SOARES, RODRIGO LUIZ FREITAG, THAIS VOLTTANI KOYAMA
ADVOGADO / PROCURADOR	LUCIANO TINOCO MARCHESINI, RODRIGO GAWLIK JUNIOR
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2676/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Concorrência eletrônica. Contratação integrada. Elaboração de projetos básico e executivo. Execução de obras de pavimentação das rodovias PR-510 e PR-512. Alegada inadequação técnica do anteprojeto. Suposta transferência indevida de riscos à contratada. Questionamentos acerca da matriz de riscos, da planilha orçamentária, da composição do Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) e da incidência de PIS/COFINS sobre ligantes asfálticos. Exigência de apresentação de plano de recuperação judicial homologado. Ausência de demonstração objetiva de irregularidades. Anteprojeto compatível com a natureza do regime de contratação integrada. Possibilidade de revisão e aperfeiçoamento das soluções técnicas nas fases de projeto básico e executivo. Matriz de riscos em consonância com a Lei n.º 14.133/2021. Detalhamento orçamentário adequado à finalidade do anteprojeto. Regularidade da metodologia adotada para composição do orçamento de referência. Exigência de plano de recuperação judicial homologado como mecanismo legítimo de aferição da capacidade econômico-financeira. Efetiva competitividade do certame, com participação de treze licitantes e desconto expressivo em relação ao orçamento estimado. Inexistência de ofensa aos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade e do equilíbrio econômico-financeiro. Improcedência da Representação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de **Representação da Lei de Licitações** (peça 3), cumulada com pedido de cautelar, proposta pela **INFRAVIA – Associação das Empresas de Infraestrutura Viária do Estado do Paraná**, em face do Edital da **Concorrência Eletrônica n.º 010/2025 – DER/PR**, e da **decisão administrativa** que rejeitou a impugnação apresentada pela entidade (Informação n.º 014/2026 – DT/CPAO), promovido pelo **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ – DER/PR**, objetivando a (peça 4, fl. 1):

> Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico, Executivo e Execução das Obras de pavimentação da PR-510 e PR-512, entre Balsa Nova e Mariental, numa extensão total de 18,09 km.

A **Representante** sustenta o cabimento da medida com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021[1] e no art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal[2], destacando a urgência da atuação cautelar diante do então risco de avanço do certame e da eventual celebração de contrato fundado em premissas técnicas e orçamentárias irregulares.

No mérito, a INFRAVIA sustenta que, em se tratando de contratação integrada, o anteprojeto constitui o elemento jurídico e técnico central da licitação, por ser a única base disponível às licitantes para definição de soluções técnicas, mensuração de riscos e formação de preços.

Nessa linha, invoca o art. 46, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021[3], que veda

---

[1] **Art. 170**. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei.
[...]
§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

[2] **Art. 282.** A representação prevista na Lei n° 8.666/1993 será autuada, distribuída e encaminhada ao Conselheiro Relator, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 125, IV, da Lei Complementar n° 113/2005. (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)

[3] **Art. 46**. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:
§ 2º A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

a transferência à contratada de riscos decorrentes de inconsistências técnicas, falhas conceituais ou desconformidades normativas do anteprojeto. Argumenta que não se discute a admissibilidade abstrata da contratação integrada prevista na legislação, mas sim a necessidade de rigor técnico elevado na modelagem do anteprojeto quando a Administração opta por esse regime, justamente por dispensar a elaboração de projeto básico como referência de riscos, sob pena de violação à repartição objetiva de riscos prevista na Lei n.º 14.133/2021.

A Representante afirma que o anteprojeto do certame ingressa na licitação com premissas geométricas e técnicas reconhecidamente inadequadas às normas aplicáveis, especialmente no que se refere às velocidades de projeto e às rampas longitudinais, que atingem percentuais entre 8% e 13,5% em aproximadamente 10% do trecho, em desconformidade com o Manual de Projeto Geométrico do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Ressalta que o próprio anteprojeto admite expressamente a necessidade de revisão dessas premissas na fase de projeto executivo, circunstância que, segundo a entidade, não configura mera liberdade técnica, mas verdadeiro reconhecimento prévio de inadequação normativa, incompatível com a utilização do anteprojeto como base segura para licitação em regime de contratação integrada.

Sustenta que a matriz de riscos do edital promove indevida transferência à contratada dos impactos econômicos decorrentes de acréscimos de terraplenagem, contenções, drenagem complementar e utilização de materiais de diferentes categorias, todos diretamente relacionados às falhas conceituais do anteprojeto. Alega que tais riscos não podem ser qualificados como eventos supervenientes, mas decorrem de vícios preexistentes da modelagem técnica, em afronta ao art. 46, § 2º, e ao art. 124, ambos da Lei n.º 14.133/2021, bem como aos princípios da razoabilidade, do equilíbrio econômico-financeiro e da repartição objetiva de riscos.

A Representante também aponta possíveis inconsistências geométricas e contradições normativas entre o termo de referência e o anteprojeto, na medida em que o primeiro exige observância aos manuais técnicos do DER/PR e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

do DNIT, enquanto o segundo adota parâmetros incompatíveis com tais normas, impondo às licitantes uma situação de insegurança jurídica e técnica.

Ademais, destaca lacunas relevantes quanto às interfaces da obra com a rodovia concedida BR-476, afirmando que o edital se baseia em estudos conceituais anteriores ao leilão da concessão, sem referência a projetos executivos aprovados pela concessionária responsável, tampouco definição clara acerca das aprovações necessárias pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da responsabilidade pelos custos decorrentes de eventuais ajustes, os quais permaneceriam indefinidos no anteprojeto, na matriz de riscos e no orçamento de referência.

No tocante ao orçamento, a INFRAVIA aponta falhas graves na planilha de quantidades, com especial destaque para o Grupo 14 (Iluminação), indicando ausência de itens essenciais, inconsistências entre detalhamento técnico e quantitativos previstos, omissão de componentes relevantes e descrições genéricas de serviços e remanejamentos. Sustenta que tais lacunas inviabilizam a correta formação de preços e comprometem a comparabilidade objetiva entre as propostas, afetando a isonomia e a competitividade do certame e tornando inevitável a adoção de contingências financeiras arbitrárias ou, alternativamente, a posterior necessidade de recomposição contratual.

A Representante também impugna a composição do orçamento de referência no que se refere aos ligantes asfálticos, afirmando que há inclusão indevida de PIS e COFINS, em afronta ao regime monofásico aplicável aos derivados de petróleo, bem como adoção de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) incompatível com entendimentos técnicos mais recentes do Tribunal de Contas da União e do DNIT. Sustenta que o edital desconsidera a aplicação imediata da Lei Estadual n.º 22.883/2025, a qual impõe a adequação dos editais publicados sob sua égide às novas disposições legais, sob pena de violação ao princípio da legalidade e ao art. 23 da Lei n.º 14.133/2021.

Quanto à exigência editalícia de apresentação de plano de recuperação judicial homologado como condição de habilitação, a INFRAVIA sustenta tratar-se de requisito sem amparo na Lei n.º 11.101/2005 e na Lei n.º

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

14.133/2021, configurando exigência restritiva e criadora de obrigação não prevista em lei. Ressalta que a decisão administrativa que rejeitou a impugnação não indica precedentes específicos que autorizem tal exigência no âmbito da nova Lei de Licitações, limitando-se a justificativas genéricas, o que reforçaria o caráter restritivo e desproporcional da exigência.

Afirma, por fim, que a decisão administrativa que indeferiu a impugnação apresentada limita-se, em grande parte, a respostas genéricas e abstratas, sem enfrentamento técnico concreto dos vícios apontados no anteprojeto, na matriz de riscos e na planilha orçamentária, circunstância que, segundo a representante, evidencia a necessidade de atuação preventiva deste Tribunal.

Diante desse conjunto de alegações, a Representante afirma existir risco concreto e imediato de dano ao erário, uma vez que o certame, tal como estruturado, tende a resultar, inevitavelmente, em propostas com sobrepreço preventivo ou, alternativamente, em propostas artificialmente reduzidas, seguidas de pleitos futuros de reequilíbrio econômico-financeiro, razão pela qual requer a concessão de medida cautelar para suspensão do certame e, no mérito, o reconhecimento das ilegalidades apontadas, com a consequente reformulação e republicação do edital.

Por consequência, requer (peça 3, fls. 13 e 14):

1. O recebimento e processamento da presente representação, com ciência ao Ministério Público de Contas, em face do Edital de Concorrência Eletrônica n.º 010/2025 – DER/DT, do DER/PR, bem como da decisão administrativa que rejeitou a impugnação (Informação 014/2026 – DT/CPAO).

2. A concessão de medida cautelar determinando a imediata suspensão do certame, em todas as suas fases futuras (inclusive abertura de propostas, lances, julgamento e adjudicação), até decisão de mérito deste Tribunal, para evitar a celebração de contrato fundado em anteprojeto, matriz de riscos e orçamento manifestamente desconformes com a Lei n.º 14.133/2021 e com a legislação estadual aplicável.

3. No mérito, o reconhecimento das ilegalidades apontadas, em especial:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

a. utilização de anteprojeto com premissas geométricas e técnicas reconhecidamente inadequadas às normas do DER/PR, DNIT e ABNT, em regime de contratação integrada;

b. transferência, pela matriz de riscos, de riscos decorrentes de falhas conceituais do anteprojeto à contratada;

c. falhas graves na planilha orçamentária, com destaque para o Grupo 14 (Iluminação), que inviabilizam a correta formulação de propostas;

d. composição de BDI e tributos dos ligantes asfálticos em desacordo com o regime monofásico e com a exigência de orçamento compatível com preços de mercado;

e. exigência editalícia de plano de recuperação judicial homologado sem amparo na Lei n.º 11.101/2005 e na Lei n.º 14.133/2021.

4. A determinação ao DER/PR para que proceda à reformulação integral do edital, com: (i) revisão do anteprojeto para adequação às normas técnicas; (ii) reestruturação da matriz de riscos em consonância com o art. 46, §2º, da Lei n.º 14.133/2021; (iii) correção e detalhamento da planilha orçamentária, notadamente do Grupo 14; (iv) readequação da composição de BDI e tributos dos ligantes asfálticos às normas tributárias e de controle; e (v) supressão da exigência de plano de recuperação judicial homologado, com consequente republicação do edital.

5. A intimação do DER/PR para apresentar cópia integral do processo administrativo licitatório, dos estudos técnicos preliminares, do anteprojeto, da matriz de riscos, da planilha orçamentária completa (com memórias de cálculo de BDI e tributos) e da legislação interna (POPs, especificações de projeto) mencionados em sua decisão.

Em manifestação preliminar (peça 13), o **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ – DER/PR** apresentou defesa integral das premissas estabelecidas no Edital da Concorrência Eletrônica n.º 010/2025, sustentando, em síntese, a inexistência de irregularidades capazes de justificar a concessão da medida cautelar pleiteada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

A Autarquia afirma que a modelagem adotada observa as diretrizes da Lei n.º 14.133/2021 quanto ao regime de contratação integrada, destacando que a possibilidade de revisão e detalhamento das premissas técnicas na fase de elaboração dos projetos básico e executivo constitui característica inerente ao próprio regime jurídico escolhido, não configurando reconhecimento de inadequação normativa do anteprojeto.

Sustenta que o anteprojeto apresenta nível de definição compatível com as exigências legais, estabelecendo padrões mínimos suficientes para orientar a execução e permitir a formulação das propostas, cabendo ao contratado desenvolver soluções técnicas dentro dos limites fixados pela Administração.

No que se refere à alegada transferência indevida de riscos, o DER/PR assevera que a matriz de riscos foi estruturada em consonância com o art. 6º, inciso XXVII[4], e art. 46 da Lei n.º 14.133/2021[5], tendo por finalidade apenas a alocação prévia de responsabilidades em relação a eventos supervenientes, sem reconhecimento de falhas conceituais no anteprojeto. Defende que a previsão de revisão técnica durante a fase de projeto não implica transferência de riscos vedada pela legislação, mas sim mecanismo de aprimoramento técnico esperado em contratos dessa natureza.

Quanto às interfaces com a rodovia BR-476 e à necessidade de aprovações na Agência Nacional de Transporte Terrestres, sustenta que eventual ocorrência de custos adicionais poderá ensejar reequilíbrio econômico-financeiro,

---

[4] **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:
[...]
XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:
a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.

[5] **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.HP2B

conforme previsto na legislação vigente, não havendo imputação automática de tais encargos à futura contratada nem risco de enriquecimento sem causa da Administração. De acordo com a Autarquia (peça 13, fl. 11):

> Dessarte, o custeio para eventuais alterações de projeto a serem submetidos à aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, por não constarem na matriz de riscos, e após as devidas análises e conclusões, potencialmente serão absorvidas pelo DER/PR, afastando-se desarrazoada alocação de responsabilidades e caracterização de enriquecimento sem causa em favor da Administração Pública.

Em relação às alegadas falhas na planilha orçamentária, especialmente no Grupo 14 (Iluminação), o DER/PR afirma que o anteprojeto foi elaborado considerando cenário tecnicamente viável e economicamente adequado, inexistindo omissões relevantes. Argumenta que determinadas soluções técnicas poderão ser aprimoradas pela contratada na fase de elaboração dos projetos, sem prejuízo da formação de preços pelas licitantes, ressaltando que os quantitativos e parâmetros adotados encontram respaldo técnico.

No tocante à composição do BDI e à tributação dos ligantes asfálticos, sustenta que a adoção da alíquota de 3,65% para PIS/COFINS decorre de orientação técnica e precedentes do próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, visando evitar risco de sobrepreço e garantir aderência aos custos efetivos praticados no mercado, destacando que eventuais divergências poderão ser solucionadas por mecanismos de reequilíbrio contratual.

Quanto à exigência editalícia de apresentação de plano de recuperação judicial homologado, o DER/PR defende sua legalidade e razoabilidade, afirmando que a previsão não restringe a competitividade, mas permite a participação de empresas em recuperação judicial ao mesmo tempo em que resguarda a análise da capacidade econômico-financeira das licitantes, em consonância com precedentes do Tribunal de Contas da União (peça 13, fls. 15 e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

16):

> Ocorre que empresas que se encontram em fase de recuperação judicial muitas vezes não detêm as certidões negativas, mas sim positivas, evidenciando a existência de débitos fiscais. Assim, de modo a prestigiar e ampliar o caráter competitivo do certame, a Administração Pública poderá admitir recuperação judicial homologada como forma de comprovação da qualificação econômico-financeira, que poderá atestar a capacidade financeira da licitante para executar o objeto contratual.
>
> O referido entendimento é autorizado pelo Tribunal de Contas da União: "é aplicável à empresa em recuperação extrajudicial, com plano de recuperação homologado judicialmente, a possibilidade de participar em licitações públicas, nos moldes da empresa em recuperação judicial".
>
> Assim sendo, em verdade a exigência sob análise para apresentação do plano de recuperação judicial homologado está em consonância com os precedentes do TCU e visam não só o prestígio à competitividade nas licitações públicas, permitindo que empresas em sede de recuperação judicial participem da licitação, como também visa resguardar o interesse público de empresas que não tenham capacidade financeira para execução do objeto contratual.

A Autarquia também ressalta que o certame contou com ampla participação de empresas e que apenas a INFRAVIA apresentou impugnação, o que, segundo sustenta, evidencia ausência de restrições competitivas relevantes. Conforme sustentado (peça 13, fl. 17):

> Depreende-se que não houve quaisquer máculas à competitividade durante o certame. Cumpre ainda ressaltar que nenhuma das licitantes apresentou impugnação ao edital ou representação junto ao TCE/PR, além da INFRAVIA, ora Representante, evidenciando que os tópicos abordados por esta não encontram qualquer adesão.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Edital de Concorrência Eletrônica n.º 010/2025 – DER/DT – GMS n.º 140/2025 (CONC-e) – Compras.gov.br n.º 90140/2025 (UASG n.º 463390)

CNPJ	PARTICIPANTE	VALOR DA PROPOSTA	OBSERVAÇÃO
02.096.823/0001-98	OESTE CAPITAL CONSTRUTORA LTDA PR	R$ 20.000.000,00	*Desclassificada - Proposta Inexequível*
36.157.982/0001-77	REP ENGENHARIA E SERVICOS LTDA SP	R$ 98.000.000,00	Vencedora
04.279.785/0001-34	VDL PAVIMENTACAO LTDA PR	R$ 98.010.000,00	
63.594.988/0001-84	ME/EPP F C F DE SOUZA SERVICOS DE ENGENHARIA ES	R$ 100.000.000,00	
36.770.097/0001-69	CIB COMPANHIA DE INFRAESTRUTURA BRASILEIRA LTDA MG	R$ 102.730.000,00	
68.761.238/0001-73	GAISSLER MOREIRA ENGENHARIA CIVIL LTDA	R$ 107.000.000,00	
80.024.557/0001-00	VIAPLAN ENGENHARIA LTDA PR	R$ 111.700.942,09	
03.094.645/0001-29	INFRASUL - INFRAESTRUTURA E EMPREENDIMENTOS LTDA SC	R$ 111.756.942,09	
36.145.160/0001-76	VALE DAS PEDRAS CONSTRUCAO DE RODOVIAS LTDA. PR	R$ 112.000.000,00	
92.779.503/0001-25	CASTILHO ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS S/A PR	R$ 114.750.000,00	
33.248.214/0001-30	KMS INCORPORADORA LTDA PR	R$ 119.890.000,00	
03.987.285/0001-94	ETERC ENGENHARIA LTDA DF	R$ 145.900.000,00	
76.436.146/0001-46	TCE ENGENHARIA LTDA PR	R$ 157.300.000,00	

No que se refere à aplicação de medida cautelar, o DER/PR sustenta a ausência dos requisitos necessários previstos no art. 400 do Regimento Interno[6] deste Tribunal, argumentando não haver demonstração concreta de risco de agravamento de lesão ao interesse público nem de perigo de difícil ou impossível reparação. Defende que a Representante não conseguiu indicar de forma objetiva qualquer dano iminente decorrente da continuidade do certame, limitando-se a alegações hipotéticas relacionadas a suposto sobrepreço preventivo ou futuros pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

A Autarquia destaca que as questões levantadas já teriam sido analisadas na fase administrativa, não havendo comprovação de irregularidades técnicas no anteprojeto ou de transferência indevida de riscos. Sustenta que a lógica da contratação integrada admite revisões e ajustes nas fases subsequentes de projeto, o que afastaria a alegação de vício estrutural capaz de comprometer a legalidade do procedimento.

Argumenta que a inexistência de impugnações ou recursos por parte das demais licitantes indicaria ausência de risco sistêmico ao certame, reforçando a tese de que as alegações da Representante não refletem efetivas irregularidades objetivas. Acrescenta que a continuidade da licitação não implicaria prejuízo ao erário, pois as propostas apresentadas permaneceram aderentes ao orçamento estimado pela Administração, o que afastaria a hipótese de sobrepreço decorrente

[6] **Art. 400**. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação.
[...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

das supostas falhas apontadas.

Por fim, sustenta que eventual concessão da cautelar poderia gerar prejuízos sociais relevantes, em razão da importância estratégica da obra para a mobilidade regional e para o escoamento da produção agrícola, defendendo, assim, o indeferimento da medida cautelar diante da ausência de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Diante disso, requer (peça 13, fl. 21):

> Diante de todo o exposto, resta plenamente demonstrada que as premissas estabelecidas no Edital de Concorrência Eletrônica n.º 010/2025 – DER/DT não contêm máculas ao certame licitatório, implicando na improcedência integral das razões apresentadas na Representação (peça 3), sobretudo para indeferimento dos pedidos formulados, em especial o pleito para suspensão do certame.
>
> Portanto, requer-se o indeferimento da medida cautelar.

Mediante o **Despacho n.º 159/26 – GCFSC** (peça 16) recebi o presente expediente e indeferi o pedido cautelar, determinando a citação dos interessados para exercício do contraditório: **Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER/PR**, **Fernando Furiatti Saboia** (Diretor-Geral do DER/PR), **Rodrigo Luiz Freitag** (Assessor Ambiental do DER/PR), **Thais Volttani Koyama** (Coordenadora de Programação e Acompanhamento de Obras e Serviços), **Bruna Fiore Miotto** (Coordenadora de Programação e Acompanhamento de Obras e Serviços) e **Janice Kazmierczak Soares** (Diretora Técnica DER/PR).

Em petição conjunta (peça 33), o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER/PR e os agentes públicos citados sustentam, preliminarmente, que a inclusão do Assessor de Engenharia Ambiental, Rodrigo Luiz Freitag, no polo passivo, é equivocada, uma vez que não há questionamentos na Representação relacionados aos aspectos ambientais do edital, tampouco aos anexos C1, C2 e C3, nem atribuições correlatas à sua função.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

No mérito, quanto às alegações relativas às premissas técnicas do anteprojeto, os interessados argumentam que, no regime de contratação integrada, é inerente a atribuição ao contratado da responsabilidade pelos projetos básico e executivo, sendo o anteprojeto um instrumento de definição da concepção da obra, sem conter todos os elementos do projeto definitivo. Invocam o art. 6º, inciso XXIV, da Lei n.º 14.133/2021[7], bem como entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 2.433/2016), no sentido de que é esperado que o anteprojeto sofra ajustes e detalhamentos nas etapas posteriores.

Defendem que a possibilidade de revisão das premissas não indica inadequação técnica, mas constitui característica essencial do regime, permitindo maior liberdade técnica ao contratado e evitando engessamento das soluções. São mencionados os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) do DER/PR, especialmente a "Especificação para Apresentação de Projetos Rodoviários", que estruturam as fases do projeto (preliminar, anteprojeto, projeto básico e executivo) e estabelecem diretrizes e níveis de detalhamento progressivo.

A Autarquia sustenta a inexistência de contradição entre o anteprojeto e o termo de referência, bem como a ausência de violação aos princípios da razoabilidade, do equilíbrio econômico-financeiro e da repartição de riscos, afirmando que tais elementos foram estabelecidos no edital de forma transparente. Aduz também que os esclarecimentos prestados na fase de questionamentos (registrados no Sistema GMS n.º 140/2025), têm caráter vinculante, devendo prevalecer na interpretação do instrumento convocatório (peça 33, fl. 12):

---

[7] **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:
[...]
XXIV - anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:
a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
c) prazo de entrega;
d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
h) levantamento topográfico e cadastral;
i) pareceres de sondagem;
j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

4. COMPATIBILIZAÇÃO COM TERMO DE REFERÊNCIA O Termo de Referência estabelece que: - Os projetos devem seguir as normas do DER/PR e, subsidiariamente, do DNIT; - Os raios de curva, parâmetros K, rampas e larguras de pista do Projeto Básico e Executivo devem ser iguais ou superiores aos do anteprojeto; - A aceitação do projeto se dará pela conformidade com os parâmetros definidos no edital e normas técnicas, nos termos da Lei nº 14.133/2021. Pergunta: Diante disso, solicita-se esclarecimento quanto à responsabilidade contratual por eventuais ajustes necessários para compatibilização integral do projeto executivo com as normas técnicas vigentes. 5. MATRIZ DE RISCOS – TERRAPLENAGEM E DRENAGEM A Matriz de Riscos atribui à contratada os riscos relacionados a: - Acréscimo de materiais de 1ª, 2ª ou 3ª categoria; - Necessidade de obras de contenção não previstas no anteprojeto; - Acréscimo no quantitativo de elementos de drenagem para adequação às condições de campo. Pergunta: as alterações decorrentes de readequação geométrica obrigatória para atendimento às normas técnicas, não previstas originalmente no anteprojeto, também devem ser enquadradas como risco exclusivo da contratada, mesmo quando implicarem alterações significativas de quantitativos e soluções técnicas?	Pergunta 04 - Resposta: Conforme citado na pergunta, os Projetos Básico e Executivo devem possuir características geométricas iguais ou superiores às do anteprojeto. Pergunta 05 - Resposta: Em conformidade com o regime de Contratação Integrada, compete à Contratada elaborar os projetos básico e executivo, responsabilizando-se pela completude da solução técnica necessária à perfeita entrega do objeto. Caberá à licitante realizar a vistoria técnica ou assumir os riscos de sua dispensa (conforme destacado no Edital itens 14.1.6.1 e 14.1.6.2) para identificar as condicionantes locais. Portanto, atividades não explicitadas no Anteprojeto, mas que sejam decorrentes das obrigações de projeto ou indispensáveis à funcionalidade e operabilidade da obra, não serão objeto de pleito, devendo ser precificadas na proposta, respeitada a alocação objetiva de responsabilidades definida na Matriz de Riscos do Edital, cabendo ressaltar que os Projetos Básico e Executivo devem possuir características geométricas iguais ou superiores às do anteprojeto.
Solicitação de Esclarecimentos: 1 – Na fase de Licitação, será obrigatório a apresentação de Composições de Preços Unitários? 2 – Conforme o item 6.1.1 do TR, A licitante poderá utilizar sua própria composição de preço unitário para elaboração de seus custos. (software próprio) Caso nossa composição esteja diferente da Referencial do Órgão, será desclassificada?	Pergunta 01 - Resposta: Não. A apresentação das composições está descrita no item 19 do Termo de Referência relativo ao Plano de Trabalho. Pergunta 02 - Não. A apresentação das composições está descrita no item 19 do Termo de Referência relativo ao Plano de Trabalho.

No tocante à alegação de transferência indevida de riscos, argumentam que não há falhas técnicas no anteprojeto e que a matriz de riscos cumpre função legal de alocação prévia de responsabilidades quanto a eventos supervenientes, nos termos do art. 6º, inciso XXVII, da Lei n.º 14.133/2021: a previsão de riscos não implica reconhecimento de defeitos, mas sim definição contratual para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Quanto à definição dos custos de eventuais alterações de projeto relacionadas à Agência Nacional de Transportes Terrestres, a defesa sustenta que o ordenamento jurídico assegura o reequilíbrio econômico-financeiro sempre que comprovado desequilíbrio, e que, caso tais custos não estejam previstos na matriz de riscos, poderão ser absorvidos pelo DER/PR após análise técnica, afastando alegação de transferência indevida de encargos ou enriquecimento sem causa.

Em relação às alegadas falhas na planilha de iluminação, os interessados esclarecem que o anteprojeto foi estruturado para atender solução economicamente viável, com dimensionamento técnico dos cabos e possibilidade de adoção de soluções alternativas pela contratada. Afirmam inexistirem omissões nos quantitativos, que foram considerados na composição de custos de postes e luminárias, bem como que as normas aplicáveis (NBR 5101/2024[8] e NBR 5410/2004[9]) permitem flexibilidade quanto à tensão elétrica utilizada. Sustentam que os valores orçados estão respaldados por critérios técnicos e compatíveis com o mercado.

[8] NBR 5101/2024 – Iluminação Viária não normatiza a utilização da ligação 220 V.
[9] NBR 5410/2004 – Instalações Elétricas de Baixa tensão, na norma a definição da ligação para alimentação da iluminação pública, ficará a critério do dimensionamento realizado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

No que diz respeito à composição de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), especialmente quanto ao PIS/COFINS dos ligantes asfálticos, a defesa argumenta que a adoção da alíquota de 3,65% decorre de parâmetros técnicos e orientação deste Tribunal (Instrução n.º 36/25 – 5ICE[10] e Acórdão n.º 1685/2024[11]), considerando a diversidade de regimes tributários e o risco de sobrepreço caso se utilizasse a alíquota de 9,25%. Ressalta que a legislação assegura mecanismos de reequilíbrio contratual caso haja divergência entre a alíquota estimada e a efetivamente suportada pela contratada.

Quanto à exigência de apresentação de plano de recuperação judicial homologado, sustentam que tal exigência não configura restrição indevida, mas mecanismo compatível com a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão n.º 234/26[12]), destinado a aferir a qualificação econômico-financeira de licitantes em recuperação judicial, ampliando a competitividade sem comprometer a segurança da contratação.

A defesa também destaca a efetiva competitividade do certame, apresentando tabela com 13 participantes e respectivas propostas, indicando ampla concorrência e ausência de impugnações por outros interessados além da INFRAVIA, inclusive mencionando que a empresa vencedora, VDL Pavimentação Ltda., integra consórcio com empresa associada à própria entidade representante. Sustenta, assim, inexistência de restrição à competitividade ou sobrepreço, conforme também reconhecido por esta Corte.

---

[10] **Instrução n.º 36/25-5ª ICE, elaborado pela 5ª Inspetoria de Controle Externo no processo n.º 407350/25:** "Analisando o caso concreto, verifica-se que a adoção da alíquota de 3,65% para PIS/COFINS encontra respaldo em parâmetros técnicos e normativos, considerando: (i) a diversidade de regimes tributários aplicáveis às fornecedoras, que inviabiliza a fixação uniforme de 9,25% sem comprovação específica; (ii) precedentes do TCE/PR, como o Acórdão n.º 1685/2024, que afastou a aplicação uniforme de 9,25% por ausência de comprovação quanto ao regime tributário das fornecedoras; e (iii) orientação do TCU para que os orçamentos reflitam percentuais efetivos, evitando estimativas que não correspondam à realidade do mercado.
Nesse contexto, a adoção do percentual de 9,25% representaria risco concreto de sobrepreço, em afronta ao princípio da economicidade, podendo conduzir a uma contratação antieconômica. Isso porque, caso a licitante utilize a alíquota máxima na formulação da proposta, mas na execução suporte carga tributária inferior em razão do seu regime fiscal, ocorrerá distorção na equação econômico-financeira, com potencial enriquecimento sem causa, situação vedada pelo ordenamento jurídico.
Importa salientar que eventual divergência entre a alíquota estimada e a efetivamente suportada pela contratada não compromete o equilíbrio do ajuste, pois a Lei Federal n.º 14.133/2021 que rege o certame assegura mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro, mediante comprovação documental.
Diante do exposto, esta 5ª Inspetoria entende que a opção do DER/PR pela alíquota de 3,65% revela-se adequada na formação do custo referencial dos ligantes asfálticos, mitigando riscos de sobrepreço e assegurando a vantajosidade da contratação, sem prejuízo da possibilidade de ajustes futuros caso se verifique carga tributária superior. Logo, entende-se que não merece prosperar o apontamento 22 da representante".

[11] **Processo 4777-5/24**

[12] **Acórdão 234/26 – Tribunal Pleno no processo n.º 58092/25**: "Dado o exposto acima, é necessário reconhecer que não há irregularidade na clausula editalícia que determina a apresentação de comprovação da homologação do plano de recuperação pelo juízo competente e a certidão que atesta a aptidão econômica e financeira na etapa de habilitação para as empresas que estejam em Recuperação Judicial".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Na sequência, os interessados afirmam a ausência de ilegalidades, alegando que a Representação se baseia em conjecturas e que os pontos suscitados já haviam sido enfrentados na fase de impugnação administrativa, sem adesão das demais licitantes. Reforçam que o regime de contratação integrada admite evolução das soluções técnicas nos projetos básico e executivo, não sendo exigível exatidão absoluta do anteprojeto.

Ao final, a defesa sustenta que as premissas do edital não apresentam irregularidades, que as alegações da Representante não se confirmaram na prática do certame e que não há fundamento para suspensão ou anulação da licitação, requerendo o acolhimento integral das razões apresentadas e o indeferimento da Representação.

Ao final, os interessados requerem (peça 33, fl. 22):

> Diante de todo o exposto, resta plenamente demonstrada que as premissas estabelecidas no Edital de Concorrência Eletrônica n.º 010/2025 – DER/DT não contêm máculas ao certame licitatório, fundando-se a Representação em premissas equivocadas que não se demonstraram verdadeiras durante a ocorrência da licitação, implicando na improcedência integral das razões apresentadas na Representação (peça 3), sobretudo para indeferimento dos pedidos formulados, em especial o pleito para suspensão do certame.
>
> Portanto, requer-se o acatamento das razões de defesa apresentadas, com o consequente indeferimento da presente Representação.

A **5ª Inspetoria de Controle Externo**, mediante a Instrução n.º 18/26 – 5ICE (peça 35), consignou, quanto à alegação de utilização indevida do regime de contratação integrada sem anteprojeto tecnicamente compatível, que a Representante não demonstrou objetivamente qual requisito legal teria sido descumprido, limitando-se a alegações genéricas de repartição indevida de riscos.

A análise enfatiza que a transferência de riscos ao contratado é característica estrutural do regime de contratação integrada, conforme art. 6º, inciso

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

XXXII, da Lei n.º 14.133/2021, bem como que a legislação vigente não estabelece requisitos restritivos para sua adoção, diferentemente do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), sendo legítima a discricionariedade administrativa na escolha do modelo contratual. Ademais, interpreta que o art. 46, § 2º, da Lei de Licitações[13] não contém vedação à transferência de riscos, mas apenas disciplina a dispensa de projeto básico e a exigência de anteprojeto.

Em relação à alegação de transferência indevida de riscos decorrentes de falhas do anteprojeto, a Inspetoria conclui que não houve comprovação objetiva de desconformidade técnica. Destaca que a mera previsão de revisão das premissas no projeto executivo não caracteriza falha originária, mas decorre da própria natureza do anteprojeto, de caráter preliminar.

Ressalta que caberá à contratada desenvolver e aperfeiçoar as soluções técnicas nos projetos subsequentes, sendo inerente ao regime a responsabilidade por tais ajustes. Também observa que, considerando tratar-se de rodovia já existente em área rural, é tecnicamente racional o aproveitamento do traçado, o que justifica eventuais parâmetros geométricos. A Inspetoria conclui, assim, pela inexistência de transferência indevida de riscos.

No tocante às alegadas inconsistências geométricas e normativas do traçado, a análise reafirma que não foram apresentadas indicações precisas de violação a normas técnicas, não tendo a Representante individualizado trechos ou parâmetros supostamente irregulares.

Quanto às interfaces com a BR-476 e exigências da ANTT, verifica que a matriz de riscos do edital contempla eventos de interferência e ajustes de escopo, prevendo mecanismos de remuneração pela Administração para serviços adicionais, com base na tabela de preços do DER/PR e no desconto ofertado. Dessa forma, conclui que tais riscos não permanecem indeterminados nem integralmente alocados à contratada, estando adequadamente endereçados no edital.

No exame das supostas lacunas na planilha orçamentária,

[13] **Art. 46**. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes: [...] **§ 2º** A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

especialmente no grupo de iluminação, a Inspetoria entende que o nível de detalhamento do anteprojeto é compatível com sua finalidade, conforme o art. 6º, inciso XXIV, da Lei n.º 14.133/2021 e a Orientação Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) n.º 06/2016. Destaca que, no regime de contratação integrada, não se exige detalhamento exaustivo de quantitativos e composições, sendo admitida inclusive a utilização de estimativas paramétricas, nos termos do § 1º do art. 471 do Decreto Estadual n.º 10.086/2022[14]. A menor precisão do anteprojeto e a consequente assunção de riscos pelo contratado são consideradas inerentes ao modelo, não configurando irregularidade.

Quanto à composição de BDI e à incidência de PIS/COFINS sobre ligantes asfálticos, a unidade técnica assinala que a Representante não indicou dispositivos legais específicos violados nem demonstrou qual regime tributário seria aplicável, o que compromete a consistência da alegação. A análise aponta que a alíquota de 3,65% encontra respaldo no art. 4º da Lei n.º 9.718/1998 para determinadas hipóteses, não sendo, no exame da Inspetoria de Controle Externo, incompatível com o ordenamento jurídico.

Ademais, afasta a interpretação da Representante quanto aos Acórdãos n.º 2.306/2025 e n.º 1.210/2024 do Tribunal de Contas da União, esclarecendo que o primeiro não impede a adoção de BDI diferenciado e que o segundo não trata da matéria. Também considera improcedente a invocação da Lei Estadual n.º 22.883/2025 por ausência de pertinência temática. Conclui, assim, pela inexistência de irregularidade na composição do orçamento de referência.

No que tange à exigência de plano de recuperação judicial homologado, a Inspetoria fundamenta que a Lei n.º 14.133/2021 não veda a participação de empresas em recuperação judicial, exigindo apenas comprovação de capacidade econômico-financeira, nos termos do art. 69[15]. À luz da jurisprudência do

---

[14] **Art. 471**. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, 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:
[...]
§ 1º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do caput deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do caput deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

[15] **Art. 69.** A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Tribunal de Contas da União (Acórdãos n.º 1.201/2020 e n.º 2.265/2020), entende que a exigência de documentação que comprove a aptidão financeira – como plano homologado – não configura restrição indevida, mas mecanismo legítimo de verificação da capacidade de execução contratual.

Por fim, ao analisar o andamento do certame, a unidade técnica destaca que a licitação contou com 13 participantes, com propostas entre R$ 98.000.000,00 (noventa e oito milhões de reais) e R$ 157.000.000,00 (cento e cinquenta e sete milhões de reais), e que a proposta vencedora (Consórcio Construtor Balsa Nova – Mariental) apresentou desconto aproximado de 20,5% em relação ao valor estimado de R$ 123.124.872,99 (cento e vinte e três milhões cento e vinte e quatro mil oitocentos e setenta e dois reais e noventa e nove centavos) – elementos considerados indicativos de efetiva competitividade e de adequação do anteprojeto para permitir compreensão do objeto e formulação de propostas compatíveis.

Na conclusão, a Inspetoria **opina pela improcedência da Representação**, por ausência de demonstração objetiva de irregularidades ou de restrição relevante à competitividade.

Ato contínuo, o **Ministério Público de Contas**, pelo Parecer n.º 290/26 –2PC (peça 36), acompanhou a Instrução realizada pela Inspetoria e opinou pela **não procedência da Representação**.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Preliminarmente, cumpre apreciar a alegação suscitada em petição conjunta pelos interessados, no sentido de que a inclusão do Assessor de Engenharia Ambiental, Rodrigo Luiz Freitag, no polo passivo seria indevida, por ausência de relação entre suas atribuições funcionais e os fatos objeto da presente

decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:
I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;
II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Representação.

A preliminar não merece acolhimento. Isso porque, conforme se extrai dos autos, a controvérsia envolve, dentre outros pontos, a análise da matriz de riscos do certame, instrumento integrante da modelagem contratual, e ao qual o referido agente se encontra formalmente vinculado.

Nesse contexto, não se evidencia, de plano, ausência de pertinência subjetiva apta a justificar sua exclusão do feito nesta fase, razão pela qual **afasto a preliminar suscitada**.

No mérito, a controvérsia instaurada nos autos reside, segundo o teor das razões apresentadas na Representação, na aferição da conformidade jurídica e técnica do Edital da Concorrência Eletrônica n.º 010/2025 – DER/PR, especialmente quanto à adequação do anteprojeto no regime de contratação integrada, à repartição de riscos contratuais, à consistência do orçamento estimado e às exigências de habilitação, à luz das disposições da Lei n.º 14.133/2021 e dos princípios regentes das contratações públicas.

De início, no que concerne à alegação de utilização indevida do regime de contratação integrada em razão de suposta inadequação técnica do anteprojeto, verifica-se que não prospera a tese deduzida pela Representante. Com efeito, a Lei n.º 14.133/2021, ao disciplinar o regime em exame, não estabelece requisitos restritivos para sua adoção, conferindo à Administração discricionariedade técnica para eleger o modelo de execução contratual mais adequado às peculiaridades do objeto, nos termos do art. 46. A definição legal do instituto, constante do art. 6º, inciso XXIV e correlatos, revela que o anteprojeto constitui peça de natureza preliminar, destinada a estabelecer diretrizes e parâmetros mínimos, não se confundindo com o nível de detalhamento próprio dos projetos básico e executivo, cuja elaboração incumbe ao contratado.

Nesse contexto, a argumentação da Representante, ao pretender exigir do anteprojeto exaurimento técnico incompatível com sua natureza jurídica, não se alinha à sistemática legal vigente, tampouco evidencia violação concreta a dispositivo normativo. Ademais, a leitura conferida por ela ao art. 46, § 2º, não encontra amparo no ordenamento, porquanto tal dispositivo não veicula proibição de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

alocação de riscos ao particular, limitando-se a disciplinar a dispensa do projeto básico e a exigência de elaboração de anteprojeto.

No mesmo sentido, a alegação de que a previsão de revisão das premissas geométricas e técnicas na fase de projeto executivo configuraria reconhecimento de inadequação do anteprojeto não se sustenta. Conforme demonstrado pela Inspetoria de Controle Externo e corroborado pelo Ministério Público de Contas, a possibilidade de revisão e aprofundamento das soluções técnicas é inerente ao regime de contratação integrada, no qual a responsabilidade pela concepção detalhada do empreendimento é transferida ao contratado.

A ausência de demonstração objetiva, por parte da Representante, de desconformidade específica com normas técnicas – mediante indicação de trechos, parâmetros e diplomas normativos supostamente violados – fragiliza a pretensão deduzida, não sendo suficiente a invocação genérica de inadequação do traçado ou das condições geométricas. Em sentido contrário, o traçado da rodovia já se encontra implantado, em área rural, circunstância que justifica, do ponto de vista técnico e econômico, o aproveitamento das condições existentes, o que afasta, por si só, a presunção de irregularidade.

Ainda nesse contexto, não se verifica a alegada transferência indevida de riscos à contratada. A matriz de riscos, nos termos do art. 6º, inciso XXVII, da Lei n.º 14.133/2021, constitui instrumento de alocação prévia de responsabilidades quanto a eventos supervenientes, com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. No regime de contratação integrada, tal alocação assume contornos mais amplos, em razão da atribuição ao contratado da responsabilidade pelo desenvolvimento das soluções técnicas, o que inclui os desdobramentos decorrentes do detalhamento do projeto.

A simples assunção, pelo particular, de riscos relacionados ao aprofundamento técnico do empreendimento não implica violação ao art. 46, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021, uma vez que não se evidenciou, no caso concreto, a transferência de ônus decorrentes de erro, falha conceitual ou desconformidade normativa do anteprojeto, mas apenas a atribuição contratual de responsabilidades compatíveis com a natureza do regime adotado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Ademais, a análise da matriz de riscos constante do edital efetivada pela unidade técnica indica que os eventos mencionados pela Representante – tais como variações de terraplenagem, necessidade de contenções, ajustes de drenagem e adequação de materiais – foram expressamente considerados no instrumento convocatório como inerentes ao desenvolvimento das soluções técnicas a cargo da contratada, no âmbito do regime de contratação integrada. Tais eventos não se apresentam como riscos indeterminados ou ocultos, mas como hipóteses previamente mapeadas, com disciplina contratual quanto ao seu tratamento, inclusive quanto à possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nos casos em que configurados fatos supervenientes não absorvidos pela álea ordinária do contrato.

Assim, os riscos relacionados à terraplenagem, contenções, drenagem e materiais, apontados pela Representante, inserem-se no âmbito das obrigações assumidas pelo particular, não se podendo qualificá-los, na ausência de comprovação técnica concreta, como decorrentes de vícios originários do anteprojeto. A pretensão de afastar tal alocação revela, em verdade, tentativa de descaracterizar a lógica própria do regime adotado, equiparando-o indevidamente a modalidades contratuais distintas.

No tocante às alegadas inconsistências normativas e às interfaces com a rodovia sob concessão federal, também não se verifica irregularidade apta a macular o certame. A análise da unidade técnica esclarece que o edital contemplou, na matriz de riscos, hipóteses relacionadas a interferências não previstas e ajustes de escopo, estabelecendo mecanismos objetivos de tratamento desses eventos, inclusive com previsão de remuneração pela Administração para serviços adicionais, com base em parâmetros previamente fixados.

Observa-se, ademais, que a previsão de tais interfaces no âmbito da matriz de riscos e das cláusulas contratuais afasta a alegação de indefinição quanto às responsabilidades, na medida em que o edital estabelece, conforme instrução da 5ª Inspetoria de Controle Externo, critérios objetivos para a absorção ou remuneração de eventuais ajustes, mediante análise técnica específica, não se verificando imposição automática de encargos à contratada nem risco de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

enriquecimento sem causa da Administração.

Desse modo, afasta-se a alegação de indeterminação de riscos ou de transferência integral de encargos à contratada, uma vez que o instrumento convocatório promoveu o adequado endereçamento dessas variáveis, em consonância com a lógica do regime de contratação integrada.

No que se refere às supostas falhas na planilha orçamentária, especialmente quanto ao Grupo 14 (iluminação), igualmente não se identifica vício apto a comprometer a regularidade do procedimento. Conforme colocado pela unidade técnica, o nível de detalhamento do anteprojeto mostra-se compatível com sua finalidade, atendendo às exigências do art. 6º, inciso XXIV, da Lei n.º 14.133/2021 e às diretrizes da Orientação Técnica IBRAOP n.º 06/2016.

Acrescente-se que, no caso concreto, não se demonstrou que o nível de detalhamento adotado tenha impedido a adequada compreensão do objeto ou comprometido a formulação de propostas, circunstância corroborada pelo expressivo número de licitantes participantes e pela competitividade efetivamente observada no certame, o que reforça a conclusão de suficiência informacional do anteprojeto para os fins a que se destina.

A menor precisão dos quantitativos e composições não configura, no caso, irregularidade, pois revela característica inerente ao regime de contratação integrada, que admite a utilização de estimativas paramétricas ou expedidas, nos termos do art. 471, § 1º, do Decreto Estadual n.º 10.086/2022, cabendo ao contratado promover o detalhamento técnico na fase subsequente, de modo que a ausência de demonstração objetiva de omissões relevantes ou de inviabilidade concreta de formulação de propostas reforça a tese da Autarquia de que o anteprojeto forneceu elementos suficientes à adequada compreensão do objeto.

No que tange à composição do orçamento de referência, especificamente quanto à incidência de PIS e COFINS sobre ligantes asfálticos e à formação do BDI, também não procede a Representação, a qual não foi acompanhada da indicação precisa dos dispositivos legais supostamente violados, tampouco da demonstração do regime tributário aplicável ao caso concreto, limitando-se a alegações genéricas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Por outro lado, a análise empreendida pela Inspetoria evidencia que a alíquota de 3,65% encontra respaldo no art. 4º da Lei n.º 9.718/1998[16], além de estar alinhada a posições deste Tribunal, notadamente a Instrução n.º 36/25 – 5ICE e o Acórdão n.º 1685/2024, que evidenciam, no caso concreto, a necessidade de utilização de referenciais de mercado, como os preços divulgados pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), para evitar estimativa desproporcional no orçamento de insumos asfálticos. Também não se extrai dos acórdãos do Tribunal de Contas da União invocados pela Representante qualquer vedação à metodologia adotada, não sendo cabível a invocação da Lei Estadual n.º 22.883/2025, por ausência de pertinência temática com a matéria de orçamentação de obras públicas. Assim, não restou demonstrada irregularidade na composição do custo estimado.

No que diz respeito à exigência de apresentação de plano de recuperação judicial homologado como condição de habilitação, tampouco se verifica afronta ao ordenamento jurídico. A Lei n.º 14.133/2021, em seu art. 69, exige a comprovação da capacidade econômico-financeira do licitante, não vedando a participação de empresas em recuperação judicial. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme consignado nos autos, admite a participação dessas empresas, desde que demonstrada sua aptidão para execução do contrato, o que pode ser aferido, entre outros elementos, pela homologação judicial do plano de recuperação. Assim, a exigência editalícia não aparenta restringir indevidamente a competitividade, mas sim constitui mecanismo legítimo de verificação da capacidade financeira, compatível com a finalidade de resguardar o interesse público.

Por fim, a análise do desenvolvimento concreto do certame corrobora a inexistência de restrição à competitividade ou de inadequação do

---

[16] **Art. 4º** As contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP e para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS devidas pelos produtores e importadores de derivados de petróleo serão calculadas, respectivamente, com base nas seguintes alíquotas:
I – 5,08% (cinco inteiros e oito centésimos por cento) e 23,44% (vinte inteiros e quarenta e quatro centésimos por cento), incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de gasolinas e suas correntes, exceto gasolina de aviação; (Redação dada pela Lei nº 10.865, de 2004) (Vide Lei nº 11.051, de 2004) (Vide Medida Provisória nº 1.157, de 2023)
II – 4,21% (quatro inteiros e vinte e um centésimos por cento) e 19,42% (dezenove inteiros e quarenta e dois centésimos por cento), incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de óleo diesel e suas correntes; (Redação dada pela Lei nº 10.865, de 2004) (Vide Lei nº 11.051, de 2004) (Vide Medida Provisória nº 1.157, de 2023)
III - 10,2% (dez inteiros e dois décimos por cento) e 47,4% (quarenta e sete inteiros e quatro décimos por cento) incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de gás liquefeito de petróleo - GLP derivado de petróleo e de gás natural; (Redação dada pela Lei nº 11.051, de 2004) (Vide Lei nº 11.051, de 2004) (Vide Medida Provisória nº 1.157, de 2023)
IV – sessenta e cinco centésimos por cento e três por cento incidentes sobre a receita bruta decorrente das demais atividades. (Redação dada pela Lei nº 9.990, de 2000)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

anteprojeto. A Inspetoria de Controle Externo averiguou que a licitação contou com a participação de 13 licitantes, com propostas variando entre R$ 98.000.000,00 e R$ 157.000.000,00, tendo a proposta vencedora apresentado desconto significativo em relação ao orçamento estimado – elementos que indicam ambiente concorrencial efetivo, ou seja, que os licitantes dispuseram de informações suficientes para a formulação de propostas consistentes e competitivas, o que afasta a alegação de inviabilidade técnica ou econômica do certame.

Cumpre salientar que o controle exercido por este Tribunal deve orientar-se pela análise da juridicidade e da racionalidade administrativa das escolhas efetuadas, não se prestando à substituição do mérito técnico do gestor quando ausente demonstração concreta de ilegalidade, erro grosseiro ou afronta aos princípios que regem as contratações públicas, nos termos dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[17].

Diante desse conjunto probatório, constata-se que as alegações deduzidas pela Representante não foram acompanhadas de comprovação objetiva de irregularidades, limitando-se, em grande parte, a conjecturas quanto a riscos futuros e potenciais desequilíbrios contratuais. Por outro lado, a instrução técnica e o parecer ministerial convergem no sentido de que o edital e seus anexos atendem às diretrizes da Lei n.º 14.133/2021, não havendo evidência de violação aos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade ou do equilíbrio econômico-financeiro. Em tais condições, não se evidencia fundamento apto a ensejar a intervenção deste Tribunal. Por essa razão, acompanho integralmente as conclusões da Inspetoria e o parecer do Ministério Público de Contas, **no sentido da improcedência da Representação**.

Ante o exposto, acompanhando as conclusões da 5ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, uma vez que não foram constatadas irregularidades capazes de comprometer a regularidade da

[17] **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. 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.
[...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Concorrência Eletrônica n.º 010/2025 – DER/PR.

Transitada em julgado a decisão, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno[18], determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Protocolo** para arquivamento[19].

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

Relatório[20]

Trata-se de Representação da Lei de Licitações formulada pela INFRAVIA em face da Concorrência Eletrônica nº 010/2025 do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR), destinada à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras de pavimentação das rodovias PR-510 e PR-512, no trecho compreendido entre Balsa Nova e Mariental, com extensão aproximada de 18,09 km, na qual se discute, em síntese, a suficiência técnica do anteprojeto, a adequação da matriz de riscos, a geometria do traçado, as interfaces da obra com a rodovia concedida BR-476, possíveis omissões na planilha orçamentária do Grupo 14, relativa à iluminação, a metodologia de totalização dos preços dos ligantes asfálticos, a incidência da Lei Estadual nº 22.883/2025, a exigência de plano de recuperação judicial homologado e o significado probatório da quantidade e da dispersão das propostas apresentadas.

Em sede de instrução processual, a 5ª Inspetoria de Controle Externo, mediante a Instrução nº 18/26, opinou pela improcedência da Representação, manifestando que a Representante não demonstrou objetivamente

[18] **Art. 398**. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator
[19] **Art. 168**. Compete à Diretoria de Protocolo:
(...) **VII -** arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;
[20] Adoto o relatório apresentado pelo eminente Relator, sem prejuízo de acrescer fato processual superveniente relevante ao julgamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

as desconformidades apontadas; que o aprofundamento posterior das soluções seria inerente à contratação integrada; que a matriz de riscos estaria em consonância com o regime adotado; que o Grupo 14 apresentaria detalhamento suficiente; que a alíquota de 3,65% encontraria respaldo na legislação e em orientação anterior desta Corte; que a exigência relativa à recuperação judicial seria legítima; e que a participação de treze licitantes e o desconto obtido constituiriam indícios de competitividade e de suficiência informacional do anteprojeto.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 290/26, acompanhou a unidade técnica e opinou pela não procedência da Representação.

O Relator do feito, Conselheiro Fabio de Souza Camargo, acolhendo os opinativos técnico e ministerial, apresentou proposta de voto pela improcedência da Representação assentando sua linha decisória nas premissas de que o anteprojeto seria compatível com a natureza preliminar da contratação integrada; de que não houve comprovação objetiva das desconformidades técnicas; de que a matriz de riscos teria endereçado adequadamente os eventos questionados; de que a metodologia orçamentária seria regular; e de que a participação de treze licitantes demonstraria ambiente concorrencial efetivo.

Após a emissão da proposta de voto, contudo, a Representante protocolou, em 12 de agosto de 2026, nova manifestação, por meio da qual procurou suprir deficiências da petição inicial, delimitou pontos técnicos passíveis de verificação documental, contestou precedente invocado, transcreveu dispositivos da Lei Estadual nº 22.883/2025 e indicou estudo técnico contratado pelo próprio DER/PR, materializado, segundo afirma, na Carta FGV IBRE SIMG/431/2025.

Fundamentação

Com a devida vênia e pelas razões que passo a expor, divirjo parcialmente do entendimento proposto pelo eminente Relator e do opinativo exarado pela 5ª Inspetoria de Controle Externo para julgar parcialmente procedente a Representação e, quanto à matéria de natureza técnica, converter o feito em diligência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Antes, porém, ressalto que não desconheço que a contratação integrada transfere ao particular a elaboração dos projetos básico e executivo e parte relevante dos riscos associados às soluções técnicas, de modo que não procede a interpretação de que o artigo 46, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 contenha vedação expressa à transferência de riscos relacionados ao anteprojeto, sendo correta, nesse ponto, a proposta de voto, residindo a divergência em questão diversa.

A natureza preliminar do anteprojeto não autoriza presumir que toda omissão, indefinição ou necessidade de revisão constitua risco ordinário do contratado. A contratação integrada não afasta o dever da Administração de fornecer subsídios adequados ao desenvolvimento dos projetos, estabelecer parâmetros mínimos, estruturar orçamento compatível com os valores de mercado e promover alocação de riscos técnica e objetivamente justificada.

A repartição de riscos deve observar a capacidade de cada parte para prevenir, controlar ou mitigar os eventos respectivos, bem como refletir adequadamente seus custos no orçamento da contratação.

Por essa razão, não me parece adequada a conclusão de regularidade do edital fundada exclusivamente na ausência de elementos suficientes para demonstrar a irregularidade apontada. A ausência de prova suficiente não se confunde com prova de regularidade. Da mesma forma, a existência de margem para desenvolvimento do projeto, o registro de eventos na matriz de riscos, a participação de licitantes ou a possibilidade futura de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro não demonstram, por si sós, a adequação do anteprojeto nem a legitimidade da alocação dos riscos.

Como a manifestação superveniente trouxe elementos relevantes à análise dessas premissas, entendo que parte dos apontamentos já se encontra apta a julgamento imediato, devendo as questões técnicas ainda insuficientemente esclarecidas prosseguir em instrução complementar, nos termos a seguir expostos, apontamento por apontamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Do conhecimento da manifestação protocolada em 12 de agosto de 2026

De início, conheço da manifestação apresentada pela Representante em 12 de agosto de 2026, às peças 38 a 41 dos autos, visto que a Instrução nº 18/26-5ICE concluiu pela improcedência da Representação com fundamento assentado na ausência de demonstração objetiva das irregularidades e consignou, entre outros pontos, que a Representante não teria indicado de forma precisa a norma geométrica violada, os trechos afetados, o regime tributário aplicável ou os dispositivos concretos da legislação estadual.

Tal deficiência demonstrativa, contudo, admite saneamento antes do julgamento, sobretudo porque a manifestação superveniente busca precisamente individualizar os aspectos que a instrução apontou como insuficientemente demonstrados, não se mostrando compatível com a verdade material, com o contraditório substancial e com a própria finalidade do processo de controle externo julgar improcedente a pretensão por deficiência demonstrativa e, simultaneamente, deixar de conhecer da manifestação destinada a individualizar os pontos controvertidos, retificar fundamentos e indicar os documentos capazes de resolver objetivamente as questões suscitadas.

Nessa linha, a nova manifestação não promove alteração substancial do objeto do processo, permanecendo os mesmos núcleos controvertidos da petição inicial. O que houve foi maior delimitação argumentativa e probatória de fatos já submetidos ao contraditório, relacionados à geometria do traçado, à iluminação, às interfaces com a BR-476, à tributação de ligantes asfálticos, à legislação estadual, à recuperação judicial e à dispersão das propostas.

Não se trata, portanto, de inovação processual incompatível com a fase do feito, mas de complementação relevante apresentada antes do julgamento colegiado.

Da desconformidade da geometria do traçado

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

A Instrução nº 18/26-ICE concluiu pela improcedência do apontamento ao registrar que a Representante não individualizou os segmentos específicos da rodovia em que estariam presentes rampas superiores aos limites técnicos admissíveis, tampouco indicou o parâmetro máximo aplicável ou a norma supostamente violada, não demonstrando a ocorrência da desconformidade técnica sustentada.

Contudo, entendo que tal fundamentação não se mostra suficiente para afastar definitivamente o apontamento.

Isso porque a instrução não concluiu que o anteprojeto observa os parâmetros geométricos aplicáveis ao empreendimento. Em rigor, limitou-se a assentar que a Representante não logrou demonstrar a desconformidade alegada. Embora relacionadas, as duas conclusões não se confundem. A primeira pressupõe juízo positivo de conformidade técnica, o que demandaria a análise dos elementos de projeto pertinentes, tais como o perfil longitudinal da rodovia, as velocidades diretrizes adotadas, a classificação funcional da via, as características do relevo e os parâmetros geométricos previstos nos manuais técnicos aplicáveis. A segunda, por sua vez, restringe-se à constatação de insuficiência argumentativa ou probatória da parte representante.

Assim, apenas a primeira hipótese permitiria concluir, com grau adequado de segurança técnica, pela efetiva conformidade do anteprojeto e, por consequência, pela improcedência definitiva do apontamento.

Tal conclusão ganha relevo diante da manifestação superveniente apresentada pela Representante, na qual se afirma que o perfil longitudinal integra os autos e que os limites máximos de inclinação se encontram estabelecidos em manual técnico de domínio público, cuja observância foi expressamente incorporada ao Termo de Referência.

De outro lado, a própria instrução técnica registrou que o traçado em planta e o perfil longitudinal da rodovia teriam sido condicionados pela existência de infraestrutura rural previamente implantada, circunstância que recomendaria seu aproveitamento sob as perspectivas técnica e econômica, evitando movimentações

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

excessivas de terra, supressões desnecessárias e intervenções potencialmente desproporcionais.

Trata-se de justificativa que, em tese, pode amparar o afastamento de parâmetros ordinários de projeto. Todavia, sua adequada valoração pressupõe a prévia verificação de questões que permanecem sem resposta nos autos, notadamente: i) se existem, de fato, segmentos cujas inclinações excedam os limites ordinariamente admitidos; ii) quais são os parâmetros efetivamente aplicáveis à classe funcional da rodovia, ao relevo predominante e às velocidades de projeto adotadas; iii) se os manuais técnicos pertinentes admitem exceções aos limites gerais; iv) se eventual flexibilização foi expressamente considerada e tecnicamente justificada durante a fase de planejamento; e v) quais os impactos decorrentes da solução adotada sobre aspectos como segurança viária, distância de visibilidade, terraplenagem, drenagem, contenções, estrutura do pavimento e custos do empreendimento.

Evidentemente, não compete a esta Corte substituir o projetista na definição do traçado, na escolha da velocidade diretriz ou na formulação das soluções de engenharia adotadas. Compete-lhe, contudo, verificar se o anteprojeto observa os parâmetros técnicos aplicáveis ou, em caso de eventual afastamento desses parâmetros, se a solução adotada foi adequadamente motivada, avaliada e refletida nos estudos técnicos, na matriz de riscos e nas estimativas orçamentárias que fundamentam a contratação.

Nessas condições, entendo que o apontamento ainda não reúne elementos suficientes para um julgamento definitivo de improcedência, fazendo-se necessária a realização de diligência técnica específica, apta a esclarecer a aderência do anteprojeto aos parâmetros normativos aplicáveis e a consistência das justificativas eventualmente utilizadas para afastá-los.

Das omissões na planilha do Grupo 14

Quanto a esse apontamento, o DER/PR sustentou que as caixas de passagem e a fiação interna dos postes encontram-se contempladas nas composições orçamentárias relativas aos postes e luminárias, argumentação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

acolhida pela unidade técnica, que concluiu ser o nível de detalhamento apresentado compatível com a natureza e a finalidade do anteprojeto.

Com a devida vênia, entendo que a controvérsia não se resolve mediante discussão abstrata acerca do grau de detalhamento exigível nessa etapa da contratação. O cerne da questão reside na verificação objetiva da correspondência entre a solução técnica concebida pela Administração e os elementos empregados na formação da estimativa orçamentária.

Em outras palavras, não se discute, neste momento, se o anteprojeto deveria apresentar detalhamento equivalente ao de um projeto executivo, mas se os elementos efetivamente disponibilizados nos autos permitem concluir que a estimativa orçamentária foi construída de maneira coerente com a solução técnica concebida pela Administração.

Para tanto, mostra-se necessário verificar, a partir da documentação técnica e das composições de custos unitários correspondentes, se as caixas de passagem e a fiação interna efetivamente integram as composições unitárias invocadas pelo DER/PR; se a bitola dos condutores considerada no orçamento é compatível com a tensão de alimentação, a extensão dos circuitos, a corrente elétrica resultante e os limites tecnicamente admissíveis de queda de tensão; se o detalhamento gráfico prevê a utilização de dutos simples ou duplos; se a metragem de eletrodutos lançada na planilha orçamentária corresponde à solução representada nos desenhos e memoriais; e, ainda, se os itens destinados ao remanejamento das instalações possuem caracterização suficiente para permitir a formação de preços adequadamente comparáveis e passíveis de validação.

É certo que o regime de contratação integrada admite a utilização de estimativas paramétricas e confere ao futuro contratado margem de liberdade para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das soluções executivas. Essa flexibilidade, contudo, não afasta a necessidade de manutenção de coerência interna entre os elementos técnicos que compõem o anteprojeto e o orçamento destinado a remunerá-los.

Embora se reconheça que o anteprojeto não exige o mesmo nível de exaustão descritiva inerente aos projetos executivos, deve fornecer base mínima

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

suficiente para que os licitantes compreendam os padrões de desempenho pretendidos, identifiquem os riscos envolvidos, dimensionem adequadamente suas propostas e disputem o certame em condições isonômicas.

Nessa perspectiva, a simples afirmação de que determinados insumos ou serviços estariam contemplados em composições mais amplas não dispensa a demonstração dessa correspondência, sobretudo quando a irresignação da Representante recai justamente sobre a consistência entre os quantitativos orçados e a solução técnica adotada.

No estado atual dos autos, a ausência de abertura e conferência das composições pertinentes impede tanto a afirmação de que a irregularidade efetivamente existe quanto a conclusão segura de que inexiste. Em outras palavras, os elementos constantes do processo não permitem, neste momento, a formação de juízo definitivo acerca da regularidade ou da inadequação da solução adotada.

Diante desse cenário, entendo que também este apontamento demanda aprofundamento técnico específico, uma vez que os elementos atualmente constantes dos autos ainda não permitem aferir, com segurança, a consistência entre a documentação técnica, os quantitativos considerados e as composições orçamentárias que lastreiam a estimativa de custos da contratação.

Das interfaces com a rodovia concedida BR-476

No que se refere às interfaces com a BR-476, a unidade técnica concluiu pela inexistência de irregularidade ao registrar que a matriz de riscos atribuiu à futura contratada a responsabilidade pela obtenção dos projetos necessários junto à concessionária e previu, ainda, que eventuais serviços adicionais decorrentes dessas interfaces poderão ser remunerados pelo DER/PR mediante aplicação da respectiva tabela de preços, observando-se o desconto ofertado pela licitante vencedora.

Embora tal disciplina represente tentativa de endereçamento contratual da questão, entendo que os elementos constantes dos autos ainda não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

permitem concluir, com segurança, que a alocação proposta seja integralmente adequada sob os aspectos técnico, econômico e de alocação de riscos.

Isso porque a simples previsão de remuneração de serviços supervenientes mediante aplicação do desconto global da proposta não é, por si só, suficiente para demonstrar a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. Em tese, a utilização desse critério pode revelar-se adequada, especialmente quando os serviços acrescidos guardam identidade material com aqueles que integraram a formação da proposta originalmente apresentada e quando existe correspondência entre as respectivas estruturas de custos e parâmetros de produtividade.

Todavia, a compatibilidade econômico-financeira dessa solução pressupõe a demonstração de que os serviços eventualmente incorporados ao contrato possuem afinidade técnica e financeira com o escopo originalmente licitado. Na ausência dessa verificação, corre-se o risco de transpor automaticamente para atividades de natureza distinta o desconto ofertado para um conjunto diverso de serviços cuja formação de preços ocorreu sob premissas específicas. Nessa hipótese, o mecanismo contratual deixa de representar mera atualização quantitativa do objeto e passa a projetar sobre novo escopo condições econômicas que não necessariamente participaram da composição original da proposta vencedora.

Além disso, o tratamento conferido ao risco relacionado às aprovações externas não se mostra adequadamente demonstrado nos autos. Embora seja legítima a atribuição à contratada da obrigação de desenvolver os estudos e formular os projetos necessários à obtenção das aprovações pertinentes, não se pode perder de vista que os prazos de análise e deliberação por parte da concessionária e, conforme a matéria envolvida, da própria Agência Nacional de Transportes Terrestres encontram-se fora de sua esfera de controle.

A esse respeito, importa observar que a racionalidade subjacente à matriz de riscos não se limita à identificação dos custos diretos associados a determinado evento. Exige-se, igualmente, a avaliação dos impactos temporais, financeiros e operacionais que podem decorrer de fatos cuja ocorrência ou duração escapem à capacidade de gestão da parte à qual o risco é atribuído. Em outras

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

palavras, a adequada alocação de riscos demanda verificar qual dos agentes envolvidos possui efetivas condições de prevenir sua ocorrência, mitigar seus efeitos ou suportar, de forma mais eficiente, as consequências econômicas eventualmente produzidas.

Nessa perspectiva, remanesce dúvida relevante quanto à suficiência do tratamento conferido tanto aos reflexos econômicos decorrentes de serviços supervenientes quanto aos potenciais impactos associados a atrasos na obtenção das aprovações necessárias junto a terceiros intervenientes, circunstâncias que recomendam aprofundamento instrutório.

Assim, considerando que os elementos atualmente disponíveis não permitem aferir de forma conclusiva a adequação da matriz de riscos adotada nem os efeitos econômicos e temporais decorrentes das interfaces com a BR-476, entendo que o apontamento não comporta juízo definitivo neste momento, devendo prosseguir em diligência para complementação da análise técnica.

Da alíquota de PIS e Cofins empregada na formação dos preços dos insumos asfálticos

Neste ponto, peço vênia para divergir da conclusão proposta pelo eminente Relator, pois entendo caracterizada irregularidade na metodologia adotada para a composição do orçamento da contratação.

A Instrução nº 18/26-5ICE consignou que a Representante não teria delimitado adequadamente a controvérsia tributária suscitada, deixando de esclarecer se a discussão dizia respeito à hipótese de incidência, à base de cálculo, à alíquota aplicável ou ao enquadramento tributário dos agentes envolvidos. Contudo, a manifestação superveniente apresentada nos autos supriu tal deficiência, delimitando de forma objetiva que a controvérsia reside na definição do sujeito cuja carga tributária deve ser considerada para recomposição dos tributos não contemplados na referência de preços utilizada pelo DER/PR.

Assim compreendida a matéria, tem-se que as contribuições ao PIS e à Cofins incidentes sobre a receita decorrente da comercialização do ligante

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

asfáltico vinculam-se ao regime tributário do agente econômico que realiza a operação de venda considerada na formação do preço de aquisição. O regime tributário da construtora ou da empresa responsável pela execução da obra pode produzir reflexos sobre sua própria tributação e sobre eventual aproveitamento de créditos fiscais, mas não possui aptidão para definir a carga tributária incidente sobre a receita auferida pelo agente econômico cuja operação de venda é utilizada como referência para a composição do orçamento.

Nesse contexto, entendo que a metodologia adotada demanda revisão, por partir do regime tributário do adquirente para estimar encargos cujo fato econômico relevante decorre da operação realizada pelo vendedor. Isso porque o critério adotado utiliza o regime tributário do adquirente como parâmetro para recompor tributos supostamente excluídos de uma referência de preços cujo fato econômico relevante decorre da operação realizada pelo vendedor. Em outras palavras, a carga tributária considerada para recomposição do preço passa a ser definida com base no regime tributário de agente diverso daquele sobre cuja receita incide a tributação considerada na formação do preço de referência.

A relevância da questão é reforçada pela informação trazida na manifestação superveniente no sentido de que o próprio DER/PR celebrou o Contrato nº 001/2025 com a Fundação Getulio Vargas para análise específica da matéria e que a Carta FGV IBRE SIMG/431/2025 teria identificado que aproximadamente 99,2% do volume comercializado do produto na Região Sul, durante o exercício de 2024, foi movimentado por empresas submetidas ao regime do lucro real, resultando em carga tributária média ponderada próxima de 9,24%.

Por sua vez, o artigo 4º da Lei nº 9.718/1998, mencionado na proposta de voto, disciplina a incidência das contribuições devidas por produtores e importadores de derivados de petróleo, mas não resolve, por si só, a definição da carga tributária incidente sobre a operação de venda realizada pela distribuidora cujo preço integra a estimativa orçamentária da contratação.

Em rigor, a metodologia tecnicamente adequada deve partir da identificação dos agentes econômicos que realizam a operação de venda relevante para a composição do custo do insumo, examinar os respectivos regimes tributários,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

apurar a carga efetivamente incidente ou, quando cabível, adotar média ponderada representativa da realidade de mercado. Com isso, evita-se tanto a incorporação de tributos não incidentes sobre as operações efetivamente consideradas na formação dos preços quanto a subestimação artificial dos custos tributários efetivamente presentes na cadeia de fornecimento, assegurando-se, ainda, a necessária transparência da memória de cálculo orçamentária.

Não obstante, registro que o DER/PR afirmou ter adotado a metodologia questionada em atendimento a orientação anteriormente formulada por esta Corte. Tal circunstância assume especial relevância sob a perspectiva da responsabilização individual dos agentes públicos envolvidos, na medida em que a observância de orientação institucional emanada do próprio órgão de controle rompe ou, ao menos, enfraquece significativamente eventual juízo de censura subjetiva quanto à conduta daqueles que a seguiram.

Diante desse cenário, entendo configurada irregularidade na metodologia empregada para a recomposição dos encargos tributários considerados na estimativa orçamentária. Todavia, à vista das circunstâncias específicas do caso concreto e da existência de orientação institucional anteriormente emanada, entendo não ser cabível, neste momento, a aplicação de sanção aos responsáveis.

Da inobservância da Lei Estadual nº 22.883/2025

Também divirjo da conclusão adotada quanto à aplicação da Lei Estadual nº 22.883/2025.

A Instrução nº 18/26-5ICE entendeu que o referido diploma legal não possuiria pertinência com a matéria examinada. Contudo, entendo que essa conclusão não se sustenta diante da própria redação da norma.

Embora a ementa efetivamente faça referência à estrutura administrativa do Estado, o conteúdo normativo da lei não se restringe a essa temática. Ao contrário, o diploma contempla disposições especificamente direcionadas às licitações de obras e serviços de engenharia.

Nesse sentido, os artigos 8º, 9º e 10 instituem diretrizes concretas relacionadas, respectivamente, à inversão das fases de habilitação e julgamento, à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

exigência de garantia de proposta e à utilização da pré-qualificação subjetiva. Trata-se, portanto, de comandos normativos diretamente relacionados à modelagem dos procedimentos licitatórios para obras e serviços de engenharia, circunstância incompatível com a premissa de ausência de pertinência temática adotada na instrução.

Superada essa questão, importa definir a natureza jurídica das disposições veiculadas pelos artigos 9º e 10 da lei. A meu ver, as expressões "preferencialmente" e "sempre que possível" não podem ser interpretadas nem como imposições absolutas e invariáveis nem como meras recomendações desprovidas de eficácia jurídica. Tais locuções conferem espaço para o exercício da discricionariedade administrativa, porém condicionada à análise das circunstâncias concretas do empreendimento e à correspondente demonstração das razões que justificam a opção adotada.

Em outras palavras, a Administração permanece livre para não exigir garantia de proposta ou para deixar de adotar sistema de pré-qualificação subjetiva, desde que a solução escolhida esteja apoiada em motivação idônea e aderente às características do objeto licitado. O que a norma exige não é a adoção obrigatória desses instrumentos em qualquer hipótese, mas a demonstração de que sua utilização foi efetivamente considerada no processo decisório e de que eventual afastamento decorreu de juízo administrativo consciente, fundamentado e proporcional.

A interpretação que melhor harmoniza os dispositivos legais com os princípios que regem a atuação administrativa é justamente aquela que evita ambos os extremos interpretativos. Não se pode converter a diretriz legal em imposição automática, sob pena de esvaziar a discricionariedade legitimamente conferida ao gestor. Por outro lado, também não se pode reduzir a norma a mera orientação programática sem qualquer consequência jurídica, pois isso implicaria negar eficácia aos comandos expressamente estabelecidos pelo legislador estadual.

O dever que emerge dos referidos dispositivos é, essencialmente, um dever de avaliação e motivação. Compete à Administração examinar a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

pertinência dos mecanismos previstos na lei e justificar a solução adotada à luz das características do empreendimento específico submetido à contratação.

No caso concreto, esse dever assume relevância ainda maior em razão das peculiaridades do certame. Trata-se de contratação de elevado valor econômico, envolvendo significativa complexidade técnica, execução sob regime de contratação integrada, obrigação de resultado e interfaces relevantes com rodovia federal concedida. Tais características, consideradas em conjunto, parecem tornar especialmente pertinente a análise dos mecanismos de mitigação de riscos e qualificação prévia expressamente contemplados pela legislação estadual.

A questão assume especial relevância quando analisada em conjunto com a exigência de apresentação de plano de recuperação judicial homologado. Conforme sustentado pelo DER/PR, essa previsão teria sido concebida como instrumento destinado à aferição prévia da aptidão econômico-financeira dos licitantes. Contudo, para finalidade semelhante, ainda que não coincidente, a legislação estadual passou a contemplar mecanismos específicos, tais como a garantia de proposta e a pré-qualificação subjetiva.

Evidentemente, a existência desses instrumentos não conduz, por si só, à conclusão de ilegalidade da exigência relacionada à recuperação judicial. O que se extrai desse contexto é o reforço do dever de motivação da modelagem adotada pela Administração, especialmente quanto à definição dos critérios de habilitação e dos mecanismos considerados mais adequados para a seleção de licitantes aptos à execução do empreendimento.

Nesses termos, entendo que o apontamento deve ser acolhido, por não restar demonstrado nos autos que os mecanismos previstos na Lei Estadual nº 22.883/2025 foram efetivamente considerados e afastados mediante motivação compatível com as características do empreendimento.

Da exigência de plano de recuperação judicial homologado

Quanto a este apontamento, acompanho a conclusão do eminente Relator pela improcedência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

A controvérsia deve ser examinada à luz da finalidade subjacente à qualificação econômico-financeira prevista na Lei nº 14.133/2021. Nos termos do artigo 69, a habilitação econômico-financeira destina-se a demonstrar, por critérios objetivos, que o licitante possui condições de cumprir as obrigações decorrentes da futura contratação, resguardando a Administração contra riscos relacionados à inexecução contratual e à seleção de empresa desprovida da capacidade necessária para suportar os encargos inerentes ao empreendimento.

Sob essa perspectiva, a circunstância de determinado licitante encontrar-se em recuperação judicial não autoriza, por si só, sua exclusão do certame. Por outro lado, o fato de a empresa estar submetida ao regime de recuperação judicial também não impede que a Administração promova avaliação concreta de sua capacidade econômico-financeira. Ao contrário, em contratações de maior vulto ou complexidade, revela-se legítimo que o edital estabeleça mecanismos destinados a aferir se o licitante possui condições efetivas de executar satisfatoriamente o objeto pretendido.

Nesse contexto, a homologação do plano de recuperação judicial constitui elemento ordinariamente relevante para a análise da aptidão econômico-financeira da empresa, na medida em que representa marco jurídico relevante para a aferição da viabilidade da recuperação empresarial, segundo as condições aprovadas pelos credores e submetidas à homologação judicial. A homologação do plano não constitui, por si só, prova definitiva da capacidade econômico-financeira do licitante, mas representa elemento objetivamente relevante para sua aferição, especialmente em contratações de elevada complexidade ou vulto econômico.

Todavia, essa circunstância não deve ser compreendida como prova isolada e absoluta de capacidade econômico-financeira, tampouco como requisito cuja ausência formal necessariamente conduza à exclusão automática do licitante. A análise da aptidão econômico-financeira deve permanecer orientada pelas circunstâncias do caso concreto, admitindo-se a consideração de outros elementos idôneos capazes de demonstrar a efetiva capacidade empresarial, sempre que juridicamente cabível.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Diante desse contexto, não identifico elementos suficientes para concluir que a Administração tenha extrapolado os limites de sua discricionariedade administrativa ao disciplinar a forma de demonstração da capacidade econômico-financeira dos licitantes. A exigência questionada guarda relação com finalidade legítima de proteção da execução contratual e não se revela, em si mesma, incompatível com o regime estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

Não vislumbro, portanto, ilegalidade apta a justificar a procedência do apontamento.

Consigno, contudo, como observação voltada ao aprimoramento da modelagem futura, ser recomendável que os instrumentos convocatórios preservem espaço para avaliação individualizada de situações excepcionais, especialmente quando a ausência de homologação do plano decorrer de circunstâncias processuais não imputáveis ao licitante. Em hipóteses dessa natureza, a Administração poderá admitir a apresentação de outros elementos tecnicamente idôneos capazes de demonstrar a efetiva viabilidade econômico-financeira da empresa, evitando que requisito de natureza predominantemente formal acabe por restringir indevidamente a competitividade sem incremento proporcional da segurança contratual.

Da dispersão das propostas

Também acompanho a conclusão do Relator quanto à improcedência deste apontamento, discordando, contudo, de parte dos fundamentos adotados para sustentá-la.

A proposta de voto atribui relevância ao fato de o certame ter contado com a participação de treze licitantes, de as propostas apresentarem determinada faixa de variação de preços e de a proposta vencedora ter resultado em desconto em relação ao orçamento estimado pela Administração. Sem desconsiderar a pertinência desses elementos para a compreensão da dinâmica concorrencial observada no procedimento licitatório, entendo que eles não constituem parâmetro suficiente para atestar, por si sós, a suficiência técnica do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

anteprojeto ou a adequação integral dos elementos que compõem a modelagem da contratação.

Em contratações submetidas ao regime de contratação integrada, a própria legislação admite que os licitantes desenvolvam metodologias executivas e soluções de engenharia próprias a partir das diretrizes estabelecidas pela Administração. Nesse contexto, certo grau de dispersão entre as propostas apresentadas mostra-se natural e até esperado, não sendo possível concluir, de forma automática, que eventual variação de preços decorra da existência de lacunas, insuficiências ou inconsistências no anteprojeto.

Pela mesma razão, a mera existência de ampla participação de licitantes ou a obtenção de desconto em relação ao orçamento de referência tampouco permite inferir que todos os concorrentes tenham compreendido o objeto de maneira homogênea, adotado premissas equivalentes para a precificação dos riscos ou partido de interpretações idênticas acerca das soluções técnicas passíveis de desenvolvimento durante a execução contratual.

Tampouco se pode afirmar, exclusivamente a partir desses dados, que a proposta vencedora reflita, necessariamente, adequada compreensão do escopo ou que sua execução futura esteja integralmente protegida contra riscos de reequilíbrio, revisões contratuais ou dificuldades decorrentes de premissas técnicas posteriormente revistas.

Em realidade, a quantidade de participantes, a dispersão das propostas e o desconto obtido constituem elementos relevantes para a análise da resposta do mercado à modelagem proposta pela Administração, mas devem ser compreendidos como indicadores auxiliares capazes de sinalizar maior ou menor grau de aderência do mercado à solução concebida pelo Poder Público. Tais elementos revelam, em maior medida, a reação econômica do mercado à modelagem proposta do que a efetiva regularidade técnica dos documentos que a embasam. Não representam, contudo, prova conclusiva nem da regularidade nem da irregularidade do anteprojeto, sobretudo porque não substituem a verificação objetiva da consistência técnica dos documentos que compõem a contratação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Nessa perspectiva, entendo que tais elementos podem ser legitimamente considerados como fatores de monitoramento e acompanhamento da execução contratual, especialmente para fins de avaliação dos riscos assumidos pelos licitantes e da sustentabilidade econômica da proposta vencedora, mas não como fundamento autônomo para certificar a suficiência técnica do anteprojeto.

Por essas razões, acompanho a conclusão de improcedência do apontamento, sem, contudo, atribuir à dispersão das propostas, ao número de participantes ou ao desconto obtido eficácia probatória suficiente para caracterizar juízo positivo de conformidade ou de suficiência técnica do anteprojeto.

Da responsabilização, do alcance do provimento e da solução aplicável ao caso

Embora identifique a necessidade de correção de determinados aspectos da modelagem adotada, não vislumbro fundamentos suficientes para a aplicação de sanções pessoais aos agentes envolvidos.

Nessas circunstâncias, a ausência de motivação quanto ao exame dos instrumentos previstos na legislação estadual e a inadequação da metodologia empregada para recomposição dos encargos tributários recomendam medidas corretivas, preventivas e de acompanhamento, mas não justificam, com os elementos atualmente disponíveis, a aplicação de multa administrativa.

De igual modo, as irregularidades ora reconhecidas não conduzem automaticamente à anulação do certame ou à desconstituição do contrato dele decorrente, por não restar comprovado, no estágio atual da instrução, comprometimento da isonomia entre os licitantes, direcionamento do resultado da disputa ou vício apto a infirmar, por si só, a validade do procedimento.

A solução a ser adotada deve observar juízo de proporcionalidade e consequencialismo administrativo, em consonância com os artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e com o artigo 147 da Lei nº 14.133/2021, impondo a consideração das consequências práticas da decisão, das alternativas de saneamento disponíveis e do estágio de desenvolvimento da contratação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

Nesse contexto, revela-se mais adequada a adoção de solução intermediária entre a improcedência integral dos apontamentos e a adoção de medidas invalidatórias de maior impacto. Mostra-se pertinente reconhecer a necessidade de revisão da metodologia de recomposição do PIS e da Cofins incidente sobre os preços dos ligantes asfálticos e, quanto à Lei Estadual nº 22.883/2025, a insuficiência de motivação acerca da avaliação dos instrumentos previstos nos seus artigos 8º a 10.

Por outro lado, não vislumbro irregularidade autônoma apta a justificar responsabilização ou aplicação de sanção em relação à exigência de plano de recuperação judicial homologado ou à dispersão das propostas apresentadas no certame. Persistem, contudo, lacunas técnicas relevantes nos capítulos referentes à geometria do traçado, à modelagem da iluminação pública e às interfaces com a rodovia federal concedida, matérias em que os elementos atualmente constantes dos autos não autorizam, com segurança, conclusão definitiva pela procedência ou pela improcedência dos apontamentos, impondo-se a complementação da instrução por meio de diligência técnica especializada.

A solução proposta permite conferir tratamento distinto às matérias efetivamente decididas, às irregularidades reconhecidas e às questões que ainda dependem de esclarecimento técnico complementar, preservando a coerência entre o grau de maturidade da instrução e a extensão do provimento adotado. Preserva-se, assim, a continuidade da contratação, evita-se intervenção desproporcional sobre o certame, afasta-se a aplicação de sanções desprovidas de suporte subjetivo adequado e assegura-se que insuficiências instrutórias ou dúvidas metodológicas relevantes não sejam interpretadas como demonstração positiva da regularidade dos aspectos ainda não suficientemente esclarecidos.

Em face de todo o exposto, com a devida vênia ao eminente Relator, voto no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

I. conheça da manifestação protocolada pela Representante em 12 de agosto de 2026, às peças 38 a 41, por constituir complementação argumentativa e probatória de questões já integrantes do objeto da Representação, apresentada

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

antes do julgamento colegiado e destinada a suprir deficiências apontadas na Instrução nº 18/26-5ICE;

II. julgue parcialmente procedente a Representação, sem aplicação de sanções, para reconhecer:

a) a irregularidade da metodologia empregada para recomposição dos encargos relativos ao PIS e à Cofins incidentes sobre os preços dos insumos asfálticos divulgados pela Agência Nacional do Petróleo, na medida em que o percentual de 3,65% foi justificado pelo regime tributário da empresa adquirente responsável, e não pela carga tributária incidente sobre a receita das distribuidoras que realizam a operação de venda considerada na formação do preço de referência; e

b) a irregularidade decorrente da ausência de motivação expressa, no processo administrativo, acerca do exame e da adoção, ou não, dos instrumentos previstos nos artigos 8º a 10 da Lei Estadual nº 22.883/2025;

III. julgue improcedente a Representação quanto aos apontamentos relativos à exigência de comprovação da homologação do plano de recuperação judicial e à dispersão das propostas;

IV. converta o feito em diligência quanto aos capítulos de natureza técnica ainda não suficientemente instruídos, encaminhando os autos à Coordenadoria de Obras Públicas para que informe, de forma objetiva e documentada:

a) se há segmentos do anteprojeto com rampa longitudinal superior ao limite máximo admitido para a classe funcional, o relevo e a velocidade diretriz adotados, indicando sua extensão e estaqueamento e confrontando o perfil longitudinal com o Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do DNIT, o Manual de Projetos do DER/PR e os demais normativos declarados vinculantes pelo Termo de Referência;

b) se as composições de custos unitários dos itens de poste e luminária do Grupo 14 incluem caixas de passagem e fiação interna aos postes;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

c) se a bitola dos condutores orçados no Grupo 14 é tecnicamente compatível com a tensão de alimentação adotada, consideradas a potência instalada, a extensão dos circuitos, a corrente resultante e o limite regulamentar de queda de tensão;

d) se o detalhamento gráfico prevê duto simples ou duplo e se essa solução é compatível com a metragem de eletroduto lançada na planilha de quantidades;

e) se a matriz de riscos aloca expressamente o risco de prazo decorrente da anuência da concessionária da BR-476 e, conforme o caso, da Agência Nacional de Transportes Terrestres, bem como se a aplicação do desconto da proposta vencedora a serviços não previstos originalmente é economicamente idônea e preserva a equação econômico-financeira;

f) confirmada a utilização da alíquota de 3,65% de PIS e Cofins, qual a diferença entre o preço totalizado no orçamento e o custo estimado segundo a carga tributária incidente sobre as operações de venda realizadas pelas distribuidoras, considerada metodologia tecnicamente representativa do mercado fornecedor;

V. determine à 5ª Inspetoria de Controle Externo que complemente a instrução, esclarecendo o tratamento conferido ao BDI incidente sobre aquisição e transporte de insumos asfálticos;

VI. determine à Diretoria de Protocolo a extração e juntada aos autos de cópia integral da Auditoria por Acompanhamento nº 29261, protocolo nº 21.625.338-8, especialmente quanto ao Achado nº 02, bem como de cópia da manifestação apresentada pelo DER/PR no Processo nº 47775/24, limitada ao capítulo em que foi defendida a utilização da alíquota de 9,25% de PIS e Cofins, para verificação do conteúdo, do alcance e do contexto da orientação anteriormente expedida por esta Corte acerca da incidência dessas contribuições sobre os insumos asfálticos e para confronto técnico entre as metodologias adotadas;

VII. intime o DER/PR para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

a) o perfil longitudinal do anteprojeto, com indicação de estaqueamento, rampas, classe funcional, relevo e velocidades diretrizes;

b) as composições de custos unitários dos itens de poste e luminária do Grupo 14;

c) o detalhamento gráfico da rede de dutos;

d) a memória de cálculo do BDI e da incidência tributária sobre os ligantes asfálticos;

e) a Carta FGV IBRE SIMG/431/2025 e a respectiva nota técnica, produzidas no âmbito do Contrato nº 001/2025;

f) eventual justificativa constante do processo administrativo quanto à adoção ou não adoção dos instrumentos previstos nos artigos 8º a 10 da Lei Estadual nº 22.883/2025;

g) a posição atualizada do contrato, incluindo ordem de serviço, percentual de execução, alterações de projeto, termos aditivos, apostilamentos e pedidos de reequilíbrio relacionados aos pontos controvertidos;

VIII. recomende ao DER/PR que, nas licitações de obras e serviços de engenharia submetidas à Lei Estadual nº 22.883/2025, registre no processo administrativo, antes da publicação do edital, o exame motivado da adequação ou inadequação dos instrumentos previstos nos seus artigos 8º a 10, consideradas a complexidade, o vulto, a relevância social, o regime de execução e os riscos do objeto;

IX. recomende ao DER/PR que, na totalização dos preços divulgados pela Agência Nacional do Petróleo, utilize alíquotas tributárias demonstravelmente compatíveis com o regime efetivamente incidente sobre as operações de venda praticadas pelo mercado fornecedor, mediante levantamento específico, documentando a metodologia na memória de cálculo do orçamento;

X. determine à 5ª Inspetoria de Controle Externo o acompanhamento da execução do contrato decorrente do certame, com foco específico:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

a) em termos aditivos, apostilamentos e pedidos de recomposição relacionados ao Grupo 14;

b) em alterações do traçado, rampas, contenções, drenagem e terraplenagem;

c) em atrasos ou custos vinculados às aprovações da concessionária da BR-476 e da Agência Nacional de Transportes Terrestres;

d) em diferenças de custo relativas aos ligantes asfálticos;

e) na preservação da qualidade, da funcionalidade e dos níveis de desempenho contratados.

Após o cumprimento das diligências, retornem os autos à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas para manifestações complementares, prosseguindo-se o julgamento exclusivamente quanto aos capítulos técnicos remanescentes.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I - Julgar, acompanhando as conclusões da 5ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, **IMPROCEDENTE** a presente Representação da Lei de Licitações, uma vez que não foram constatadas irregularidades capazes de comprometer a regularidade da Concorrência Eletrônica nº 010/2025 – DER/PR;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B

II – determinar, após o trânsito em julgado, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno[21], o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento[22].

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO (voto vencedor), MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido), apresentou voto pela procedência parcial e improcedência, respectivamente, conversão em diligência e recomendações.

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

Plenário Virtual, 8 de outubro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

[21] **Art. 398**. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator
[22] **Art. 168**. Compete à Diretoria de Protocolo:
(...) **VII -** arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.HP2B