



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 604759/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PALOTINA
INTERESSADO: DEBORA ATAIDE LUZ, ELIZA SIGNOR DE ANDRADE,
MARCELO MORILHA TELES, MAURICIO BORTOLOZZO
GUELLA, MUNICÍPIO DE PALOTINA, RODRIGO RIBEIRO,
SIDNEI FERREIRA FERNANDES, WILSON BARBIAN
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 543/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Chamamento Público. Credenciamento. Elaboração de projetos para pavimentação em estradas rurais. Contratação paralela e não excludente. Fragilidades no Estudo Técnico Preliminar. Procedência parcial com recomendações.

1. RELATÓRIO

Trata-se de representação da Lei de Licitações proposta pela Senhora Débora Ataíde Luz, na qual noticia supostas irregularidades no Chamamento Público nº 9/2025 do Município de Palotina, tendo por objeto o *“credenciamento de pessoas jurídicas, elaboração de projetos para pavimentação em estradas rurais do Município de Palotina, para atender a Secretaria Municipal do Agronegócio e Meio Ambiente”*, com valor máximo estimado de R\$ 2.886.000,00.

O prazo para o credenciamento dos interessados compreende o período de 10/08/2025 a 10/08/2026.

Em suma, as irregularidades alegadas são as seguintes:

a) Incongruências no estudo técnico preliminar, não acolhimento de parecer jurídico emitido por servidor efetivo e adoção daquele exarado por servidor comissionado, com a consequente utilização do credenciamento em hipótese não prevista em lei, em detrimento de licitação para a contratação de serviços, de concurso público para a admissão de novos engenheiros ou mesmo da execução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

direta dos serviços pelos profissionais já integrantes do quadro de pessoal do Município, desrespeitando-se o entendimento dos tribunais de contas, inclusive desta Corte, sobre a questão.

b) Forma de fixação do preço unitário (R\$ 2,26 por m²) desprovida de fundamentação técnica, resultando em valor máximo estimado elevado, superior à remuneração anual dos engenheiros e arquitetos integrantes do quadro de pessoal do Município.

c) Ausência de anteprojeto.

d) Elaboração de estudo técnico preliminar que *“não atende a nenhum dos requisitos mínimos previstos legalmente”*.

e) Falha na segregação de funções, visto que *“decisões que deveriam ser fundamentadas em critérios objetivos são tomadas exclusivamente pelo gestor responsável, sem qualquer respaldo técnico formal”*.

f) *“Tentativa de ludibriar os órgãos de controle”*, indicando-se, no portal da transparência, nome de servidor efetivo como signatário do parecer jurídico, sendo que o parecer efetivamente observado foi exarado por servidor comissionado.

Com base no exposto, a representante requer:

“A) A recepção da presente Representação e sua imediata autuação;

B) A concessão de medida cautelar para a imediata suspensão do Chamamento Público ne 009/2025 e de todos os atos dele decorrentes, devido à existência de fumus boni iuris e periculum in mora;

C) A fiscalização e apuração de todas as ilegalidades aqui apontadas;

D) A aplicação das sanções cabíveis aos gestores públicos responsáveis.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho nº 1061/25-GCILB¹, a representação foi recebida, determinando-se a citação de:

- a) Município de Palotina, na pessoa de seu representante legal;
- b) Rodrigo Ribeiro, prefeito municipal que autorizou a contratação mediante credenciamento e assinou atos posteriores²;
- c) Marcelo Morilha Teles, secretário municipal do Agronegócio e Meio Ambiente, signatário do estudo técnico preliminar e atos posteriores³;
- d) Wilson Barbian, secretário municipal de Administração, signatário do decreto que regulamentou “os procedimentos necessários para [a] contratação” em tela⁴;
- e) Maurício Bortolozzo Guella, signatário do parecer jurídico pela viabilidade e legalidade da realização do credenciamento⁵;
- f) Eliza Signor de Andrade, auxiliar administrativa, responsável pela pesquisa de preços, pela instrução do procedimento com a documentação inicial necessária e por outros atos praticados na fase interna do credenciamento⁶;
- g) Sidnei F. Fernandes, agente de contratação, responsável pela revisão da documentação inicial do procedimento (inclusive estudo técnico preliminar e termo de referência) e por outros atos praticados na fase interna do procedimento⁷.

A medida cautelar, entretanto, restou indeferida.

Os interessados apresentaram defesa, conjuntamente, às peças 13-16.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) emitiu a Instrução nº 720/25⁸, na qual concluiu pela parcial procedência da representação, com recomendações.

¹ Peça 4.

² <https://palotina.eloweb.net/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/389771>, p. 12.

³ <https://palotina.eloweb.net/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/389771>, p. 30.

⁴ <https://palotina.eloweb.net/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/389771>, p. 56.

⁵ <https://palotina.eloweb.net/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/389771>, p. 91.

⁶ <https://palotina.eloweb.net/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/389771>, p. 14 e 2.

⁷ <https://palotina.eloweb.net/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/389771>, p. 3.

⁸ Peça 23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 11176/25-7PC⁹, não se opôs à conclusão alcançada pela unidade técnica, *“sem prejuízo de que seja a Municipalidade complementarmente advertida de que, quando do peticionamento em meio eletrônico no Portal e-Contas Paraná, deverá observar, inter alia, a Instrução de Serviço n.º 27/2011-GP, considerando que as peças n.ºs 14/15 não estão em formato PDF/A pesquisável”*.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Acompanho as manifestações uniformes pela parcial procedência da representação.

Conforme relatado, a presente representação aponta supostas irregularidades no Chamamento Público nº 9/2025 do Município de Palotina, que tem por objeto o *“credenciamento de pessoas jurídicas, elaboração de projetos para pavimentação em estradas rurais do Município de Palotina, para atender a Secretaria Municipal do Agronegócio e Meio Ambiente”*.

De início, releva registrar que a Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XLIII, define credenciamento como *“processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”*, prevendo, no art. 79, as hipóteses de sua utilização:

“Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

⁹ Peça 25.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

IV - comércio eletrônico: caso em que a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx)."

No caso, o Estudo Técnico Preliminar¹⁰ e o Termo de Referência¹¹ vinculam o emprego do credenciamento à hipótese prevista no inciso I, ou seja, à possibilidade de contratação paralela e não excludente.

Embora o parecer jurídico do município¹² tenha opinado pela viabilidade e legalidade da realização do credenciamento, o Controle Interno¹³ recomendou que se desse preferência à contratação *"por meio de licitação pública, nos moldes da Lei 14.133/2021, especialmente na modalidade de concorrência ou técnica e preço, quando se tratar de elaboração de projetos de engenharia"*, consignando, contudo, no caso de adoção do credenciamento, que o ente:

"a. Elabore Estudo Técnico Preliminar (ETP) detalhado, comprovando a inviabilidade da licitação e a aderência do objeto às hipóteses legais do art. 79;

b. Adote critérios técnicos rigorosos e objetivos no edital, assegurando isonomia entre os participantes;

c. Estabeleça mecanismos de rotatividade clara, padronização mínima do objeto e transparência na convocação dos credenciados;"

A análise realizada pela unidade técnica aponta que o Estudo Técnico Preliminar atendeu substancialmente às recomendações emitidas pelo Controle Interno, conforme se extrai da Instrução nº 720/25-CAIS¹⁴:

¹⁰ P. 25 da peça 15.

¹¹ P. 40 da peça 15.

¹² P. 89-91 da peça 15.

¹³ P. 93-94 da peça 15.

¹⁴ Peça 23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“(…) o referido ETP descreve as alternativas possíveis (itens 5.1 a 5.3), tendo o Município de Palotina justificado a escolha do credenciamento em vista ‘do grande volume de projetos de estradas rurais que o município de Palotina necessita para dar andamento nas necessidades dos agricultores e moradores das áreas rurais’, bem como a necessidade do procedimento em função do fato de que a ‘quantidade de profissionais (engenheiros civis) do município não atende a toda demanda de trabalho necessária. Entende-se também que, por se tratar de uma atividade multidisciplinar que depende de estudos geotécnicos, topográficos, estudos de tráfego, hidrológicos, ambientais, pavimentação, além do uso de softwares específicos para elaboração dos documentos que o município não possui. Dessa forma, a contratação de profissionais especializados ou atendimento dessa demanda ocorreria de forma mais rápida e completa’.

Além disso, entendeu-se que o formato de Chamamento Público ‘auxiliará na agilidade da elaboração de projetos, pois sendo o objeto parcelado mais de uma empresa poderá estar trabalhando nas elaborações ao mesmo tempo, trazendo também a transparência e a economicidade’ tendo o Município verificado ‘contratações similares feitas por outros órgãos e entidades da administração pública, no intuito de identificar melhores práticas, metodologias de implementação e soluções que melhor se adequassem à necessidade da administração municipal’.

Adicionalmente, o ETP faz referência a: (i) estudos topográficos, geotécnicos, hidrológicos e de tráfego (item 3.9); (ii) parâmetros técnicos do DNIT e DER/PR; (iii) exigência de ART e certificações profissionais (item 3.11); e (iv) menção ao Manual de Estudos de Tráfego IPR 723/2006, elementos técnicos com foco na habilitação técnica mínima dos credenciados. Em complemento, verifica-se que o Decreto Municipal nº 10.730 busca atender aos mecanismos de rotatividade e transparência exigidos pelo art. 79, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e pelas recomendações do Controle Interno, dispondo que:

Art. 12. Na hipótese de contratação paralela e não excludente, caso não se pretenda a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a execução do serviço ou fornecimento do bem, o edital deverá prever critérios objetivos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

distribuição da demanda, podendo ser adotados, dentre outros:

I – convocação dos credenciados por ordem de inscrição;

II – sorteio;

III – localidade ou região onde serão executados os trabalhos.

§1º O dia da inscrição será considerado aquele em que toda a documentação estiver regular.

§2º O sorteio será realizado em sessão pública, com comparecimento facultativo dos credenciados.

Art. 13. É vedada a indicação, pelo órgão contratante, de credenciado específico para atender demanda. (grifos nossos)” (grifos no original)

Assim, a partir da leitura integrada do Estudo Técnico Preliminar e do Decreto Municipal nº 10.730/2023, que disciplina o credenciamento¹⁵, o segmento técnico verificou que o município, de modo geral, observou as orientações expedidas pelo Controle Interno no que se refere à observância dos requisitos da inviabilidade da licitação, à adoção de critérios técnicos objetivos, bem como à garantia de rotatividade e transparência.

Nessa perspectiva, o ETP evidencia o enquadramento formal do objeto na hipótese prevista no art. 79, inciso I, da Lei de Licitações, ao indicar que a elaboração de projetos de engenharia viária rural se caracteriza por padrões técnicos uniformes, possibilidade de fracionamento e execução concomitante por mais de um contratado. Ademais, o estudo apresenta como fundamentos para a escolha do credenciamento a limitação do quadro técnico municipal e a necessidade de resposta ágil e contínua às demandas de infraestrutura das áreas rurais.

Como bem destacado pela CAIS, ainda que a caracterização da inviabilidade da licitação pudesse ter sido exposta de forma mais explícita, o ETP cumpriu o papel de oferecer suporte técnico à opção pelo modelo de contratação adotado. O Decreto regulamentador, a seu turno, atendeu às exigências

¹⁵ P. 58-62 da peça 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relacionadas à rotatividade e à transparência, ao estabelecer critérios objetivos para a alocação e distribuição das demandas entre os credenciados.

Sob essa ótica, é possível concluir que o caso do chamamento em análise possui traços que o diferenciam de hipóteses em que o credenciamento não é admitido por envolver projetos altamente individualizados, que exijam soluções singulares.

Em tais situações, poderia reputar-se acertada a aplicação das premissas firmadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na Decisão nº 71/2025 – Plenário, proferida em sede consulta¹⁶:

“1. O credenciamento previsto no art. 79 da Lei n. 14.133/2021 não é aplicável à contratação de projetos de engenharia e arquitetura pelos seguintes motivos:

1.1. Trata-se de objeto passível de concorrência, em que a competição é mais vantajosa para a contratação;

1.2. O planejamento do objeto, por meio do Estudo Técnico Preliminar (ETP) ou instrumento similar, é essencial e necessário, sendo a ferramenta capaz de definir plenamente a demanda, a urgência e a necessidade dos projetos na unidade;

1.3. Por mais que a unidade possua demandas simultâneas, a contratações de empresas por licitação supre a demanda do órgão;

1.4. Não se enquadra na condição de contratação paralela e não excludente;

1.5. Embora o preço possa ser padronizado, o objeto não pode, pois cada projeto e cada edificação têm suas características únicas. Isso cria uma desigualdade entre as empresas credenciadas, pois nem todas terão capacidade para atender a todos os tipos de projetos, o que prejudica a isonomia da contratação;

1.5.1. Caso a capacidade técnica do credenciamento seja nivelada pelas obras mais complexas, afastará credenciados, limitando o rol de participantes;

1.5.2. Caso a capacidade técnica do credenciamento seja nivelada pelas obras mais

¹⁶ Processo nº 24/00572288. Relatora Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

simples, os fornecedores com menos qualificação terão dificuldades em fornecer projetos mais complexos, ferindo a isonomia;

1.6. A contratação de múltiplos fornecedores para múltiplos objetos, que são dependentes entre si, prejudica a fiscalização, a compatibilização entre projetos e a retroalimentação das informações relacionadas a falhas e melhoria contínua da qualidade do serviço contratado.”

Na hipótese vertente, contudo, o objeto é a elaboração de projetos viários rurais, que, em conformidade com o Estudo Técnico Preliminar, possuem potencial de padronização e reprodução em escala, com contratação paralela e não excludente, em condições uniformes e observando regras objetivas de distribuição da demanda, razão pela qual entendo que, no caso examinado, não restou configurada a suposta inadequação do credenciamento.

Noutro giro, apesar de o exame dos autos não ter evidenciado a existência de elementos capazes de elidir a alegação de insuficiência do quadro técnico, cabe a expedição de recomendação, consoante assinalou a Coordenadoria:

“(...) essa Unidade Técnica não identifica na documentação probatória constante dos autos elementos capazes de atestar a falsidade da alegação de insuficiência do quadro Técnico, conforme defendido no item 2 da Peça Inicial, haja vista que o diagnóstico do Município, embora incompleto, está documentado e motivado, ou seja, pode-se concluir com razoável grau de certeza que a terceirização não substitui o quadro efetivo, apenas o complementa em razão de insuficiência material e quantitativa. Todavia, em futuros Credenciamentos, impõe-se comprovações mais aperfeiçoadas, de modo a comprovar a insuficiência técnica ou quantitativa do quadro efetivo, item que será objeto de recomendação específica.”

Além disso, a instrução detectou fragilidades específicas no planejamento, especialmente no que diz respeito à delimitação objetiva dos trechos/áreas, à realização de estudos de tráfego e à definição de parâmetros técnicos de priorização. Tais deficiências, ainda que não sejam suficientes para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

macular a legalidade do procedimento, devem ensejar recomendação para aperfeiçoamento do planejamento e elevação do nível de confiabilidade técnica dos futuros ETPs, nos termos da manifestação da CAIS.

Quanto ao preço estabelecido, o segmento técnico registrou a existência de orçamentos e pesquisas, bem como estimativas de custos baseadas em tabelas do SINAPI e em contratações análogas de outros municípios. Infere-se, portanto, que inexistem nos autos elementos capazes de impor ilegalidade na fixação de preços ou ausência de fundamentação técnica pelo município.

Acerca do parecer jurídico, a despeito de não ter restado justificada a submissão do procedimento à apreciação de assessor jurídico comissionado¹⁷, verifica-se que, anteriormente, já havia sido emitido parecer jurídico por servidor efetivo¹⁸.

Sobre a suposta tentativa de ludibriar os órgãos de controle, a defesa explicou que *“houve erro material no lançamento do nome do procurador do município e do assessor jurídico que deu o parecer jurídico favorável, não se tratando de tentativa de ludibriar os órgãos de controle como aponta a representação, mas sim de mero equívoco”*.

Diante disso, corroborando a instrução da Coordenadoria, entendo que, nesse aspecto, os esclarecimentos apresentam verossimilhança apta a afastar as impropriedades apontadas.

Em face do exposto, acompanhando integralmente as manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial, **VOTO** pelo conhecimento e pela parcial procedência da representação, com expedição de recomendações ao Município de Palotina, para que, em futuros chamamentos públicos voltados a contratações por credenciamento, elabore Estudo Técnico Preliminar (ETP) que, além das demais exigências constantes do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresente:

I – avaliação prévia da natureza e do grau de complexidade e padronização do objeto, haja vista que o credenciamento somente é juridicamente

¹⁷ P. 89-91 da peça 15.

¹⁸ P. 6 da peça 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

admissível quando o serviço puder ser executado de forma paralela, uniforme e não excludente, com condições técnicas previamente definidas e reproduzíveis; por conseguinte, caso o objeto envolva projetos de engenharia com variabilidade técnica significativa, demandas de criação intelectual individualizada ou exigência de soluções sob medida, devem-se adotar mecanismos tradicionais de licitação pública;

II – de forma expressa e fundamentada, a inviabilidade da competição, conforme exige o art. 79, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, salientando que a mera alegação de necessidade de celeridade ou de sobrecarga da equipe não é suficiente para justificar a dispensa da disputa competitiva, sendo essencial que o ETP traga elementos concretos demonstrando que o objeto possui condições universais e padronizadas e que não há vantagem na comparação entre propostas, de modo a legitimar o uso do credenciamento;

III – de forma pormenorizada, dados quantitativos, relatórios de produtividade, cronogramas pendentes, número de profissionais disponíveis e volume de demandas de modo a demonstrar que a contratação não representa terceirização de atividades permanentes ou substituição indevida de mão de obra, em burla ao mandamento constitucional do concurso público;

IV – delimitação objetiva dos trechos ou áreas a serem atendidos, bem como critérios técnicos de priorização, baseados em estudos de tráfego, volume de escoamento de produção ou relevância socioeconômica, haja vista que a ausência de parâmetros claros fragiliza o planejamento e aumenta a margem de subjetividade nas decisões da gestão;

Com o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para registro e, em seguida, à Diretoria de Protocolo (DP) para arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

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

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, acompanhando integralmente as manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial e, no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a representação, com expedição de **RECOMENDAÇÕES** ao Município de Palotina, para que, em futuros chamamentos públicos voltados a contratações por credenciamento, elabore Estudo Técnico Preliminar (ETP) que, além das demais exigências constantes do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresente:

(i) avaliação prévia da natureza e do grau de complexidade e padronização do objeto, haja vista que o credenciamento somente é juridicamente admissível quando o serviço puder ser executado de forma paralela, uniforme e não excludente, com condições técnicas previamente definidas e reproduzíveis; por conseguinte, caso o objeto envolva projetos de engenharia com variabilidade técnica significativa, demandas de criação intelectual individualizada ou exigência de soluções sob medida, devem-se adotar mecanismos tradicionais de licitação pública;

(ii) de forma expressa e fundamentada, a inviabilidade da competição, conforme exige o art. 79, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, salientando que a mera alegação de necessidade de celeridade ou de sobrecarga da equipe não é suficiente para justificar a dispensa da disputa competitiva, sendo essencial que o ETP traga elementos concretos demonstrando que o objeto possui condições universais e padronizadas e que não há vantagem na comparação entre propostas, de modo a legitimar o uso do credenciamento;

(iii) de forma pormenorizada, dados quantitativos, relatórios de produtividade, cronogramas pendentes, número de profissionais disponíveis e volume de demandas de modo a demonstrar que a contratação não representa terceirização de atividades permanentes ou substituição indevida de mão de obra, em burla ao mandamento constitucional do concurso público;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(iv) delimitação objetiva dos trechos ou áreas a serem atendidos, bem como critérios técnicos de priorização, baseados em estudos de tráfego, volume de escoamento de produção ou relevância socioeconômica, haja vista que a ausência de parâmetros claros fragiliza o planejamento e aumenta a margem de subjetividade nas decisões da gestão;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para registro e, em seguida, à Diretoria de Protocolo (DP) para arquivamento.

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 junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 12 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente