TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	552698/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE APUCARANA
INTERESSADO:	ARTCIDADE INDUSTRIA E COMERCIO DE DECORACOES TEMATICAS LTDA, GUILHERME MERCADANTE LIVOTI, MUNICÍPIO DE APUCARANA, RODOLFO MOTA DA SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2825/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Apucarana. Deferimento de medida cautelar. Despacho nº 1795/26-GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno.

1 RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho n. 1795/26–GCMRMS (peça 41), abaixo reproduzido, em que deferi medida cautelar para suspender o Pregão Eletrônico n. 54/2026, instaurado pelo **MUNICÍPIO DE APUCARANA** e destinado à contratação de empresa para o fornecimento de decoração natalina.

> "I. Trata-se de Representações da Lei n. 14.133/2021, acompanhadas de pedido cautelar, formuladas por **GUILHERME MERCADANTE LIVOTI,** autuada em 14/09/2026 sob o n. 55269-8/26, e por **ART'CIDADE INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE DECORAÇÕES TEMÁTICAS LTDA**, autuada em 18/09/2026 sob o n. 56065-8/26**,** em face do **MUNICÍPIO DE APUCARANA**, por meio das quais são noticiadas supostas irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico n. 54/2026.
>
> O objeto do certame é a contratação de empresa especializada para o fornecimento de decoração natalina em regime de locação. O valor total máximo da contratação é de R$ 2.235.294,46, pelo critério de julgamento de menor preço por lote. A sessão pública foi aberta em 18/09/2026.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5B

Em síntese, o representante **GUILHERME MERCADANTE LIVOTI**, vereador do Município**,** sustenta que a pesquisa de preços utilizada para definição do valor máximo do certame teria sido elaborada em desacordo com a metodologia expressamente prevista no Termo de Referência, uma vez que o documento indicaria a utilização da mediana aritmética dos preços unitários, enquanto o mapa de preços teria calculado pela média aritmética simples.

Afirma que parte significativa do orçamento estimado, correspondente a aproximadamente 29% do valor total da contratação, teria sido formada exclusivamente a partir da cotação apresentada por um único fornecedor, sem respaldo em outras referências de mercado.

A inicial também aponta inconsistências na composição dos preços de determinados itens. Segundo o representante, teriam sido utilizadas referências que não guardam correspondência com os objetos efetivamente licitados, circunstância que teria provocado elevação indevida de alguns valores estimados. Informa, neste sentido, que o item referente à “Casa do Papai Noel” teve seu escopo reduzido por ocasião da retificação do edital, com exclusão de determinados serviços inicialmente previstos, sem que houvesse a correspondente revisão do valor máximo estabelecido para a contratação.

No que se refere às alterações promovidas pela versão retificada do instrumento convocatório, o representante destaca que o valor máximo da contratação foi elevado de R$ 2.147.848,46 para R$ 2.235.294,46, com aumento dos quantitativos de determinados itens, notadamente dos itens 1 e 71, sem apresentação de justificativa técnica nos documentos do certame. Argumenta que, embora impugnações e manifestações jurídicas tenham apontado fragilidades na pesquisa de preços, a retificação não teria ampliado as fontes de consulta ou sanado as inconsistências identificadas.

O representante questiona, ainda, a modelagem adotada pela Administração, consistente na reunião de 120 itens em lote único, bem como a vedação à participação de consórcios, a proibição de subcontratação e a ausência de mecanismos destinados à ampliação da participação de microempresas e empresas de pequeno porte. Sustenta que tais circunstâncias restringiriam a competitividade do certame e inviabilizariam a aplicação dos benefícios previstos na Lei

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5B

Complementar n. 123/2006, especialmente em relação aos itens cujos valores individualizados seriam inferiores ao limite legal para participação exclusiva dessas empresas.

Com fundamento nesses argumentos, requer a concessão de medida cautelar para suspensão do procedimento licitatório ou, subsidiariamente, a determinação de revisão da pesquisa de preços, correção das inconsistências apontadas e reestruturação do edital, com posterior republicação do certame.

Ato contínuo, a Representante **ART'CIDADE INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE DECORAÇÕES TEMÁTICAS LTDA** também sustenta que a Administração não apresentou justificativa técnica suficiente para a adoção de lote único e para o afastamento do parcelamento do objeto, alegando violação aos princípios da competitividade e da ampla participação de interessados. Afirma, ainda, que a vedação à participação em consórcios e à subcontratação reforçaria o caráter restritivo da modelagem adotada.

Por meio do Despacho n. 1689/26 (peça 30), antes da análise do pedido cautelar e do recebimento da Representação, determinei a intimação do Município de Apucarana para que apresentasse manifestação prévia.

Em manifestação preliminar (peças 35-39), o município defendeu a regularidade do Pregão Eletrônico n. 54/2026, argumentando que os questionamentos das representantes decorrem de mera discordância em relação às escolhas técnicas e administrativas adotadas no planejamento da contratação, sem demonstração de ilegalidade, direcionamento, restrição à competitividade ou prejuízo ao erário.

Em relação à formação do orçamento estimado, alegou que a pesquisa de preços foi realizada a partir de fontes diversificadas, abrangendo contratações similares, plataformas públicas e consultas diretas ao mercado. Informa que a referência à “mediana aritmética” constante do Termo de Referência decorreu de mera imprecisão na escrita, uma vez que a metodologia efetivamente empregada foi a média aritmética, devidamente demonstrada nos documentos que instruem o procedimento. Sustentou, ainda, que os parâmetros utilizados apresentavam compatibilidade técnica com o objeto licitado, inexistindo indícios de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5B

sobrepreço ou irregularidades na composição dos valores de referência.

Quanto às alterações promovidas no edital, esclareceu que a revisão dos quantitativos decorreu de reavaliação técnica da demanda realizada pela unidade competente, sendo posteriormente formalizada e divulgada mediante retificação do instrumento convocatório.

Em relação à modelagem da contratação, o Município justificou a adoção de lote único, bem como a vedação à participação em consórcios e à subcontratação, sob o argumento de que o objeto constitui solução integrada, envolvendo locação, transporte, instalação, manutenção e retirada das estruturas decorativas, circunstância que demandaria coordenação centralizada e responsabilização unificada da execução contratual. Afirma que o parcelamento poderia comprometer a eficiência operacional, a fiscalização e a segurança da execução.

No que se refere ao tratamento diferenciado destinado às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), sustentou que a ausência de reservas ou cotas decorreu da necessidade de preservar a unidade funcional do objeto e a vantajosidade da contratação.

Por fim, ressaltou que a sessão pública registrou a participação de diversos licitantes, com apresentação de propostas significativamente inferiores ao valor estimado, circunstâncias que, segundo a municipalidade, afastariam as alegações de direcionamento, limitação da concorrência e contratação pelo valor máximo previsto. Com base nesses fundamentos, requereu o não recebimento da representação ou, subsidiariamente, o indeferimento da medida cautelar e a posterior improcedência dos pedidos formulados.

Vieram os autos conclusos para análise.

É o breve relato.

II. Presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 30 e seguintes da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, bem como nos artigos 275 e 276 do Regimento Interno, **RECEBO** as presentes Representações e, com fundamento nos artigos 282, § 1º, 400, § 1º-A, e 403, incisos II e III, do Regimento Interno, acolho os pedidos cautelares para determinar ao **MUNICÍPIO DE APUCARANA** a imediata suspensão do Pregão Eletrônico n. 54/2026.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5B

A concessão de medida cautelar possui caráter excepcional e pressupõe a presença concomitante da probabilidade do direito e do perigo da demora. No caso em exame, verifico estarem configurados tais pressupostos, razão pela qual **DEFIRO** a tutela pleiteada, uma vez que a documentação apresentada não demonstra justificativa suficiente para as diversas restrições previstas no edital.

Questionam-se, entre outros aspectos, a pesquisa de preços, a alteração de quantitativos, a adoção de lote único, a vedação à participação em consórcios e à subcontratação, bem como a suposta ausência de reserva de itens ou cotas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte.

Em relação à participação de consórcio, relembro que o artigo 15 da Lei n. 14.133/2021 estabelece, como regra, a possibilidade de participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio, admitindo sua proibição apenas quando devidamente justificada no processo licitatório. De igual modo, o artigo 18, inciso IX, exige que a fase preparatória contenha a motivação acerca da participação ou não de empresas consorciadas.

A vedação, portanto, não constitui escolha administrativa imune à motivação. Embora inserida no âmbito de discricionariedade da Administração, exige demonstração concreta de sua necessidade, pertinência e compatibilidade com as características do objeto, sobretudo porque pode reduzir o universo de potenciais participantes.

Em uma análise preliminar, ao contrário do que indica a defesa preliminar do Município (peças 35-39), não se verifica que a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio tenha sido efetivamente motivada durante a fase preparatória da contratação. Com efeito, **a única menção expressa ao tema em toda a documentação examinada consta do item 4.1.8 do edital**, que simplesmente proíbe a sua participação, sem apresentar qualquer fundamento técnico, econômico ou operacional para tanto:

> **4. Condições de participação**
>
> **4.1** Não poderão participar, direta ou indiretamente, deste Pregão:
>
> **4.1.8** Consórcio de empresas, qualquer que seja sua forma de constituição.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5B

Também não se identificou referência expressa à participação consorciada no Estudo Técnico Preliminar (peça 8), no Termo de Referência (peça 6) ou nos demais documentos que instruíram o planejamento da contratação, inexistindo qualquer outra menção, além de supracitado item do edital, à palavra “consórcio.” Tampouco foram localizadas análises acerca dos impactos da medida sobre a competitividade do certame, dos benefícios decorrentes da restrição ou dos riscos específicos que justificariam o afastamento da regra prevista no art. 15 da Lei n. 14.133/2021.

A defesa municipal sustenta que o objeto constitui solução integrada, envolvendo locação, transporte, montagem, instalação, manutenção preventiva e corretiva, desmontagem e retirada das estruturas decorativas. Afirma que a execução demandaria coordenação centralizada, padronização e responsabilização unificada da contratada.

Tais argumentos, contudo, também foram utilizados na defesa pela opção do lote único e à vedação da subcontratação. Não demonstram, de modo individualizado, por qual razão a associação de empresas em consórcio prejudicaria a unidade da execução, a segurança das instalações, a fiscalização contratual ou a identificação dos responsáveis por eventuais falhas. Isso porque a própria legislação disciplina a figura da empresa líder, prevê responsabilidades perante a Administração e estabelece mecanismos de coordenação e responsabilização dos integrantes do consórcio.

Nesse contexto, a mera alegação de que a participação de consórcios dificultaria a fiscalização contratual ou a responsabilização dos executores não parece suficiente, por si só, para justificar a excepcional restrição ao modelo expressamente admitido pelo art. 15 da Lei n. 14.133/2021. Esse entendimento tem sido reiteradamente consignado por esta Corte, conforme se observa nos Acórdãos n. 1375/25-STP, de relatoria do Conselheiro Zucchi, e n. 2050/26-STP, de minha relatoria.

A relevância da vedação torna-se ainda maior quando considerada em conjunto com a concentração de 120 itens em lote único e com a vedação à subcontratação, modelagem que potencialmente restringe o universo de participantes sem que se tenha demonstrado, até o momento, a indispensabilidade das limitações impostas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5B

O artigo 18 da Lei n. 14.133/2021 determina que o Estudo Técnico Preliminar apresente as justificativas para o parcelamento ou não da contratação. O artigo 47 dispõe que as licitações de serviços devem observar o princípio do parcelamento quando técnica e economicamente viável, considerando a responsabilidade técnica, os custos decorrentes da gestão de múltiplos contratos e o dever de ampliar a competição e evitar a concentração de mercado.

Não se desconhece que o parcelamento não possui caráter absoluto. A contratação em lote único pode ser admitida quando a divisão comprometer a padronização, ocasionar perda de economia de escala, elevar os custos de gestão ou prejudicar a adequada execução do objeto.

Essas circunstâncias, contudo, devem estar concretamente demonstradas na documentação relativa ao certame.

No presente caso, o Estudo Técnico Preliminar limitou-se, substancialmente, a afirmar que o objeto não seria divisível e que, por se tratar de serviço, a contratação seria realizada em lote único. Não foram apresentados estudos comparativos de custos, avaliação de alternativas de divisão, levantamento dos fornecedores aptos à execução parcelada ou análise do impacto concorrencial da concentração. O próprio Parecer Jurídico n. 1047/2026 (peça 38, fls. 324) reconheceu que a exposição constante do ETP poderia ter sido mais desenvolvida quanto às alternativas de parcelamento.

Em relação à proibição de subcontratação, embora a norma não assegure ao contratado o direito irrestrito de subcontratar, a proibição absoluta deve guardar coerência com a natureza do objeto e com os riscos identificados no planejamento. Do mesmo modo, também não se mostra suficientemente justificado o afastamento do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.

No caso, as justificativas apresentadas pelo Município estão novamente associadas à responsabilização integral e à centralização da execução, sem análise individualizada.

O Município sustenta que a divisão comprometeria a unidade funcional do objeto, a vantajosidade e a padronização estética. Entretanto, o Mapa de Riscos teria classificado a contratação como de baixa complexidade, enquanto os pareceres

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5B

jurídicos a qualificaram como objeto comum e rotineiro.

As demais inconsistências indicadas pelas representantes reforçam a necessidade de suspensão. Entre elas estão a divergência entre a metodologia estatística declarada no Termo de Referência e a efetivamente aplicada, a utilização de fonte singular para determinados itens, as dúvidas quanto à compatibilidade de referências da pesquisa de preços, a alteração de quantitativos e a manutenção do preço da Casa do Papai Noel após a redução de seu escopo.

Embora essas questões dependam de exame aprofundado durante a instrução, o conjunto das inconsistências, associado à ausência de motivação da vedação aos consórcios e à fundamentação aparentemente insuficiente para o lote único, evidencia plausibilidade suficiente das alegações formuladas.

O perigo da demora igualmente se encontra caracterizado. Conforme informado pelo Município, o procedimento está em fase de julgamento, ainda sem adjudicação, homologação ou celebração do contrato. A continuidade do certame poderá consolidar a contratação e dar início à execução de objeto de natureza sazonal, tornando mais onerosa e complexa a correção das irregularidades posteriormente reconhecidas.

Presentes, portanto, os requisitos autorizadores da tutela cautelar, impõe-se sua concessão como medida necessária à preservação da legalidade, da competitividade, da economicidade e da efetividade do controle externo.

III. Diante do exposto, **RECEBO** a presente Representação, e **DEFIRO** a medida cautelar.

IV. Encaminhe-se à Diretoria de Protocolo, para que adote as seguintes medidas:

a) em cumprimento ao disposto no Despacho n. 1774/26, proferido nos autos da Representação n. 560658/26, proceda ao apensamento daqueles autos à presente Representação;

b) a expedição, nos termos do art. 405, do Regimento Interno[1], em razão da urgência, de **INTIMAÇÃO** do **MUNICÍPIO DE APUCARANA** para que adote, de imediato, **a imediata suspensão do Pregão Eletrônico n. 54/2026**;

[1] E-mail, telefone ou outros meios tecnológicos ou digitais idôneos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5B

c) a expedição, por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos artigos 278, II e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, da **CITAÇÃO** do **MUNICÍPIO DE APUCARANA** e de **RODOLFO MOTA (atual Prefeito)** para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme art. 35, II, "a', da Lei Orgânica deste Tribunal, defesa quanto ao mérito das Representações.

V. Encaminhada a citação, retornem conclusos para a apreciação em sessão do Tribunal Pleno, nos termos do art. 262, §7º do Regimento Interno[2], e da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

VI. Transcorrido o prazo para apresentação de defesa, encaminhe-se o presente à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

VII. Após, voltem-me conclusos.

VIII. Publique-se."

2 VOTO

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Já tendo sido promovidas as comunicações determinadas no item IV do ato ora homologado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que se aguarde a manifestação dos interessados.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

[2] § 7º Nas hipóteses de Tomada de Contas Extraordinária oriunda de fiscalização com pedido de medida cautelar ou outra medida de urgência, o Relator deverá submeter à apreciação do Tribunal Pleno ou da Câmara, conforme a matéria, na primeira sessão subsequente da decisão de concessão ou não da medida, bem como a sua revogação. (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5B

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 1795/26-GCMRMS (peça 41) em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 22 de outubro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5B