



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 656232/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PEABIRU
INTERESSADO: ALEXANDRE ROBERTO DA SILVA, DOUGLAS RENATO
BRZEZINSKI, G. A. ASSESSORIA E CONSULTORIA
EMPRESARIAL LTDA., GUSTAVO ARGUELHO, JULIO CEZAR
FRARE, LUCIANO ANTONIO VIANA BATISTA, MUNICÍPIO DE
PEABIRU
ADVOGADO /
PROCURADOR RODRIGO VIEIRA ROCHA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 534/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Administração Pública municipal. Contratação de empresa especializada para “implementação de projeto de modernização da gestão pública, com fornecimento de serviços especializados”. Irregularidades alegadas pelo representante: a) Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público”; b) Licitação de serviços técnicos especializados (“consultoria e assessoria tributária, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, ciência da computação [tecnologia da informação], administração, aerolevanteamento”) mediante licitação na modalidade pregão; c) Aglutinação de serviços (como implantação de softwares/locação de sistemas, assessoria e consultoria especializadas, em diversas áreas de conhecimento); d) Exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação; e) Superfaturamento; f) Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação; g) Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços; h) Fraude/conluio. Irregularidades caracterizadas: i. contratação de particular para a prestação de serviços que caracterizam atividades típicas e finalísticas da Administração Pública municipal; ii. utilização da modalidade pregão para a licitação de serviços técnicos especializados; iii. ausência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação; iv. ausência de especificação suficiente do objeto licitado no resumo apresentado nos meios de divulgação do certame. Parcial procedência da representação. Irregularidades que não acarretam a nulidade da licitação e do contrato. Aplicação de multas. Expedição de recomendações. Ciência à Coordenadoria-Geral de Fiscalização quanto aos fatos relacionados à alegação de “fraude/conluio”. Revogação da medida cautelar suspensiva do contrato, previamente deferida pelo relator e referendada pelo Tribunal Pleno.

1 RELATÓRIO

Trata-se de representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, pela qual Douglas Renato Brzezinski sustenta que ocorreram irregularidades na licitação consubstanciada no Pregão Eletrônico nº. 011/2024 – Processo Administrativo nº. 038/2024-PMP, levada a efeito pelo Município de Peabiru.

A licitação teve por objeto a “contratação de empresa especializada para implementação de projeto de modernização da gestão pública para Prefeitura Municipal de Peabiru, Estado do Paraná, com fornecimento de serviços especializados, conforme condições, quantidades, exigências e especificações discriminadas em Edital, Termo de Referência e seus demais anexos integrantes” (peça 8), com valor máximo estimado em R\$ 2.186.400,00 (segundo consta do [portal da transparência](#) do Município).

O termo de referência prevê treze diferentes serviços a serem prestados pela contratada (peça 10):

1) *SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REVISÃO DE PLANO DIRETOR MUNICIPAL;*

2) *SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REVISÃO E ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3) *SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO QUE INSTITUI A PLANTA DE VALORES GENÉRICOS;*

4) *MAPEAMENTO MÓVEL TERRESTRE 360°;*

5) *AEROLEVANTAMENTO/AEROFOTOGRAMETRIA URBANA;*

6) *AEROLEVANTAMENTO/AEROFOTOGRAMETRIA RURAL;*

7) *CADASTRAMENTO E RECADASTRAMENTO IMOBILÁRIO URBANO;*

8) *CADASTRAMENTO E RECADASTRAMENTO IMOBILÁRIO URBANO – SUPORTE TÉCNICO/JURÍDICO;*

9) *CADASTRAMENTO E RECADASTRAMENTO RURAL;*

10) *CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, compreendendo (10.1) IMPLANTAÇÃO DE REDE DE REFERÊNCIA CADASTRAL, (10.2) ESTRUTURAÇÃO DE CAMADAS E LAYERS, (10.3) ATUALIZAÇÃO CARTOGRAFICA, (10.4) DIGITALIZAÇÃO DE COMPONENTES FÍSICOS, (10.5) ELABORAÇÃO DE BASE DE DADOS, (10.6) INTEGRAÇÃO, GEOCODIFICAÇÃO, HIGIENIZAÇÃO DE CADASTROS MUNICIPAIS;*

11) *TREINAMENTO AO USUÁRIO;*

12) *SGP – IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA PARA GESTÃO DE PROJETOS;*

13) *SIG - SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS.*

Resultou do certame o Contrato 35/2024, firmado entre o Município e G.A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA para a execução do aludido objeto, com o valor de R\$ 2.150.000,00 e vigência de 06/06/2024 a 06/06/2025 (peça 15, p. 97).

Segundo as informações disponíveis no portal da transparência do Município, o valor de R\$ 331.666,66 foi liquidado e pago até aqui.¹

¹ Mais precisamente, os pagamentos somam R\$ 302.480,00 e as retenções de tributos R\$ 29.186,66, totalizando os R\$ 331.666,66.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O representante alegou, em síntese, a ocorrência das seguintes irregularidades na licitação em tela:

a) Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência [, que] são eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público” (peça 3, p. 19).

b) Licitação de serviços técnicos especializados (“consultoria e assessoria tributária, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, ciência da computação [/tecnologia da informação], administração, aerolevantamento”²) mediante licitação na modalidade pregão.

c) Aglutinação de serviços (como implantação de *softwares*/locação de sistemas, assessoria e consultoria especializadas, em diversas áreas de conhecimento).

d) Exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação.

e) Superfaturamento.

f) Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação.

g) Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços.

h) Fraude/conluio.

i) Prejuízo ao erário agravado pelos custos financeiros associados ao empréstimo de R\$ 2 milhões contraído pelo Município para custear a contratação.

j) Ausência de comprovação de existência de dotação orçamentária para o exercício de 2025 e da comprovação de que haverá disponibilidade de caixa para cumprir as obrigações de despesa contraídas em razão da contratação.

Ao final da peça inicial, o autor formulou os pedidos abaixo:

² Peça 3, p. 17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) Seja recebida a presente denúncia com os documentos que a instruem, com o fim de ser processada e julgado nos termos da Lei Orgânica e Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

b) Seja concedida medida cautelar, in alia altera pars, para o fim de DETERMINAR a suspensão do contrato administrativo nº. 035/2024 e, consequentemente, a EXECUÇÃO dos serviços e os respectivos PAGAMENTOS;

c) Deferida a tutela de urgência, requer a intimação do Município de Peabiru para que junte aos autos todos os documentos referentes à contratação da empresa requerida, incluídos os relatórios da execução dos serviços realizados e os respectivos comprovantes de pagamento, bem como, cópia do Contrato Administrativo nº. 102/2017;

d) Protesta seja intimado o AUTOR para falar dos documentos apresentados, em face da concessão da medida cautelar, in alia altera pars, com o fim de analisar EMENDA DA PETIÇÃO INICIAL NO TOCANTE AOS FATOS, FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

e) Requer, ainda, após deferimento dos pleitos anteriores a citação dos denunciados preambularmente nominados e qualificados e dos que vierem a integrar o polo passivo.

f) Requer, outrossim, seja a presente demanda julgada totalmente procedente a fim de, reconhecer o descumprimento das determinações contidas na Lei 14.133/2021, com o fim de:

h.1) Declarar a nulidade do Pregão Eletrônico nº. 011/2024 e, consequentemente do Contrato Administrativo nº. 035/2024;

Protesta-se pela produção de provas do alegado por todo o gênero de provas em direito admitido, em especial, juntada de novos documentos (além dos pedidos), realização de perícias e vistorias.

Sobre o pedido de suspensão cautelar da licitação formulado na representação, o representante assim argumentou:

O fumus boni iuris está evidenciado na plausibilidade do direito substancial invocado em confronto com os fatos apresentados. Já o dano



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irreparável vem a ser espelhado no risco que a eficácia do processo corre quanto a sua decisão final, caso uma medida assecuratória não seja concedida inicialmente.

No caso dos autos, a aparência do bom direito (*fumus boni iuris*) está evidenciada por meio de toda a argumentação expedida nesta peça. Neste aspecto, de acordo com a documentação que acompanha a presente ação, ficou demonstrado que os Réus levaram a efeito procedimento licitatório irregular, ou seja, sem respeitar aos Princípios Administrativos que regem a matéria, conforme exaustivamente explicitado nas linhas anteriores.

O perigo da demora resta comprovado pelo dano ao erário causado pelo pagamento dos serviços executados, em arrepio à lei, sendo o contrato administrativo firmado nulo de pleno direito, havendo diária lesão aos cofres públicos, sem que se tenha lastro dos Réus para repará-la. A lesão ocorre neste momento, não podendo aguardar até o final da demanda para que seja cessada, sob pena de não reparação do patrimônio público.

Quanto a este ponto, importante ressaltar que, conforme informação constante no Portal da Transparência do Município, do montante total do contrato, já foi liquidado o valor de R\$ 331.666,66:

[...]

Diante do exposto, requer a concessão da tutela antecipada para DETERMINAR a suspensão do contrato administrativo nº. 035/2024 e, consequentemente, a EXECUÇÃO dos serviços e os respectivos PAGAMENTOS.

Por ocasião do exercício do juízo de admissibilidade, concedi medida cautelar suspensiva do contrato por meio do Despacho 1488/24-GCILB (peça 17), nos seguintes termos:

O exame dos autos conduz, em cognição sumária, às seguintes constatações:

1. O objeto da licitação é incomumente amplo. O estudo técnico preliminar assevera que “a solução a ser contratada [...] visa solucionar **a falta de modernização do município de Peabiru, como um todo**” (peça 9, p. 29, grifo nosso), de modo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a contratação pode configurar inclusive consultoria “para as finalidades de acompanhamento de gestão”, vedada pelo Prejulgado 6 deste Tribunal. Nesse sentido, o termo de referência conta com 266 páginas, nas quais se encontram, exemplificativamente, as seguintes atividades a serem realizadas pela contratada (peça 10):

5.3.2.2.1. Análise Documental da Legislação

Tributária:

- *Revisar e analisar todo o texto da legislação tributária municipal existente, incluindo leis, decretos, regulamentos e normas correlatas.*

[...]

5.3.2.2.2. Identificação de Falhas e Lacunas:

- *Realizar uma avaliação minuciosa da legislação tributária, destacando quaisquer falhas, lacunas ou ambiguidades presentes na redação atual.*

[...]

5.3.2.2.4. Análise da Aplicação Prática da Legislação:

- *Avaliar como a legislação tributária é aplicada na prática, identificando eventuais dificuldades ou inconsistências na interpretação e implementação das normas tributárias.*

- *Examinar casos de litígios ou controvérsias tributárias recentes para identificar possíveis áreas problemáticas na legislação.*

5.3.2.3.1. Análise da Realidade Municipal:

- *Realizar uma análise detalhada da realidade econômica e social do Município, incluindo o perfil das empresas locais, a estrutura econômica, as necessidades da comunidade e os objetivos de desenvolvimento.*

5.3.2.3.2. Avaliação das Políticas Atuais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- *Avaliar as políticas tributárias municipais existentes, incluindo alíquotas de impostos, isenções fiscais e tratamento das pequenas empresas.*

- *Identificar pontos fortes e fracos das políticas atuais.*

5.3.2.3.3. Definição de Alíquotas:

- *Colaborar com as autoridades municipais na determinação das alíquotas dos impostos municipais, considerando os princípios da justiça fiscal e a capacidade de pagamento dos contribuintes.*

5.3.2.3.4. Isenções e Incentivos Fiscais:

- *Auxiliar na identificação de setores ou atividades que possam se beneficiar de isenções fiscais ou incentivos específicos, com base em critérios pré-estabelecidos.*

- *Propor medidas que visem a promoção do desenvolvimento local e da competitividade das empresas.*

5.3.2.3.5. Tratamento das Pequenas Empresas:

- *Colaborar na definição de políticas tributárias que levem em consideração a realidade das pequenas empresas, visando à simplificação de obrigações fiscais e à promoção de sua participação ativa na economia local.*

5.3.2.3.6. Análise de Impacto Financeiro:

- *Realizar análises de impacto financeiro das políticas tributárias propostas, considerando o potencial efeito sobre a arrecadação municipal.*

5.3.2.3.7. Apresentação de Recomendações:

- *Preparar recomendações detalhadas sobre as políticas tributárias a serem adotadas, incluindo justificativas e argumentos que embasem as decisões.*

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.3.2.6. ETAPA FINAL: ELABORAÇÃO DA MINUTA DO PROJETO DE CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL

Nesta fase crucial do projeto de revisão e atualização do Código Tributário Municipal (CTM), a CONTRATADA será responsável por elaborar a minuta final do projeto de lei que institui o novo CTM. Esta etapa é de extrema importância, pois resultará no documento legislativo que conterá todas as alterações e melhorias propostas, prontas para serem apresentadas à Câmara Municipal de Vereadores. O objetivo principal é traduzir o anteprojeto revisado em um projeto de lei devidamente formatado e juridicamente sólido. Abaixo estão elencadas as atividades a serem realizadas nesta fase:

[...]

5.3.2.6.2. Adequação à Legislação Superior:

- *Garantir que a minuta do projeto de lei esteja plenamente em conformidade com a legislação superior, incluindo as leis federais e estaduais pertinentes.*
- *Evitar quaisquer contradições ou conflitos com as normas de hierarquia superior.*

[...]

5.3.2.6.6. Preparação da Mensagem de Justificação:

- *Preparar uma mensagem de justificação que acompanhe o projeto de lei, explicando as razões, os objetivos e os benefícios das alterações propostas.*
- *Argumentar de forma convincente em favor da aprovação do projeto.*

[...]

5.3.2.6.8. Resultados Esperados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao final desta etapa, espera-se que a CONTRATADA tenha elaborado a minuta final do projeto de lei que institui o novo Código Tributário Municipal. A minuta deve refletir todas as alterações e melhorias propostas, estar em conformidade com a legislação superior e estar pronta para ser submetida ao processo legislativo no âmbito da Câmara Municipal de Vereadores.

- *A revisão cuidadosa da minuta do projeto de lei é crucial para evitar erros ou inconsistências que possam surgir durante o processo legislativo.*

- *A mensagem de justificação desempenha um papel importante na comunicação das razões e benefícios das alterações propostas aos legisladores e à comunidade em geral.*

[...]

5.3.3. ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO Nesta fase do projeto de revisão e atualização do Código Tributário Municipal (CTM), a CONTRATADA desempenhará um papel ativo no acompanhamento do processo legislativo relacionado ao projeto de lei que institui o novo CTM. O objetivo principal desta etapa é fornecer suporte técnico durante a tramitação nas comissões no legislativo, desde a apresentação do projeto de lei até a sua sanção, assegurando que as propostas sejam adequadamente discutidas e aprovadas. Abaixo estão elencadas as atividades a serem realizadas nesta fase: **5.3.3.1. Apresentação do Projeto de Lei:**

- *Apresentar formalmente o projeto de lei que institui o novo CTM à Câmara Municipal de Vereadores, seguindo os procedimentos e prazos estabelecidos.*

- *Fornecer informações adicionais e documentação de suporte conforme necessário.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.3.3.2. Análise de Emendas e Subemendas:

- *Analisar qualquer emenda ou subemenda proposta pelos legisladores em relação ao projeto de lei.*
- *Avaliar o impacto das emendas sobre as propostas originais e identificar quaisquer questões legais ou técnicas.*

[...]

- *Contribuir para a formulação de argumentos em defesa das propostas originais, se necessário.*

[...]

5.3.3.5. Acompanhamento até a Sanção:

- *Acompanhar o processo legislativo até a sanção do projeto de lei pelo Chefe do Executivo Municipal.*
- *Auxiliar na comunicação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, se necessário, para facilitar a aprovação final.*

[...]

5.3.4.1. Avaliação da Necessidade de Regulamento:

- *Avaliar se a legislação tributária municipal requer regulamentação adicional para esclarecer e detalhar aspectos específicos do CTM.*
- *Identificar áreas onde um decreto regulamentar pode ser benéfico para a aplicação da lei.*

[...]

5.3.4.2. Elaboração da Minuta do Decreto:

- *Caso seja identificada a necessidade de regulamentação, elaborar a minuta do decreto que detalhará e especificará os procedimentos, critérios e diretrizes para a aplicação do CTM.*

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- *Garantir que o decreto seja amplamente divulgado para que os contribuintes e demais partes interessadas estejam cientes de suas disposições.*

5.4.5. ESTUDO DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Como parte do processo de elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV) para o Município, a CONTRATADA deverá realizar um estudo de política tributária. Esse estudo tem como objetivo propor uma política tributária adequada e justa, considerando as informações obtidas a partir do cadastro fiscal imobiliário vigente e os resultados da nova PGV.

O estudo de política tributária visa analisar e avaliar os impactos da nova PGV nos valores venais dos imóveis urbanos do município e sua relação com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Com base nas informações coletadas e nos critérios de avaliação definidos, a CONTRATADA deverá propor alterações na lei da Planta Genérica de Valores, ou legislação adjacente e que impacta ou será impactada por esta, se necessário, para adequar a tributação à realidade imobiliária local.

Nessa etapa, será considerada a função social da propriedade urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), buscando garantir que a política tributária contribua para o desenvolvimento urbano sustentável, a justiça fiscal e a equidade na distribuição da carga tributária.

O estudo de política tributária também deve levar em conta aspectos como a capacidade contributiva dos proprietários de imóveis, os impactos socioeconômicos da tributação e a arrecadação municipal necessária para o financiamento de serviços públicos e investimentos.

As propostas de alterações na legislação municipal pertinente, deverão ser fundamentadas em análises



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnicas e econômicas, visando aperfeiçoar o sistema tributário municipal e garantir uma tributação mais justa e eficiente para todos os contribuintes.

5.4.6. PRODUTO FINAL DETALHADO:

Durante o processo de elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV) para o Município, deverão ser entregues pela contratada as seguintes informações, dados e produtos, considerados como produto final:

[...]

5. Anteprojeto de Lei Complementar: O Anteprojeto de Lei Complementar é um documento contendo todas as propostas de alterações na legislação pertinente, decorrentes da elaboração da nova PGV. Esse documento deverá ser elaborado de forma clara e objetiva, contemplando as fórmulas de cálculo do IPTU, os fatores de cálculo das edificações e outros regimentos legais relacionados à tributação dos imóveis.

6. Minuta de Projeto de Lei Complementar: A Minuta de Projeto de Lei Complementar é a versão final do projeto de lei que será encaminhado ao Poder Legislativo Municipal para apreciação e votação. Ela deve conter todas as propostas de alterações, devidamente consolidadas e fundamentadas.

7. Acompanhamento com o Poder Legislativo: A CONTRATADA deverá acompanhar o Município em reuniões solicitadas pelo Poder Legislativo Municipal, junto às comissões internas legalmente estabelecidas para estudo de impacto, no intuito de esclarecer eventuais dúvidas referentes ao Anteprojeto de Lei Complementar. Esse acompanhamento é fundamental para garantir o entendimento das propostas e a adequação do projeto às necessidades do município.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.8.2.3. ESTRUTURAÇÃO DA EXECUÇÃO

Após a análise preliminar, a CONTRATADA procederá com a execução das atividades para fins de atualização cadastral, deve-se designar uma equipe multidisciplinar responsável pelo Cadastramento e Recadastramento Imobiliário Urbano. A equipe deve ser composta por profissionais qualificados em áreas como geoprocessamento, engenharia, arquitetura e outros.

5.9.3. PLANEJAMENTO E ESTRUTURAÇÃO

Com base no levantamento preliminar, deve-se designar uma equipe multidisciplinar responsável pelo Cadastramento e Recadastramento Rural. A equipe deve ser composta por profissionais qualificados em áreas como geoprocessamento, agronomia, engenharia ambiental, entre outras. Além disso, é fundamental definir os objetivos específicos do cadastro, como a atualização de informações tributárias, a preservação de áreas de proteção ambiental e o planejamento territorial.

[...]

5.9.5. COLETA DE DADOS

A coleta de dados é uma das etapas mais críticas do Cadastramento e Recadastramento Rural. Nesse processo, a equipe multidisciplinar deve realizar um levantamento minucioso de informações sobre cada propriedade rural, seus proprietários e produtores. As informações relevantes incluem a localização, dimensões, uso do solo, atividades desenvolvidas, dados tributários, entre outros.

É importante garantir a confidencialidade das informações obtidas durante o processo de coleta de dados, assegurando que elas sejam utilizadas exclusivamente para fins cadastrais e de gestão pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- *Levantamento de informações sobre as propriedades rurais, produtores, tributação, tipo de produção, entre outros.*

[...]

5.9.8. ELABORAÇÃO DO PLANO DE RECADASTRAMENTO

Com base nas informações obtidas na etapa de análise e validação, a equipe deve apresentar um plano para o cadastramento/recadastramento das informações dos imóveis rurais municipais. Esse plano deve conter as ações corretivas necessárias para sanar as inconsistências identificadas, além de incluir requisitos mínimos, como a forma de comunicação, o período de início e término, o horário de atendimento, a documentação necessária, a legislação aplicável e o setor responsável pela execução do cadastramento.

[...]

A CONTRATADA conduzirá a integração digital de dados alfanuméricos provenientes de fontes externas e que o município tenha acesso por meio de banco de dados ou api de integração, fortalecendo as camadas do Cadastro Técnico Multifinalitário, desde que não produzam custos adicionais ao contratante e ao contratado. Os principais pontos desse processo incluem:

A) Atualização dos Dados Alfanuméricos do Município com Bancos de Dados Externos, como a Receita Federal do Brasil:

A CONTRATADA será responsável por integrar os dados municipais com a Receita Federal do Brasil, assegurando a atualização de informações vitais relacionadas a contribuintes, propriedades e outras variáveis fiscais. Esse processo abrangerá não apenas a gestão tributária, mas também incluirá a obtenção e atualização de dados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

específicos, como CNPJ ativos e inativos, CNAEs das empresas e endereços. Essa abordagem visa garantir não apenas uma gestão tributária mais precisa e eficiente, mas também uma visão abrangente e detalhada das atividades empresariais e suas localizações no município.

B) Integração de Dados com o Sinter e Constituição do Cadastro Imobiliário Brasileiro - CIB: A integração com o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) é fundamental para a formação do Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB). Essa parceria garante acesso a dados precisos, promovendo uma gestão territorial mais eficiente.

C) Integração de Dados com o Serpro: A CONTRATADA realizará a integração do Cadastro Técnico Multifinalitário com os dados do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), aprimorando as informações relacionadas a empresas, contribuintes, cidadãos e obras. Essa colaboração estratégica resultará em uma visão mais abrangente e atualizada, fortalecendo a eficiência operacional e a qualidade na prestação de serviços públicos. Ao integrar dados do Serpro, o município terá acesso a informações mais detalhadas e precisas, beneficiando a gestão municipal em diversos aspectos/

D) Integração de Dados com a Redesim/Empresafácil:

A adesão à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) por meio do Empresa fácil agilizará processos relacionados a empresas no município. A integração proporcionará acesso rápido e seguro a informações empresariais, impulsionando o ambiente de negócios local.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

E) Integração de Dados com o Simples Nacional:

A integração com o Simples Nacional permitirá o acompanhamento de empresas optantes por esse regime tributário. Acesso a informações relevantes facilitará a gestão tributária e o apoio a políticas públicas para o estímulo ao empreendedorismo local.

[...]

2. As atividades listadas no item anterior, além de numerosas e variadas, compreendem também tarefas que, em princípio, estão abrangidas pelas competências próprias de agentes públicos e, portanto, não seriam passíveis de terceirização (ou, no mínimo, exigiriam justificativas específicas), conforme a lógica subjacente ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, como, exemplificativamente, aquelas inerentes à elaboração e aprovação de leis e regulamentos; planejamento e avaliação de políticas públicas; levantamento de informações sobre os produtores rurais e as respectivas propriedades; e o compartilhamento de informações entre o Município e a Administração Pública federal.

3. A complexidade dos serviços licitados parece evidente, uma vez que a descrição sintética do objeto do edital já prevê o “fornecimento de serviços especializados”, o que se repete várias vezes na descrição mais detalhada dos serviços, contida no termo de referência. Desse modo, verifica-se no caso possível infração ao artigo 6º, XLI, da Lei 14.133/2021.

4. O portal da transparência do Município indica que a publicação do edital da licitação se deu em “órgão oficial eletrônico do Município de Peabiru”, inexistindo menção à publicação em jornal diário de grande circulação, com possível infração, portanto, ao artigo 54, § 1º, da Lei 14.133/2021.

5. A forma como o corpo do edital descreveu o objeto da licitação, essencialmente aludindo à “modernização da gestão pública” e ao “fornecimento de serviços especializados”, não parece permitir uma pronta identificação, pelos eventuais particulares interessados, de quais seriam os principais serviços a serem prestados pela contratada, os quais são informados apenas em anexos, como o termo de referência. Nesse sentido, como sustenta o representante,

Empresas que utilizam sistemas de busca para monitorar licitações podem não ser notificadas sobre



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

oportunidades relevantes se o objeto da licitação for descrito de forma genérica e imprecisa. Esses sistemas dependem de palavras-chave específicas relacionadas aos serviços oferecidos pelas empresas, e uma descrição vaga impede que a licitação seja identificada como relevante.

Essa limitação na notificação afeta diretamente a concorrência, resultando em um número menor de participantes e, potencialmente, em uma contratação menos vantajosa para a administração pública, o que ocorreu no presente caso.

As razões acima consubstanciam suficientemente a **plausibilidade das alegações** da representante, contida nos itens “a”, “b”, “c”, “f” e “g” da listagem anterior,³ enquanto requisito para a concessão da medida cautelar requerida e recebimento da representação.

A exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação pode configurar infração ao artigo 67 da Lei 14.133/2021. Contudo, o inciso III do dispositivo prevê em seu inciso I a “apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação” e, no inciso III, a “indicação do pessoal técnico, das instalações e do

³ a) Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência [, que] são eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público” (peça 3, p. 19).

b) Licitação de serviços técnicos especializados (“consultoria e assessoria tributária, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, ciência da computação/[tecnologia da informação], administração, aerolevantamento”) mediante licitação na modalidade pregão.

c) Aglutinação de serviços (como implantação de softwares/locação de sistemas, assessoria e consultoria especializadas, em diversas áreas de conhecimento).

[...]

f) Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação.

g) Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos”, de modo que, ainda que venha a ser entendida como irregular a exigência, não me parece que a eventual falha cometida pela Administração municipal, neste particular, possa ser considerada grave, diante da possibilidade de dúvida sobre a forma mais apropriada de se regulamentar a aplicação da lei no caso concreto, pela via do edital da licitação.

Quanto à alegação de superfaturamento, se, por um lado, a peça inicial apresenta indícios de que outras contratações, em alguma medida similares, foram realizadas tanto por Peabiru quanto por outros Municípios, por valores inferiores, é possível, por outro lado, que essa discrepância se justifique por fatores diversos, como a extensão do objeto (que, neste caso, é notória, como visto) ou pelos quantitativos previstos. Assim, os elementos contidos na peça inicial são, neste momento, insuficientes para motivar a concessão de uma medida cautelar com base nesse argumento, especificamente.

O mesmo raciocínio se aplica à alegação de fraude/conluio. É relevante a afirmação de que a mesma empresa venceu algumas licitações sem que tenha havido em qualquer delas uma efetiva competição na fase de apresentação de propostas e de lances. Nada obstante, a asserção é insuficiente para a suspensão da contratação em tela, já que outras circunstâncias, que não a fraude ou o conluio, podem ter conduzido ao resultado apontado.

Assim, **recebo a representação** também quanto às irregularidades “d”, “e” e “h”, indicadas na listagem acima,⁴ visto que o representante apresenta indícios de

⁴ d) Exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação.
e) Superfaturamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possíveis irregularidades quanto aos pontos que suscita, **mas não as incluo como motivação para a concessão da medida cautelar**, por entender que a decisão sobre a matéria demanda prévio exercício do contraditório e instrução do feito pela unidade técnica competente.

Prosseguindo, entendo que não há na peça inicial da representação qualquer indício de que o empréstimo contraído pelo Município para custear a contratação constitua, por si só, um risco de prejuízo ao erário, razão pela qual **não recebo** a representação relativamente a esse ponto.

Também **deixo de receber** a representação quanto à alegação de ausência de comprovação de existência de dotação orçamentária para o exercício de 2025 e de comprovação de que haverá disponibilidade de caixa para cumprir as obrigações de despesa contraídas em razão da contratação, porquanto a dotação orçamentária consta do contrato (peça 15, p. 105), o Município empenhou R\$ 1.999.999,99 (conforme informação constante do portal da transparência), o procedimento licitatório contém declaração de previsão de recursos financeiros (peça 11, p. 63) e a análise deste Tribunal quanto ao cumprimento, pelo Município, da regra contida no artigo 42 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) se dá, de acordo com a metodologia adequada, nas contas anuais do prefeito municipal.

Conforme exposto, a plausibilidade de parte das alegações do representante se faz presente, enquanto requisito para a concessão da medida cautelar requerida.

O perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, por sua vez, resta evidenciado no fato de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que o contrato, derivado de licitação possivelmente viciada, encontra-se em execução. Como visto, o valor contratual é de R\$ 2.150.000,00, dos quais foram liquidados R\$ 331.666,66 e pagos R\$ 151.240,00, de modo que a maior parcela do contrato se encontra ainda por realizar. Assim, o prosseguimento da execução contratual tem o potencial de impossibilitar a correção das ilegalidades suscitadas na representação e a reparação dos prejuízos ao erário dela decorrentes.

Acrescente-se que os serviços contratados, embora sejam relevantes, não se caracterizam como essenciais ou emergenciais. Não verifico, nesse sentido, perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, já que, caso a representação se revele futuramente improcedente, a execução contratual poderá ser retomada oportunamente.

Diante do exposto,

i. Recebo a representação quanto aos seus seguintes itens, com fundamento no artigo 30 da Lei Complementar Estadual 113/2005 e no artigo 170, § 4º da Lei 14.133/2021: **a)** Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência [, que] são eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público” (peça 3, p. 19); **b)** Licitação de serviços técnicos especializados (“consultoria e assessoria tributária, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, ciência da computação/[tecnologia da informação], administração,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aerolevanteamento”) mediante licitação na modalidade pregão; **c)** Aglutinação de serviços (como implantação de softwares/locação de sistemas, assessoria e consultoria especializadas, em diversas áreas de conhecimento); **d)** Exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação; **e)** Superfaturamento; **f)** Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação; **g)** Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços; **h)** Fraude/conluio.

ii. Não recebo a representação quanto aos seus seguintes pontos: **i)** Prejuízo ao erário agravado pelos custos financeiros associados ao empréstimo de R\$ 2 milhões contraído pelo Município para custear a contratação; **j)** Ausência de comprovação de existência de dotação orçamentária para o exercício de 2025 e da comprovação de que haverá disponibilidade de caixa para cumprir as obrigações de despesa contraídas em razão da contratação.

iii. Concedo a medida cautelar requerida, para determinar ao Município de Peabiru que **suspenda imediatamente o Contrato n.º 35/2024**, firmado com G.A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA para a execução do objeto do Pregão Eletrônico n.º. 011/2024 – Processo Administrativo n.º. 038/2024-PMP, até o julgamento do mérito do feito, com fundamento no inciso IV do § 2º do artigo 53 da Lei Complementar Estadual 113/2005, bem como no inciso XII do artigo 32 e no §1º do artigo 282, ambos do Regimento Interno.

Considerando que a suspensão de contratos administrativos pelos Tribunais de Contas eventualmente suscita pode suscitar dúvidas, faz-se necessário trazer algumas considerações adicionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O primeiro ponto que merece atenção é o caráter vinculatório das decisões exaradas por esta Corte de Contas. A doutrina e jurisprudência pátrias majoritariamente defendem que as decisões exaradas pelos Tribunais de Contas possuem natureza administrativa, sujeitas ao controle do Poder Judiciário. Há de se ressaltar, entretanto, que qualquer decisão exarada pelos Tribunais de Contas Estaduais vincula a Administração Pública, que deverá obrigatoriamente cumprir as determinações da Corte de Contas. No caso do TCE-PR, inclusive, o descumprimento pode ensejar sanção pessoal ao gestor, nos termos do Regimento Interno.

Em caso de discordância, cabe-lhe apenas ingressar com os recursos cabíveis no âmbito dos próprios Tribunais de Contas ou com as medidas cabíveis perante o Poder Judiciário.⁵ Sobre a natureza vinculatória das decisões dos Tribunais de Contas, transcreve-se escólio de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

Todos os aspectos do ato que envolvam legalidade podem ser apreciados pelo Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição. E sabe-se que, hoje, o controle exercido pelo Poder Judiciário é muito mais amplo, em virtude da própria amplitude que adquiriu o princípio da legalidade. Este deixou de ser visto em seu aspecto puramente formal, para ser encarado também no seu aspecto material, em que se exige a vinculação da lei aos ideais de justiça, com todos os valores e princípios assegurados implícita e explicitamente na Constituição, já a partir do preâmbulo.

⁵ PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 146.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita ao controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da chefia do Poder Executivo.⁶ (grifei)

Igualmente merece destaque a ampla e irrestrita possibilidade de expedição de medidas cautelares pelos Tribunais de Contas, inclusive sem a oitiva do gestor interessado, prerrogativa necessária à garantia de eficácia da atuação das Cortes de Contas.⁷

No Regimento Interno do TCE-PR, as medidas cautelares estão previstas no Título V – Incidentes Processuais, a partir do artigo 400, *in verbis*:

DAS MEDIDAS CAUTELARES

Art. 400. O Tribunal poderá solicitar incidentalmente e motivadamente, aos órgãos e Poderes competentes a aplicação de medidas cautelares definidas em lei ou determinar aquelas previstas neste Regimento Interno, quando houver receio de que o responsável possa agravar a

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Coisa julgada – Aplicabilidade a Decisões do Tribunal de Contas da União**. Revista do TCU, v. 27, n. 70, p. 23, out/dez 1996.

⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 505



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Código de Processo Civil.

§ 1º A solicitação incidental de providência aos órgãos e Poderes competentes, de que trata o § 2º do art. 53, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá ser submetida ao Tribunal Pleno para apreciação, independentemente de inclusão prévia na pauta de julgamento, cabendo ao Presidente a comunicação devida. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º-A. No âmbito das competências desta Corte poderá haver determinação incidental de suspensão de ato ou procedimento impugnado a ser deferida pelo relator, que surtirá efeitos imediatos, devendo ser encaminhada aos demais Conselheiros e submetida ao órgão julgador competente, na primeira sessão subsequente à decisão, para apreciação, independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos, nos termos do art. 429, § 4º, I. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

§ 2º Na hipótese de rejeição da medida a que se refere o § 1º-A a decisão será imediatamente comunicada aos interessados pela secretaria do órgão colegiado. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 3º Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelos órgãos colegiados, deixar de atender à determinação do Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 401. Poderão ser solicitadas as seguintes medidas cautelares: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

I - afastamento temporário de dirigente do órgão ou entidade;

II - indisponibilidade de bens;

III - exibição de documentos, dados informatizados e bens;

IV - (Revogado pela Resolução nº 24/2010)

V- outras medidas inominadas de caráter urgente.

Parágrafo único. (Revogado pela Resolução nº 2/2006)

[...]

Em relação à jurisprudência dos tribunais superiores, ressalta-se que a possibilidade de provimento cautelar é fundamentada no poder geral de cautela e na teoria dos poderes implícitos.

Sob o prisma da referida teoria, oriunda do constitucionalismo norte-americano, tem-se que para cada poder outorgado pela constituição a certo órgão, são implicitamente conferidos amplos poderes para a execução desse poder. Isto é, sempre que a Constituição outorga um poder, de modo implícito estão outorgados os meios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessários à sua efetivação, guardadas, por óbvio, a proporcionalidade e razoabilidade.⁸

O poder geral de cautela, por sua vez, é noção extraída do Código de Processo Civil⁹, representando o poder de que goza o julgador para criar providências de segurança, fora dos casos já arrolados na legislação.¹⁰

Neste sentido, forçoso destacar que este também é o entendimento da Suprema Corte sobre o tema, conforme diversas decisões emblemáticas que abaixo colaciono.

Em 2003, nos autos do MS 24.510-DF, assentou-se o entendimento de que o poder geral de cautela é intrínseco ao Tribunal de Contas no exercício de suas competências.

A relatoria do voto é da Ministra Ellen Gracie, contando com a ementa abaixo transcrita:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.
IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES.
CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

1 – Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

2 – Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar

⁸ PASCOAL, Valdecir. O Poder cautelar dos Tribunais de Contas. Revista do TCU. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/320/365>. Acesso em: 14 fev/2017.

⁹ O novo Código de Processo Civil acolhe o poder geral de cautela, admitido pelo art. 798, da codificação revogada, dispondo que “o juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para a efetivação da tutela provisória”, conforme artigo 297, caput.

¹⁰ JUNIOR THEODORO, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 56. ed. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 822-823



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.

3 – A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.

4 – Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.

Ressalta-se, em razão da completude do exame e da argumentação, o voto exarado pelo Ministro Celso de Mello nos referidos autos:

Entendo, Senhor Presidente, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.

[...]

Esta Suprema Corte, ao exercer o seu poder de indagação constitucional – consoante adverte CASTRO NUNES (“Teoria e Prática do Poder Judiciário”, p. 641/650, 1943, Forense) – deve ter presente, sempre, essa técnica lógico racional, fundada na teoria jurídica dos poderes implícitos, para, através dela, conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional, como a de que ora se cuida, consideradas as atribuições do Tribunal de Contas da União, tais como expressamente relacionadas no art. 71 da Constituição da República.

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República. Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.

[...] Assiste, pois, inteira razão ao Ministério Público Federal, cujo parecer, da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República, Dra. SANDRA CUREAU, aprovado pelo eminente Chefe da Instituição, Dr. GERALDO BRINDEIRO, assim apreciou – e bem examinou – esse específico aspecto da questão: ‘Fica claro, pois, que cabe à Corte de Contas o exame de editais de licitação publicados, o que se concilia com sua competência de ‘assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade’ (CF, art. 71, inc. IX).

Por outro lado, se as Cortes de Contas têm legitimidade para determinar que os órgãos ou entidades da Administração interessada adotem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, com maior propriedade possuem legitimidade para a expedição de medidas cautelares, como a ora impugnada, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, bem como garantir a efetividade de suas decisões.

[...]

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não se pode ignorar – consoante proclama autorizado magistério doutrinário (SYDNEY SANCHES, “Poder Cautelar Geral do Juiz no Processo Civil Brasileiro”, p. 30, 1978, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, “Manual de Direito Processual Civil”, vol. 4/335, item n. 1.021, 7ª ed., 1987, Saraiva; CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, “A Instrumentalidade do Processo”, p. 336/371, 1987, RT; VITTORIO DENTI, “Sul Concetto di funzione cautelare”, in “Studi P. Ciapessoni”, p. 23-24, 1948; PIERO CALAMANDREI, “Introduzione allo Studio Sistematico dei Provvedimenti cautelari”, p. 20, item n. 8, Pádua, 1936, Cedam; HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, “Tutela Cautelar”, vol. 4, p. 17, 1992, Aide, v.g.) – que os provimentos de natureza cautelar acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando, desse modo, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada.

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos – que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, peço vênia ao eminente Ministro Carlos Britto para denegar o mandado de segurança, acompanhando, desse modo, o douto voto da ilustre Senhora Ministra-Relatora. (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Posteriormente, no bojo do Mandado de Segurança nº 26547/DF, o STF indeferiu pedido cautelar formulado com intuito de suplantar deliberação do Tribunal de Contas da União, conforme ementa abaixo transcrita:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQÜENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. DELIBERAÇÃO DO TCU, QUE, AO DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, JUSTIFICOU, EXTENSAMENTE, A OUTORGA DESSE PROVIMENTO DE URGÊNCIA. PREOCUPAÇÃO DA CORTE DE CONTAS EM ATENDER, COM TAL CONDUTA, A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL PERTINENTE À NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES ESTATAIS. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO EM CUJO ÂMBITO TERIAM SIDO OBSERVADAS AS GARANTIAS INERENTES À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS OF LAW". DELIBERAÇÃO FINAL DO TCU QUE SE LIMITOU A DETERMINAR, AO DIRETOR-PRESIDENTE DA CODEBA (SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA), A INVALIDAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DO CONTRATO CELEBRADO COM A EMPRESA A QUEM SE ADJUDICOU O OBJETO DA LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 71, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO. APARENTE OBSERVÂNCIA, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NO CASO EM EXAME, DO PRECEDENTE QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU A RESPEITO DO SENTIDO E DO ALCANCE DESSE PRECEITO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CONSTITUCIONAL (MS 23.550/DF, REL. P/ ACÓRDÃO O MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE). INVIABILIDADE DA CONCESSÃO, NO CASO, DA MEDIDA LIMINAR PRETENDIDA, EIS QUE NÃO ATENDIDOS, CUMULATIVAMENTE, OS PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DE SEU DEFERIMENTO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.¹¹

Confirmando o entendimento adotado pela Corte, no ano de 2014, o então Presidente do STF, Ministro Joaquim Barbosa, determinou a suspensão de medida liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, com a consequente restauração do bloqueio de bens determinado cautelarmente pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte.¹²

Em outubro de 2016, por sua vez, a Presidente em exercício, Ministra Carmen Lúcia, exarou decisão similar nos autos de Suspensão de Segurança nº 5149/CE.

O referido processo foi deflagrado pela assessoria jurídica do Tribunal de Contas do Ceará, em face de decisão do Tribunal de Justiça daquele mesmo estado. A decisão do Poder Judiciário cassou liminar daquela Corte de Contas, sob o argumento de que não detinha a competente legitimidade para concessão de medida cautelar.

Abaixo, transcreve-se ementa e trecho da decisão da Presidente do Pretório Excelso no caso:

¹¹ STF. Mandado de Segurança nº 26.547. Relator: Ministro Celso de Mello. Public. 29 maio/2007. Disponível no Informativo nº 468 do STF: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo468.htm> > Acesso em: 14 fev/2017.

¹² STF. Medida Cautelar na Suspensão de Segurança nº 4878. Julgador: Ministro Joaquim Barbosa. Public. 18 mar/2014. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24%2ESCLA%2E+E+4878%2ENUME%2E%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/l5sc5ra> > Acesso em: 14 fev/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE DECISÃO CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL PELA QUAL CANCELADO PREGÃO PRESENCIAL E REABERTO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE RESTRITIVAS À AMPLA CONCORRÊNCIA. DESRESPEITO À COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. COMPROVADO RISCO DE LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. PEDIDO DEFERIDO.

12. Não parece, por isso mesmo, ter o Tribunal de Contas cearense desbordado de sua atribuição constitucional. Ao contrário, a providência cautelar por ele determinada revelou-se, como se depreende dos autos, capaz de equalizar o interesse público no prosseguimento do certame, minimizando o risco de prejuízo aos trabalhos desempenhados pela Companhia Administrativa da Zona de Processamento de Exportação do Ceará, e, ao mesmo tempo, afastar o risco de lesão ao erário, expurgando cláusulas editalícias restritivas capazes inibir a concorrência e elevar o preço final da contratação.

13. Frente a esses elementos, inevitável concluir que a manutenção da decisão objeto da presente contracautela importa contrariedade à ordem pública e econômica, a justificar o imediato deferimento da pretendida suspensão de segurança, especialmente pela iminência da realização da sessão de pregão presencial, que, como alertado pelo Requerente, pode sobrevir nos próximos dias.

14. Pelo exposto, **defiro o pedido para suspender a medida liminar deferida pela Desembargadora Relatora do Mandado de Segurança n. 0625999-**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

05.2016.8.06.0000 no Tribunal de Justiça do Ceará, até o trânsito em julgado dessa decisão (art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e art. 15 da Lei n. 12.016/2009).

Dos excertos acima apresentados, resta indene de dúvida que esta Corte de Contas e os Conselheiros relatores podem adotar as medidas cautelares que vislumbrarem necessárias ao correto cumprimento da lei e dos princípios de Direito Público, bem como podem exarar as decisões cautelares necessárias ao resguardo do interesse público e da garantia de eficácia de suas decisões, inclusive com a suspensão de contratos administrativos em curso.

A medida cautelar foi referendada pelo Tribunal Pleno (Acórdão 3311/24, peça 31).

Seguiu-se a fase de apresentação de defesas, assim sintetizadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal, em articulação com o contido na inicial (Instrução 722/25, peça 92):

2.1 Indevida aglutinação de serviços

O representante, em sua petição inicial (peça 3), assevera que a contratação de serviços no Pregão Eletrônico n.º 11/2024 foi indevidamente aglutinada, configurando uma fragmentação indevida que restringiu a competitividade do certame, sendo reunidos diversos serviços distintos dentro de um mesmo contrato, incluindo georreferenciamento, cadastramento imobiliário, revisão do Plano Diretor, elaboração de legislação tributária, implantação de sistemas de gestão e treinamento de usuários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Alegou o representante que o Município não demonstrou a necessidade de realizar a contratação de forma única, violando a Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União, que estabelece que o parcelamento deve ser adotado sempre que possível para ampliar a concorrência, não havendo interdependência técnica entre todos os itens, o que tornaria viável a separação da contratação em diferentes lotes.

[...]

O Município apresentou em sua defesa à peça 35, justificativas para a decisão de não parcelar a licitação, argumentando que os serviços estão diretamente interligados e que sua execução separada comprometeria a eficiência do objeto e economia de escala. Que a contratação unificada proporciona maior economia de escala, pois evita a duplicidade de esforços administrativos, custos adicionais com múltiplas contratações e a necessidade de compatibilização entre diferentes fornecedores, sendo que a contratação de uma única empresa reduz significativamente os custos de gestão, fiscalização e acompanhamento do contrato, inclusive gerando dificuldade na compatibilização dos dados e sistemas gerados.

Justifica a sua decisão com base no artigo 40, §3º, da Lei n.º 14.133/21, que permite a adoção do parcelamento quando a economia de escala ou a integração dos serviços justificar a contratação unificada, bem como na Súmula n.º 247, do Tribunal de Contas da União, que permite a adjudicação por preço global quando o parcelamento comprometer a economicidade e a funcionalidade do objeto:

“Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.”

(grifos originais)

Súmula n.º 247. “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

(grifo original)

A empresa contratada G. A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. também apresentou defesa sustentando que a aglutinação dos serviços foi uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decisão técnica e administrativa adequada, defendendo que a prática de aglutinação é comum em processos de modernização tributária e urbanística e que diversos Municípios do Paraná adotam referido modelo e que nestes também já foi aplicada a integração entre o georreferenciamento, recadastramento e revisão do Código Tributário com êxito, garantindo maior precisão e eficiência administrativa.

Que a unificação da contratação permite um planejamento integrado e reduz o risco de atrasos decorrentes da incompatibilidade entre os serviços prestados por diferentes empresas.

Ainda, a empresa alega que a contratação conjunta garante um melhor controle do orçamento e reduz custos operacionais, pois permite padronização dos serviços e otimização dos processos administrativos.

[...]

2.2 Serviços que são assuntos de competência exclusiva e interna do Município e que devem ser prestados por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público

O representante alega em sua petição inicial (peça 3), que parte dos serviços contratados no Pregão Eletrônico n.º 11/2024 envolve atividades que são de competência exclusiva do Município, devendo ser prestadas por servidores públicos ou profissionais contratados por concurso público.

Alega que o contrato prevê a gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação tributária, além da elaboração de projetos de lei, preparação de lançamentos do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IPTU e realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal e que essas atividades são atribuições inerentes ao Poder Público e não podem ser delegadas a terceiros, de acordo com o artigo 37, II, da CF, que dispõe que o ingresso em cargos da Administração Pública deve ser feito por meio de concurso público, sendo vedada a terceirização de funções que envolvam poder de decisão administrativa.

Ainda, que a contratação de uma empresa privada para realizar atividades como recadastramento imobiliário e revisão de planta genérica de valores pode comprometer a autonomia administrativa do Município, pois concede a terceiros acesso irrestrito às informações fiscais e econômicas da municipalidade. E que não há justificativa para a delegação desses serviços, pois a Administração deveria criar meios internos para atualizar suas normativas e sua política fiscal, mantendo a gestão tributária dentro dos limites do regime jurídico-administrativo.

Verifica-se que o Município de Peabiru, em sua defesa apresentada em petição à peça 35, sustenta que a atualização e modernização da gestão tributária e urbanística são essenciais para garantir a eficiência da Administração, sendo necessário um suporte técnico especializado para viabilizar tais melhorias.

Que os serviços contratados não envolvem o lançamento de tributos ou a fiscalização direta de contribuintes, mas sim a modernização da estrutura administrativa e tributária do Município e que a empresa prestará apenas suporte técnico, realizando o levantamento de dados, recadastramento imobiliário, georreferenciamento e modernização dos sistemas, sendo que as decisões finais continuarão sendo tomadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exclusivamente pelo Município, por meio da Secretaria da Fazenda e Finanças e pelos servidores responsáveis.

Além disso, que o Código Tributário Municipal será revisado por comissões formadas por servidores públicos, garantindo que as decisões permaneçam sob controle do Poder Público e que a empresa contratada prestará os serviços por prazo determinado de 1 (um) ano, implementando as melhorias e fornecendo suporte técnico necessário para que a Administração possa dar continuidade à gestão tributária e territorial.

O Município alega que possui estrutura administrativa limitada, sendo um Município pequeno com 13.000 habitantes e que isso impede que o próprio quadro de servidores realize as tarefas de modernização da administração tributária e territorial.

Salienta que possui 2 (dois) agentes fiscais estatutários, responsáveis por “*exercer tarefas inerentes à área de fiscalização tributária em geral. Executar atos voltados para a fiscalização de tributos municipais; Exercer serviços internos e externos, relacionados com a área de fiscalização tributária; Executar o controle dos documentos do setor; Possuir conhecimentos elementares da legislação tributária do Município; Auxiliar nos serviços de fiscalização em geral; Coletar informações para futura ação fiscal; Executar outras tarefas correlatas.*”, bem como 1 (um) assistente administrativo, responsável por “*executar tarefas inerentes às áreas administrativas; Proceder à tramitação de processos, orçamentos, contratos e demais assuntos administrativos, consultando documentos em arquivo e fichários, levantando dados, efetuando cálculos e prestando informações, quando necessário. Redigir, revisar, encaminhar-se e, eventualmente,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

digitar cartas, ofícios, circulares, tabelas, gráficos, instruções, normas, memorando e outros; Participar de estudos e projetos a serem elaborados e desenvolvidos por técnicos, na área administrativa; Editar relatórios de atividades com base em informações de arquivos, fichários e outros; Executar outras tarefas correlatas”.

[...]

2.3 Uso da modalidade pregão para serviços técnicos especializados

O representante questiona a utilização da modalidade pregão para a contratação de serviços técnicos especializados, os quais exigem elevado grau de especialização e natureza predominantemente intelectual e que não se enquadram no conceito de bens e serviços comuns.

Assevera que o pregão favorece o critério de menor preço em detrimento da qualidade técnica, o que pode comprometer a adequada execução dos serviços.

O Município, em sua defesa à peça 35, sustenta que a escolha da modalidade pregão eletrônico foi tecnicamente e juridicamente adequada, pois os serviços contratados se enquadram na definição de serviços comuns.

Que de acordo com o artigo 3º, do Decreto n.º 10.024/2019¹³ (que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal), um serviço pode ser

¹³ Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: [...] VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

considerado comum mesmo que tenha certa complexidade técnica, desde que seus padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital.

Que a Instrução Normativa da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05/2017 - SEGES/MP, em seu artigo 14¹⁴, estabelece que serviços podem ser considerados comuns independentemente de sua complexidade, desde que suas especificações possam ser descritas objetivamente no termo de referência.

Assim, relata que os serviços foram descritos de forma detalhada no edital e no Termo de Referência, permitindo a competição ampla e garantindo que todos os licitantes tivessem clareza sobre os requisitos da contratação e que o fato de os serviços exigirem conhecimento técnico especializado não impede sua contratação por meio de pregão, desde que sua execução possa ser mensurada de forma objetiva.

Ainda, afirma que o edital permitiu a ampla participação de empresas de diferentes regiões, inclusive com uma empresa sediada fora do Estado, demonstrando que a modalidade não restringiu a competitividade e que a modalidade pregão prioriza a eficiência na obtenção da melhor proposta, permitindo maior disputa de preços, que se alinha ao princípio da economicidade (art. 5º, da Lei n.º 14.133/21).

[...]

2.4 Exigência prévia de equipe técnica

¹⁴ Art. 14. Os serviços considerados comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, por meio de especificações usuais do mercado. Parágrafo único. Independentemente de sua complexidade, os serviços podem ser enquadrados na condição de serviços comuns, desde que atendam aos requisitos dispostos no caput deste artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O representante se insurge a respeito da exigência contida no item 8.6 do instrumento convocatório, sob pena de inabilitação, de relação da equipe técnica que realizará os serviços, bem como relação com indicação nominal da referida equipe, conforme extraído do edital:

“Relação explícita da equipe técnica que realizará os serviços, composta, no mínimo, pelos profissionais indicados abaixo, observando os requisitos necessários para cada um deles (...)

Deverá ser apresentada uma relação com indicação nominal da equipe técnica acompanhada dos seguintes documentos (...)”

Alega que a exigência de comprovação prévia de vínculo empregatício da equipe técnica viola o artigo 9º, I, “a”, da Lei n.º 14.133/2021, que determina que somente podem ser exigidas qualificações técnicas estritamente indispensáveis a garantia do cumprimento do contrato:

“Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O representante defende que não há justificativa razoável para obrigar as empresas a manterem em seus quadros profissionais especializados antes mesmo da assinatura do contrato, já que a constituição da equipe pode ser realizada após a adjudicação e celebração do contrato.

O Município, por sua vez, assevera que a exigência de apresentação de equipe técnica mínima tem fundamento na necessidade de garantir que a contratada possua qualificação técnica necessária para executar os serviços.

Menciona a prevenção de riscos contratuais, enfatizando que a análise de riscos é um princípio fundamental na Nova Lei de Licitações, em seu artigo 18, X¹⁵, determinando que a Administração deve prever eventuais problemas que possam comprometer a execução contratual. Assim, que exigir uma equipe mínima é uma medida preventiva para evitar contratações de empresas que não possuam os profissionais necessários.

Ainda, que a exigência não se limita ao vínculo empregatício, diferente do alegado pelo representante, esclarecendo que o edital não exige que os profissionais estejam vinculados sob contrato empregatício (CLT).

[...]

2.5 Evidência de sobrepreço/superfaturamento

¹⁵ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O representante alega que o valor global máximo para a execução dos serviços técnicos foi estabelecido em R\$ 2.186.400,00 (dois milhões, cento e oitenta e seis mil e quatrocentos reais) e que somente 2 (duas) empresas se apresentaram para participar do certame, sendo que a empresa vencedora G. A. ASSESSORIA E CONSULTORIA ofereceu o lance em R\$ 2.150.000,00 (dois milhões, cento e cinquenta mil reais) e a empresa INSTITUTO DE GESTÃO TERRITORIAL E GEOTECNOLOGIAS – IGTECH ofertou lance no valor máximo, sem desconto, em R\$ 2.186.400,00 (dois milhões, cento e oitenta e seis mil e quatrocentos reais).

Assevera que a empresa G.A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. tem participado de inúmeras licitações, sendo vencedora em sua maioria, ora quando é a única concorrente, ora quando concorre com apenas uma outra empresa, como é o presente caso.

Demonstra algumas das licitações em que se sagrou vencedora, no Estado do Paraná, nos últimos 02 (dois) anos, todas sem concorrente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entidade Executora	Ano	Modalidade	Forma de Avaliação	Nº licitação / dispensa / inexigibilidade	Número edital/processo	Descrição Resumida do Objeto	Dotação Orçamentária	Preço máximo/Referência de preço
MUNICÍPIO DE ÂNGULO	2022	Pregão	Menor Preço	38	205/2022	Contratação de serviços de implementação de projeto de geoprocessamento para modernização da gestão pública para a Prefeitura Municipal de Ângulo no sistema de gestão tributária	04001041210 00220053390 390000	R\$158.500,00
MUNICÍPIO DE GRANDES RIOS	2022	Pregão	Menor Preço	61	95/2022	Contratação de empresa especializada na implementação de projeto de modernização da gestão pública para o Município de Grandes Rios, com fornecimento de serviços especializados para incremento na arrecadação, melhoria no ordenamento jurídico tributário e demais atividades inerentes à gestão tributária/fiscal.	03003041220 30020073390 390000	R\$310.008,32
MUNICÍPIO DE MARIALVA	2022	Pregão	Menor Preço	92	424	O objeto do presente pregão é a implementação de projeto de modernização da gestão pública para Prefeitura Municipal de Marialva, com fornecimento de serviços especializados detalhados no regulamento operativo do PNAFM- programa nacional de apoio à gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros	04001041290 00320333390 390000	R\$2.001.540,00
MUNICÍPIO DE NOVA LONDRINA	2022	Pregão	Menor Preço	86	124/2022	Implementação de projeto de modernização da gestão pública para Prefeitura Municipal de Nova Londrina/Pr, com fornecimento de serviços especializados detalhados no regulamento operativo do PNAFM, objeto vinculado ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos	10000400104 12902042314 339039	R\$1.388.888,89
						Municípios Brasileiros – PNAFM - 2ª fase/2ª etapa - Empréstimo nº 3391/OC-BR (BR-L1377) - CBR-2159/2021 e CBR-2227/2021 - Processo nº 12105.100639/2021-38, conforme constante neste edital, Termo de Referência – Anexo I e demais Anexos deste Edital.		
MUNICÍPIO DE TERRA RICA	2022	Pregão	Menor Preço	154	303	Prestação De Serviço Técnico Para Implementação De Projeto De Modernização Da Gestão Pública Para Prefeitura Municipal De Terra Rica, Com Fornecimento De Serviços Especializados Detalhados No Regulamento Operativo Do PNAFM	03007288430 00820494490 390000	R\$1.363.000,00

Ressalta a discrepância entre os valores dos serviços contratados, que seriam os mesmos contratados por Peabiru, comparados aos licitados por outros Municípios.

Exemplifica que licitação realizada no Município de Marialva, cidade com 41.851 habitantes, teve a mesma empresa e o mesmo objeto licitado e o preço ajustado foi de R\$ 2.001.540,00 (dois milhões e um mil, quinhentos e quarenta reais), enquanto que em Peabiru, Município com 13.346 habitantes, o valor licitado foi de R\$ 2.186.400,00 (dois milhões, cento e oitenta e seis mil e quatrocentos reais).

Que não faz sentido que o mesmo objeto executado pela mesma empresa, em Município três vezes menor, tenha um preço mais alto do que aquele praticado em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cidade mais populosa, que demanda visivelmente mais mão de obra, um maior número de técnicos e aparato para execução dos serviços contratados.

A fim de evidenciar a existência de sobrepreço, alega que em 2017 o Município de Peabiru contratou o serviço de revisão do Plano Diretor pelo valor de R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais), no Contrato n.º 107/2017 e que o mesmo serviço, na licitação em comento, para revisão do Plano Diretor, foi contratado por R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais).

Ainda, que o Município de Capanema/PR, que possui população de 20.481 habitantes, contratou serviços técnicos para a revisão do Plano Diretor pelo valor de R\$ 118.000,00 (cento e dezoito mil reais). Ou seja, além do Município de Capanema possuir aproximadamente 53,5% a mais de habitantes, pagou quase 30% (trinta por cento) a menos pelo mesmo serviço.

O Município, em sua manifestação à peça 35, defende que realizou pesquisa de preços com 3 (três) fornecedores, de acordo com o disposto na Lei n.º 14.133/21 e que não é possível garantir o êxito da ampla competitividade do certame. Assim, relata que a alegação de participação de apenas 2 (duas) licitantes não fundamenta as alegações de indícios de superfaturamento:

“De início o procedimento de pesquisa de preços e definição da estimativa de valor máximo da presente licitação foi realizada seguindo todo o procedimento legal, inexistindo, irregularidade, conforme passa a demonstrar.

A Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

intermédio da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021 estabeleceu procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Quanto ao parâmetro a mesma instrução dispõe que poderá ser realizada, de acordo com o 5º, de forma combinada ou não, pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, medida compatível com a previsão contida no art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

É comum que os servidores municipais participem de grupos de matérias específicas em cada área com servidores de outros municípios, participem de eventos nos quais são apresentadas empresas que prestam serviços para órgãos públicos e haja indicação deles para que seja realizada a cotação de preços, não há ilegalidade nesse sentido, até porque na sequência é instaurado o procedimento administrativo, também seguindo o rito legal, no qual há possibilidade de ampla participação de outras empresas interessadas.

Ainda que todo processo administrativo observe o que a lei determine não é possível garantir o êxito da ampla competitividade no certame, logo a alegação de que apenas 02 (duas) empresas participaram, é totalmente desarrazoada para fundamentar as alegações de indícios de superfaturamento. Não raras às vezes os certames são fracassados justificando, inclusive, contratações diretas, conforme cada caso.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Informa que o representante se limita a demonstrar inconformismo com o valor máximo estimado para o certame em discussão, sem, minimamente, colacionar aos autos evidências que sustentem que referido preço estaria incompatível com o rol de serviços que seriam realizados. Que não traz qualquer demonstração de que os custos suportados pela empresa contratada seriam muito aquém do valor proposto.

Isso porque não se trata de uma análise simples, pois depende da verificação da composição de custos fixos da empresa contratada, das horas de serviços técnicos desempenhados, dos custos de traslado, alimentação e tributação, ou seja, inúmeros são os fatores que refletem no custo do serviço.

Assevera que a medida que o representante utilizou para demonstrar um suposto superfaturamento é incoerente, pois realizou a comparação de preços baseada em procedimentos administrativos realizados há 2 (dois) anos e o cenário mercadológico atual é diverso da época em que aqueles procedimentos ocorreram, em desacordo com o que prevê o artigo 5º da Instrução Normativa n.º 65/2021 e artigo 23, da Lei n.º 14.133/21:

“Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não: (...)

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente.”

“Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: (...)

II - **contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços**, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente.”

Traz entendimento, nesse sentido, proferido pelo Relator, na análise preliminar (Despacho n.º 1488/24 – peça 17):

“Quanto à alegação de superfaturamento, se, por um lado, a peça inicial apresenta indícios de que outras contratações, em alguma medida similares, oram realizadas tanto por Peabiru quanto por outros Municípios, por valores inferiores, é possível, por outro lado, que essa discrepância se justifique por atores diversos, como a extensão do objeto (que,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

neste caso, é notória, como visto) ou pelos quantitativos previstos. Assim, os elementos contidos na peça inicial são, neste momento, insuficientes para motivar a concessão de uma medida cautelar com base nesse argumento, especificamente.”

Relata que a discrepância entre valores licitados no Município de Peabiru em relação aos demais, se faz por algumas divergências nos itens dos serviços, fazendo uma comparação entre os itens dos serviços objeto das contratações mencionadas na peça inaugural:

ITEM	PEABIRU	ÂNGULO	GRANDES RIOS	MARIALVA	NOVA LONDRINA	TERRA RICA
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REVISÃO DE PLANO DIRETOR MUNICIPAL	R\$160.000,00	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	R\$ 96.666,67	NÃO POSSUI ESSE OBJETO
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REVISÃO E ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO	R\$120.000,00	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	R\$54.000,00	R\$ 114.999,96	R\$ 77.777,78	R\$ 80.000,00
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO QUE INSTITUI A PLANTA DE VALORES GÊNICOS	R\$120.000,00	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	R\$ 31.333,33	120.499,98	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	R\$ 77.777,78
MAPEAMENTO MÓVEL TERRESTRE 360°	R\$ 75.000,00	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	R\$80.000,00	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO
AEROLEVANTAMENTO/ AEROFOTOGRAMETRIA URBANO	R\$124.000,00	R\$22.000,00	R\$ 16.333,33	R\$80.000,00	R\$ 51.111,11	R\$75.000,00
AEROLEVANTAMENTO/ AEROFOTOGRAMETRIA RURAL	R\$308.000,00	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CADASTRAMENTO RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO URBANO	E	R\$450.000,00	R\$ 55.500,00	R\$ 111.675,00	R\$ 600.040,00	R\$ 350.000,00	R\$ 500.000,00
CADASTRAMENTO RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO URBANO - SUPORTE TÉCNICO - JURÍDICO	E	R\$15.000,00	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO
CADASTRAMENTO RECADASTRAMENTO RURAL	E	R\$255.000,00	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	R\$ 135.499,98	R\$60.000,00	R\$ 80.000,00
IMPLANTAÇÃO DO CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO		R\$ 425.000,00	R\$81.000,00	R\$96.666,66	R\$450.499,98	R\$345.555,55	R\$341.000,00
TREINAMENTO USUÁRIO	AO	R\$ 14.400,00	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	R\$ 80.000,00	R\$ 88.888,89	NÃO POSSUI ESSE OBJETO
SGP - SISTEMA DE GESTÃO DE PROJETOS		R\$24.000,00	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO	NÃO POSSUI ESSE OBJETO
SIG - SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS		R\$ 96.000,00	R\$25.000,00	R\$ 50.333,33	R\$ 125.499,96	R\$ 106.666,67	R\$ 109.000,00
TOTAL:		R\$ 2.186.400,00	R\$ 158.500,00	R\$ 310.008,32	R\$ 2.001.540,00	R\$ 1.388.888,89	R\$ 1.363.000,00

Do quadro acima, salienta que não há diferença gritante suficiente para saltar aos olhos no sentido de que o preço estimado no processo administrativo em exame estaria acima do preço de mercado. Aliás, para que a comparação fosse realizada também demandou a verificação da forma como o serviço seria realizado, pois em alguns dos Municípios um item do serviço contemplava mais de uma atividade.

Assim, afirma que as alegações de superfaturamento não se sustentam, inexistindo identidade de itens e quantitativos de serviços nos cinco Municípios comparados com Peabiru:

MUNICÍPIO	HABITANTES	IDENTIDADE DE ITENS	PERCENTUAL DA DIFERENÇA (ITENS)
ÂNGULO	2 928	4 de 13	30%
GRANDES RIOS	5.586	6 de 13	46,15%
MARIALVA	44.098	9 de 13	69,23%
NOVA LONDRINA	13 188	8 de 13	61,53%
TERRA RICA	14.842	7 de 13	53,84%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Município ainda faz uma comparação com o Município de Nova Londrina, que possui uma quantidade semelhante de habitantes e que licitou 8 (oito) de 13 (treze) itens semelhantes ao de Peabiru, valor que atualizado desde a data da sessão pública, pelo IPCA a uma taxa de juros de 1% ao mês, na forma simples, resulta no valor de R\$ 1.607.433,00 (um milhão, seiscentos e sete mil, quatrocentos e trinta e três reais), ou seja, apenas R\$ 36.967,00 (trinta e seis mil novecentos e sessenta e sete reais) de diferença:

ITEM	PEABIRU	NOVA LONDRINA
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REVISÃO DE PLANO DIRETOR MUNICIPAL	R\$160.000,00	R\$ 96.666,67
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REVISÃO E ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO	R\$120.000,00	R\$ 77.777,78
AEROLEVANTAMENTO/ AEROFOTOGRAMETRIA URBANO	R\$124.000,00	R\$ 51.111,11
CADASTRAMENTO E RECADASTAMENTO IMOBILIÁRIO URBANO	R\$450.000,00	R\$ 350.000,00
CADASTRAMENTO E RECADASTAMENTO RURAL	R\$255.000,00	R\$60.000,00
IMPLANTAÇÃO DO CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO	R\$ 425.000,00	R\$345.555,55
TREINAMENTO AO USUÁRIO	R\$ 14.400,00	R\$ 88.888,89
SIG - SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS	R\$ 96.000,00	R\$ 106.666,67
TOTAL:	R\$ 1.644.400,00	R\$ 1.176.666,67

Cálculo de atualização monetária

[Voltar](#) [Versão para Impressão](#)

Dados básicos informados para cálculo	
Descrição do cálculo	
Valor Nominal	R\$ 1.176.666,67
Indexador e metodologia de cálculo	IPCA-E (IBGE) - Calculado pro-rata die.
Período da correção	18/08/2022 a 01/10/2024
Taxa de juros (%)	1 % a.m. simples
Período dos juros	18/08/2022 a 01/10/2024

Dados calculados	
Fator de correção do período	775 dias 1,085635
Percentual correspondente	775 dias 8,563473 %
Valor corrigido para 01/10/2024	(=) R\$ 1.277.430,20
Juros(775 dias-25,83333%)	(+) R\$ 330.002,80
Sub Total	(=) R\$ 1.607.433,00
Valor total	(=) R\$ 1.607.433,00

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.6 Ausência de publicação em jornal de grande circulação

O representante alega que houve uma irregularidade na licitação para a modernização da gestão pública do Município de Peabiru, pois o extrato do edital não foi publicado em jornal de grande circulação, conforme exigido pelo artigo 54, §1º, da Lei n.º 14.133/21, que determina que as publicações devem ocorrer tanto no Diário Oficial do ente público quanto em jornal de grande circulação.

O Município argumenta que está isento da obrigação de publicar o extrato do edital em jornal de grande circulação com base no artigo 176 da Lei n.º 14.133/21, que estabelece um período de transição de (seis) anos para Municípios com até 20 mil habitantes adotarem as exigências da nova legislação, incluindo a publicação em jornais de grande circulação.

[...]

2.7 Descrição genérica do objeto da licitação

O representante relata que o objeto da licitação foi descrito de maneira excessivamente genérica, o que compromete a transparência do certame e dificulta a participação de potenciais licitantes.

Assevera que a falta de detalhamento preciso impede que as empresas interessadas realizem uma análise adequada sobre a viabilidade de participação no certame e que a ausência de especificações detalhadas no próprio edital impossibilita a correta elaboração de propostas, pois não há clareza quantos aos serviços que serão prestados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Município de Peabiru, em contrapartida, argumenta que o objeto da licitação não é genérico e que o detalhamento do objeto foi realizado em documentos complementares. O edital contém apenas um resumo dos serviços contratados, mas o detalhamento completo está presente no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar, documentos que foram anexados ao processo.

Afirma que a descrição do objeto seguiu as normas de planejamento da Lei n.º 14.133/21 e que a elaboração do edital foi precedida de um Estudo Técnico Preliminar e de uma Matriz de Riscos, em conformidade com o artigo 18 da Lei n.º 14.133/21, garantindo que todos os aspectos da contratação foram planejados de forma detalhada.

Além disso, relata que a inclusão de informações mais extensas no próprio edital tornaria o documento excessivamente longo e de difícil compreensão, não sendo razoável inserir todas as especificações técnicas diretamente no edital, pois isso comprometeria a objetividade do certame, razão pela qual foi elaborado o Termo de Referência, acessível a todos os licitantes.

[...]

2.8 Indícios de fraude/conluio

O representante declara que outro ponto que chama atenção é a similaridade entre as licitações formalizadas pelo Município de Peabiru e dos Municípios de Terra Rica, Nova Londrina e Marialva.

Que além da descrição do objeto da licitação ser praticamente idêntico, outro fato em comum é que a empresa G.A ASSESSORIA E CONSULTORIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

EMPRESARIAL LTDA. sagrou-se vencedora em todos, sem qualquer concorrência de preço, não tendo que disputar sua oferta nem mesmo com as outras empresas que forneceram orçamento, apesar do vultoso valor da contratação.

Ademais, que a existência de indícios de fraude em processos licitatórios é uma questão de extrema gravidade, comprometendo os princípios constitucionais que regem as contratações públicas, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e transparência.

O Município refuta as alegações do representante no sentido de que são totalmente levianas, frágeis e desamparadas de qualquer comprovação robusta e que a presente denúncia não passa de uma articulação de cunho político a fim de prejudicar a imagem da atual composição partidária que administra o Município de Peabiru.

Aduz que o valor previamente estimado da contratação pode se valer de alguns parâmetros, de forma combinada ou não, nos termos do art. 23¹⁶ da Lei nº 14.133/2021, sendo um deles a pesquisa direta com no mínimo 03 (três) fornecedores, conforme foi realizado.

[...]

¹⁶ Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acrescente-se que também a empresa contratada apresentou resposta, às peças 51 e seguintes, sustentando improcedência da representação.

Em sua instrução, **a CGM opinou pela procedência parcial da representação**, “quanto aos itens referentes ao uso da modalidade pregão para serviços técnicos especializados e ausência de publicação em jornal de grande circulação, com a aplicação de: 3.1) MULTA ADMINISTRATIVA do artigo 87, III, “d”, da Lei Orgânica desta Corte, ao Sr. JÚLIO CEZAR FRARE, Prefeito do Município de Peabiru, em face da adoção da modalidade pregão eletrônico para a contratação, em ofensa ao artigo 6º, XLI e artigo 29, da Lei n.º 14.133/21, conforme tratado no item 2.3; 3.2) MULTA ADMINISTRATIVA do artigo 87, III, “d”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao Sr. JÚLIO CEZAR FRARE, Prefeito do Município de Peabiru, em face da ausência de publicação do aviso do edital em jornal de grande circulação, em contrariedade ao artigo 54, §1º, da Lei n.º 14.133/21, conforme tratado no item 2.6” (Instrução 722/25, peça 92).

O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico (Parecer 230/25-2PC (peça 93).

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme relatado, a representação foi recebida quanto aos seus seguintes itens:

a) Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência [, que] são eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público” (peça 3, p. 19);

b) Licitação de serviços técnicos especializados (“consultoria e assessoria tributária, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, ciência da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

computação[/tecnologia da informação], administração, aerolevanteamento”) mediante licitação na modalidade pregão;

c) Aglutinação de serviços (como implantação de softwares/locação de sistemas, assessoria e consultoria especializadas, em diversas áreas de conhecimento);

d) Exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação;

e) Superfaturamento;

f) Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação;

g) Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços;

h) Fraude/conluio.

A Coordenadoria de Gestão Municipal apresenta a seguinte análise técnica relativamente a esses pontos (Instrução 722/25, peça 92):

2.1 Indevida aglutinação de serviços

[...]

À peça 11, páginas 12 e seguintes, é possível ter acesso ao Estudo Técnico Preliminar realizado no processo de modernização da área tributária/fiscal do Município de Peabiru, por meio da realização de recadastramento imobiliário, revisão do plano diretor municipal e revisão do Código Tributário municipal.

O referido Estudo demonstra uma análise criteriosa realizada pela Administração para embasar a contratação, conforme trechos extraídos a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“O município de Peabiru, de acordo com as informações produzidas pela secretaria de fazenda, em conjunto com o setor tributário e de percepção da gestão e gabinete, possui atualmente uma baixa modernização na área fiscal e tributária. A afirmativa anterior, ficou evidenciada nos levantamentos que originaram o Processo Administrativo nº 038/2024. As áreas envolvidas na formulação do pedido, se debruçaram desde o ano de 2023 sobre a estruturação de compreender como o município possuía baixo impacto de modernização da gestão, em termos gerais. Isto pode ser obtido à partir de levantamentos sobre dados básicos, como por exemplo na busca por informações detalhadas sobre a gestão territorial do município. Perceptível desde o ano de 2009, quando o então Ministério da Cidades publicou a Portaria 511, orientando os municípios aplicarem o cadastro territorial multifinalitário, e que até o atual momento não foi possível aplicar, mesmo já havendo em 2022, a revogação daquela portaria, e publicada portaria 3242 do então Ministério do Desenvolvimento Regional. De todo modo o cadastro técnico multifinalitário, é uma forma que o município possui de melhorias na sua gestão territorial, buscando compreender a menor parcela territorial existente, que é o lote, assim como sua aplicação e uso deste lote, para atender a sua função social. No entanto e para além do cadastro multifinalitário, a modernização da gestão, passa primordialmente por produzir um cadastro eficiente, que está também conectada à outras necessidades do município, conforme o apontamento dos estudos realizados pela Secretaria Municipal da Fazenda e Finanças e Departamento de Tributação. De acordo com os levantamentos, atualmente existe no município, cerca de 9 mil cadastros imobiliários, que possuem ou não edificações e estão distribuídos na área urbana do município, com cerca de 30 km²



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de extensão, e contempla áreas residenciais, comerciais, industriais e zonas de uso mistas. Outro ponto evidenciado nos levantamentos se dá, na correlação de cartografias e georreferenciamento da área urbana dos lotes, demonstrando não haver quaisquer organizações técnicas para uso de sistemas de informações geográficas disponível. Em continuidade à este ETP, a pesquisa sobre a aplicação de um processo de modernização, se debruçou em observar portanto, alguns dados do município, que pudessem auxiliar na necessidade de contratar os serviços, e observou-se então, o Produto Interno Bruto do município.

(...)

De todo modo, estes dados corroboram para que pudesse ser observado haver uma defasagem bastante importante quanto à atualização de dados de áreas edificadas/demolidas na área urbanizada do município. Ocasionado por problemas advindos de outros tempos, não se sabe exatamente o quanto de áreas não identificadas, possam ter sido construídas, e até mesmo demolidas nos lotes edificados, o que promove uma desatualização cadastral, junto ao setor tributário, e conseqüentemente ao cadastro multifinalitário, uma vez que não é possível gerir o território na sua menor parcela. Isto posto, auxilia também na intercorrência de uma desatualização importante do ponto de vista arrecadatário, que acaba sendo impactado com a falta de atualização de áreas edificadas, em que pese, a contrapartida de não haver capacidade de fiscalização frequente em obras no município, face a capacidade de edificação pela população em detrimento ao número de fiscais disponíveis à atividade.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Há então, um grande ponto de defasagem em termos de levantamentos da parte do IPTU. O que indica haver uma importante fonte de receita do município, considerando dois procedimentos inerentes ao setor tributário, e ao executivo municipal. O primeiro deles, relacionado à tributação, é o procedimento de fiscalização de áreas edificadas, para confronto dos cadastros imobiliários com a realidade do município, conforme já mencionado, e que auxiliaria na composição do cadastro multifinalitário, e o segundo compete ao Executivo municipal, que é o encaminhamento de Lei específica para redefinição dos valores venais dos imóveis, a Lei da Planta Genérica de Valores, que é um dos poucos instrumentos do poder público municipal, capaz de atingir a justiça fiscal para os contribuintes. Além das questões acerca da arrecadação dos tributos sobre área imobiliária, as equipes se propuseram a avaliar os demais itens mencionados no processo administrativo como sendo passível de contratação, dentre eles, a atualização do código tributário, o plano diretor, e ainda informações acerca das propriedades rurais do município de Peabiru.

Partindo do pressuposto de análise sobre a atualização do código tributário, passou-se a observar pontos importantes no que se refere à arrecadação do ISSQn, ITBI, e Taxas pelo poder de polícia e prestação de serviços (...).

(...) a oscilação da arrecadação com o ISSQn, é um fator indicativo de ter havido queda nos serviços prestados, o que seria refletido, quando observado o PIB de serviços no município. E, neste sentido, na comparação do PIB entre 2016 e 2020, a participação dos serviços foi impactada, sendo reduzida de aproximadamente 40% em 2016 na participação do PIB para 31% em 2020. Há que se considerar pela dinâmica constante do ITBI, que há uma importante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

defasagem dos registros imobiliários, o que poderia garantir ao município, um impacto positivo de receitas com a atividade de compra e venda de imóveis, e seu devido registro. Mesmo assim, no que tange ao ISSQn, demonstra-se uma condição de movimentação econômica importante sobre o setor de serviços, assim como no mercado imobiliário, e que, embora não se saiba exatamente como ocorre processos fiscalizatórios sobre o ITBI ou ISSQn, os dados demonstram poucos valores referentes a um crescimento constante e frequente, abrindo espaço para ações do município na busca deste resultado. Assim, em conjunto com a revisão total do código tributário municipal, é necessário desenvolver análises também referente à criação de um Plano Anual de Fiscalização para desenvolver atividades de análise constante, sobre os valores declarados como de mercado pelos contribuintes no ITBI, assim como o provimento de dinâmica fiscalizatória de forma mais dinâmica, ratificando as contratações acerca de treinamentos propostas no processo administrativo em questão. Desta forma treinamentos, a instituição do Plano Anual de Fiscalização, e a revisão da legislação tributária municipal, certamente impactariam em processos positivos também na arrecadação, contribuindo para o desenvolvimento do projeto.

(...)

E, por fim, a análise se debruçou sobre a questão do cadastramento imobiliário rural, solicitado no processo administrativo. Esta análise um pouco mais minuciosa, acaba também impactando na relação de receitas municipais, visto que, o valor adicionado da produção agrícola, é fator preponderante para o desenvolvimento de maiores repasses ao município. A análise, contou com dados do PIB e a estimativa de existência de cerca de 1700 propriedades rurais, distribuídas em aproximadamente 420km² de área de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

extensão territorial, e que atualmente não possuem cadastros detalhados, ou atualizados no município. Consequência disto, é que as estradas rurais do município, acabam necessitando de correções e manutenções que quase sempre fogem à necessidade dos produtores rurais para escoamento de safra. O mapeamento e registro de dados acerca das áreas rurais, e a integração destes cadastros ao cadastro nacional rural, assim como o confronto de informações neste sentido, produzirão ao município de Peabiru, uma importante fonte de informações concentradas em um sistema de informações geográfica, para melhor tomada de decisão, e registro de informações para que o acompanhamento futuro possa ser constante.”

Verifica-se do Estudo Técnico Preliminar, que foi estabelecido um conjunto de serviços necessários para que a modernização busque sanar os problemas, principalmente, de desatualização de informações e legislações relacionadas ao setor tributário/fiscal do Município:

a) Recadastramento Imobiliário, conteúdo Aerolevantamento, Fotos de fachada dos imóveis urbanos, Medição das áreas edificadas dos imóveis urbanos, Recadastramento de dados das propriedades rurais, Emissão de Notificação das inconsistências dos cadastros urbanos, e treinamento sobre uso de Qgis;

b) Implantação do Cadastro Técnico Multifinalitário: Geração das camadas do cadastro, Georreferenciamento e Criação da Malha Geodésica municipal, e Georreferenciamento das Cartografias Municipais;

c) Estudo e Desenvolvimento de Legislação: Confecção da Planta Genérica de Valores e minuta de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

anteprojeto de lei, Atualização do Código Tributário Municipal, Treinamento sobre Legislação Tributária;

d) *Softwares*: Implantação de Sistema de Informação Geográfica, Implantação de Sistema de Gestão de Projetos, e Treinamentos para utilização dos sistemas; e

e) Plano Diretor Municipal: Revisão do Plano Diretor Municipal e atualização do Plano de Ação de Investimentos.

Importante também trazer a descrição da solução realizada pela equipe técnica no citado Estudo Técnico Preliminar:

“A solução a ser contratada, como já mencionado no capítulo 5 deste ETP, visa solucionar a falta de modernização do município de Peabiru, como um todo, a partir da visão da Gestão Municipal, da Secretaria de Administração, e da Secretaria de Fazenda. Congrega um conjunto de serviços intimamente correlatos, que produzirão uma solução estendida para o problema, e amplia a capacidade de gestão dos futuros gestores e secretários municipais, já que estes terão em mãos informações concentradas de forma tecnologicamente aplicável, e ainda atualizações legais, que poderão proporcionar ao município de Peabiru, uma avanço importante [sic] rumo ao futuro. Assim sendo, os serviços relacionados ao recadastramento, conectados ao georreferenciamento, e impactos pela alteração das legislações necessárias e dispersas no município, em conjunto com os sistemas descritos resumidamente, serão aliados na atualização da confecção do plano diretor municipal, proporcionando um conjunto de atividades contratadas, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

detalhamentos a serem descritos no termo de referência do processo administrativo em questão, que contarão com custos menores para execução, do que na utilização interna. Os serviços contratados deverão contar com apoio técnico, incluindo-se manutenção de sistemas online, e integração de informações. A Contratada deverá manter equipe permanente e atenta às demandas pontuais do município em relação ao cronograma de execução e planos de trabalho a serem estabelecidos após findado o processo de contratação, e durante toda vigência do contrato. Os profissionais inscritos pela empresa como responsáveis técnicos nas suas áreas de atuação, deverão estar sempre à disposição e participando ativamente dos serviços prestados pela contratada, quer seja para os atuais servidores públicos, ou futuros que venham transacionar pelas secretarias e departamentos municipais envolvidos com o projeto de modernização, no que tange ao atingimento do objetivo deste ETP e da futura contratação. Além do acompanhamento direto, a correlação da garantia dos serviços a serem executados pela contratada, deverão estar de acordo com as garantias estabelecidas pelos órgãos de classe que estejam de alguma forma envolvidos neste processo de aquisição.

Quanto à natureza dos serviços, é importante destacar que no caso dos softwares, o sistema de informação geográfica, tende a ser utilizado em momento futuro, demonstrando assim um uso continuado, a ser definido ainda no final do processo de execução por parte da contratada, considerando como tempo certo para decisão de continuidade, até 60 dias antes do encerramento do contrato.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme trazido pelo Município, observou-se a dificuldade em realizar a separação de alguns itens, tendo em vista que acabam por se interligarem.

O Município justificou que considerou realizar atividades distintas em cada agrupamento inicialmente apontado, o que se demonstrou inviável do ponto de vista econômico e técnico.

Considerou-se a utilização de um lote específico para os serviços de engenharia, separado dos serviços da área de legislação, o que impactou, em um primeiro momento, na concepção da legislação tributária em consonância com os serviços de avaliação de imóveis da planta genérica de valores, que demandaria também serviços para a avaliação imobiliária e construção dos mapas de setorização da planta genérica, inviabilizando a dissociação dos serviços.

Outro ponto avaliado pela equipe técnica diz respeito à contratação de serviço separado para o Plano Diretor Municipal. Ocorre que o referido Plano é composto por cartografias, que passarão pelo processo de georreferenciamento. E ao separar os serviços, além de ampliar o custo da execução separadamente, acarretaria maior tempo de execução.

O que motivou, também, a junção dos serviços, foi a questão referente à qualificação e responsabilidade da contratada. O conjunto de serviços estando sob responsabilidade da mesma empresa, proporciona uma maior responsabilização por todo processo de execução, tornando além de mais econômico, mais robustos os resultados apresentados. E sob a ótica da responsabilização, não há o que a contratada questionar, pela falta de qualidade de um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

outro serviço a ser aproveitado, como por exemplo, o aproveitamento da cartografia do cadastro multifinalitário para planta genérica ou plano diretor.

Ainda, de acordo com as pesquisas realizadas pela equipe no desenvolvimento do ETP, visualizou-se em outros Municípios a realização de único lote dos serviços correlacionados, assim como a existência de diversas empresas, inclusive que são cadastradas em órgãos competentes de autorização, como por exemplo, no Ministério da Defesa e conselhos de classe como CREA, CAU, CRA, dentre outros, para execução do conteúdo completo do Estudo Técnico Preliminar.

Também houve a realização de pesquisa de preços com 3 (três) fornecedores capazes de prestar os serviços a serem contratados, conforme consta à peça 14 dos autos, página 70 e seguintes.

Verifica-se que a Lei n.º 14.133/21 dispõe sobre a importância do princípio da competitividade e incentiva a divisão do objeto licitado a fim de maximizar a participação de empresas. No entanto, também reconhece situações em que o parcelamento não é eficiente e conforme o artigo 40, V, “b”¹⁷, estabelece que deve ser observado o princípio do parcelamento *“quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso”*.

No entanto, a interpretação desse artigo permite concluir que o parcelamento não é obrigatório em todos os casos, mas sim condicionado à viabilidade técnica e econômica. Ou seja, se a Administração demonstrar que dividir em mais lotes comprometeria a execução ou aumentaria os

¹⁷ Art. 40, V, “b”: O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...)
V - atendimento aos princípios: (...)
b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

custos, pode limitar a quantidade de lotes com base em sua discricionariedade técnica e econômica. Assim, vislumbra-se que há situações em que a contratação em lote único pode ser justificada, considerando a vantajosidade para a Administração.

Como justificado pelo Município, ficou demonstrado que os serviços possuem relação direta entre si, formando um conjunto integrado de soluções para a modernização da gestão municipal, destacando-se o recadastramento imobiliário e georreferenciamento, que são fundamentais para gerar uma base de dados atualizada, necessária à revisão da Planta Genérica de Valores (PGV) e do Código Tributário Municipal (CTM); a revisão da legislação municipal (Plano Diretor e Código Tributário), que depende das informações extraídas do levantamento georreferenciado e do recadastramento imobiliário para que haja atualização adequada das normas urbanísticas e tributárias.

Ainda, a implementação de um sistema informatizado de gestão municipal se torna necessário para centralizar e facilitar o acesso aos dados obtidos com os levantamentos anteriores, garantindo maior eficiência na administração e fiscalização tributária, incluindo o fato de que o treinamento de servidores e acompanhamento técnico é essencial para garantir que os funcionários públicos municipais consigam operar o novo sistema de gestão e aplicar corretamente as mudanças legislativas.

Dessa forma, em análise às justificativas apresentadas pelo Município, denota-se que a divisão dos serviços foi baseada em critérios técnicos e financeiros, buscando a otimização da execução e fiscalização contratual, além da manutenção da qualidade dos serviços prestados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A aglutinação de serviços que possuem interdependência e complementaridade favorece a padronização, a eficiência administrativa e a redução de custos, enquanto a estrutura atual permite maior controle e gestão de riscos operacionais e ambientais.

Portanto, a opção administrativa pela aglutinação dos serviços não configura restrição indevida à concorrência, mas sim uma medida discricionária respaldada por critérios técnicos e econômicos.

Diante disso, esta Coordenadoria de Gestão Municipal manifesta-se pela NÃO PROCEDÊNCIA da Representação em relação ao item em questão.

2.2 Serviços que são assuntos de competência exclusiva e interna do Município e que devem ser prestados por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público

[...]

Em consulta ao Portal de Transparência do Município, verifica-se que somente há 1 (um) advogado estatutário ativo, conforme pode ser observado a seguir, bem como há 1 (uma) vaga no quadro do Município para o cargo de engenheiro, o qual está vago:

[...]

De fato, averigua-se a carência de pessoal efetivo, que acaba sendo a realidade dos pequenos Municípios, bem como de profissionais capacitados para as atividades necessárias, que objetivam melhorar a arrecadação municipal, em que são analisados diversos fatores como a atualização da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legislação municipal (Código Tributário Municipal, Planta Genérica de Valores e Plano Diretor Municipal); otimização dos procedimentos internos e rotinas administrativas; implementação de procedimentos administrativos; adoção de tecnologia para facilitar a alimentação de informações, fiscalização e emissão de notificações; atualização da cartografia municipal; implantação de um sistema de gerenciamento de dados multifinalitário, a fim de que haja fundamento legal para justificar a atuação fiscalizatória do Município visando atualizar dados cadastrais imobiliários e mobiliários, e ao final ajustar imperfeições na lei que estejam prejudicando a correta arrecadação municipal de acordo com a realidade do Município.

Considerando a realidade do Município em relação ao *déficit* de pessoal, principalmente para a prestação de serviços que demandam estudos e conhecimentos técnicos hábeis para a sua conclusão, entende-se que não há irregularidade na contratação em tela.

Em situação semelhante este Tribunal de Contas já emitiu posicionamento pela ausência de irregularidade (Acórdão n.º 2739/16 – Primeira Câmara):

1. Contratação de Assessoria e Consultoria jurídico-tributários, Emissão de pareceres inerente a matéria tributária, regulamentos legais necessários tais como: decretos, instrução normativa e propostas de lei complementar e CTM.

2. Contratação de serviços de natureza contábil-tributária - administrativa para incremento do ISSQN, dívida ativa, taxa de polícia, profissionais públicos envolvidos na gestão tributária, instituição de procedimentos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fiscalização no Município, Planta Genérica de Valores, Cadastramento Imobiliário Urbano.

Primeiramente, em relação à possibilidade ou não de o Município de Mariluz efetuar a contratação de empresa especializada para serviço de consultoria e assessoria tributária, a defesa justificou a necessidade da contratação realizada, enumerando os problemas enfrentados pelo Município decorrentes de impugnações judiciais relativos aos tributos municipais lançados, em especial o ISSQN, bem como a necessidade de atualização da legislação tributária municipal e revisão dos valores dos imóveis, mediante recadastramento imobiliário que resultaria no inequívoco aumento de arrecadação do IPTU, o que não poderia ficar a cargo de dois fiscais do Município responsáveis pelo setor de tributação.

(...) há necessidade de se analisar o caso concreto e as peculiaridades da entidade contratante, o que efetivamente não ocorreu no caso em apreço.

*Analisando os presentes autos, identifica-se que a instrução **deixou de analisar os motivos ensejadores da contratação, avaliar sua necessidade e complexidade, bem como a estrutura existente no Município de Mariluz para fazer frente a sua execução.** Conforme restou claro na manifestação da defesa, não contestada pela Diretoria de Contas Municipais e pelo Ministério Público de Contas, **o Município de Mariluz, em seu setor tributário, contava com apenas dois fiscais de tributos e o jurídico com apenas um assessor jurídico.***

*Sendo assim, partindo da premissa – não contestada pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas - de que **os serviços contratados eram necessários***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao Município de Mariluz, constata-se que demandam esforços além daqueles possíveis de ser realizados por dois fiscais de tributos e um assessor jurídico, que já possuem demandas ordinárias a cumprir e, portanto, não poderiam se voltar exclusivamente ao atendimento do objeto contratado.

(...) o objeto da contratação não contempla atividade permanente da Administração, tratando-se de objeto delimitado e que não restou demonstrado nos autos que poderia ser regularmente promovido pela estrutura municipal existente, entendendo, portanto, regulares os pagamentos realizados a este título.”

(grifos nossos).

Diante disso, esta Unidade Técnica manifesta-se pela **NÃO PROCEDÊNCIA** da Representação quanto ao item em questão.

2.3 Uso da modalidade pregão para serviços técnicos especializados

[...]

Analisando as justificativas e a documentação acostada aos autos, verifica-se que a modalidade pregão encontra-se estabelecida na Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 29, no sentido de que pode ser utilizado para a contratação de bens e serviços comuns, incluindo serviço de engenharia, desde que suas características possam ser definidas de maneira objetiva e que não se refira a contratações de natureza predominantemente intelectual:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#).”

De acordo com o artigo 6.º, XLI, da Lei n.º 14.133/21, a modalidade pregão somente é permitida para a aquisição de bens e serviços comuns, conforme se destaca a seguir:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”.

No mesmo artigo, no inciso XVIII, pode ser verificada a definição de serviços técnicos especializados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;

d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso”.

O Decreto n.º 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico no âmbito da Administração Pública Federal, como já mencionado, estabelece que mesmo serviços de maior complexidade podem ser licitados por essa modalidade, desde que seus requisitos sejam padronizáveis e objetivamente especificados.

O Município relatou que todos os serviços contratados foram descritos detalhadamente no Termo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Referência, permitindo sua padronização e avaliação objetiva, não havendo necessidade de julgamento subjetivo da qualificação técnica das propostas e que a utilização do pregão também favorece a ampliação da competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Denota-se que a contratação foi realizada de forma integrada e no mesmo procedimento licitatório, sendo que alguns serviços envolvem, essencialmente, atividades como revisão e atualização do Plano Diretor Municipal, elaboração do Código Tributário Municipal e elaboração de anteprojeto que institui a planta de valores genéricos, que inclusive são descritos no edital como serviços técnicos especializados, conforme resumido a seguir:

“1. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REVISÃO DE PLANO DIRETOR MUNICIPAL: *Justificativa: Desenvolver o Plano Diretor Municipal é crucial para orientar o desenvolvimento urbano. A contratação se justifica pela necessidade de seguir um cronograma definido, envolvendo fases de levantamento, estudo, discussão e apresentação do produto final.*

2. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REVISÃO E ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO: *Justificativa: A atualização do Código Tributário Municipal é vital para adequar as taxas de serviços e garantir conformidade legislativa. A contratação é justificada pela necessidade de envolvimento de comissões, fases de desenvolvimento e levantamento de custos para redimensionamento das taxas.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO QUE INSTITUI A PLANTA DE VALORES GENÉRICOS: *Justificativa: O desenvolvimento da planta genérica de valores, demanda de uma análise técnica formulada por diversos profissionais, afim de estabelecer uma dinâmica de pesquisa de mercado, para que haja segurança na análise sobre a definição do valor venal dos imóveis para fins de IPTU. Conforme preconiza o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o ideal para os municípios é o desenvolvimento da planta genérica de valores a cada quatro anos no máximo. Portanto para o município de Peabiru, aplicar neste processo de modernização, os serviços para desenvolver a Planta Genérica de Valores é essencial para o cálculo do IPTU, incluindo todo suporte técnico para aplicar uma metodologia de cruzamento de dados, avaliação imobiliária por amostragem e elaboração de minuta de anteprojeto de lei, são de suma importância, considerando inclusive princípios de economia para o setor público, tendo em vista a interdependência dos demais itens no processo, e o aproveitamento de qualificação técnica para garantir maior eficiência e eficácia.”*

Como trazido pelo Município em sua manifestação, entende-se que a simples complexidade do serviço não impede a utilização do pregão e o critério determinante para definir a adequação da modalidade não é a especialização técnica exigida, mas sim a possibilidade de padronização objetiva dos serviços, conforme trazido no artigo 14 da Instrução Normativa da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05/2017, mencionado anteriormente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre que ao se analisar o **Termo de Referência da contratação** (peça 10), verifica-se que **nas próprias descrições dos serviços**, que foram contratados de forma unificada, **há por diversas vezes, a menção a serviços especializados, a contar, principalmente, que foram descritos em vasto estudo, que corresponde a um total de 266 páginas.**

Entende-se que o serviço de elaboração, revisão e atualização de um Código Tributário Municipal não se resume a uma mera redação normativa, mas sim a um trabalho técnico complexo e multidisciplinar que envolve análise jurídica, estudos econômicos e financeiros, compatibilização com normas tributárias superiores e definição de regras administrativas e operacionais viáveis, tratando-se de serviço predominantemente intelectual.

O Plano Diretor é um instrumento urbanístico essencial para o ordenamento do território municipal e o desenvolvimento sustentável, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). Sua revisão/elaboração exige um conjunto de atividades que envolvem diversas áreas do conhecimento, tornando-o um serviço multidisciplinar e especializado, com análise territorial e urbanística (que envolve diagnóstico de uso e ocupação do solo, com definição de zonas urbanas, industriais, rurais e áreas de preservação, bem como estudos de impacto ambiental e sustentabilidade); planejamento de infraestrutura e serviços públicos; participação social e consultas públicas; compatibilidade com a legislação vigente e impactos na arrecadação e orçamento municipal.

A instituição da Planta Genérica de Valores (PGV) é um instrumento essencial para a atualização da base



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de cálculo do IPTU, servindo como referência para a valoração dos imóveis urbanos no Município e abrange um conjunto de atividades que exigem conhecimento em diversas áreas, que também envolve serviço multidisciplinar e especializado, com identificação de fatores que impactam a valorização dos imóveis, como infraestrutura, localização, uso do solo; aplicação de métodos de avaliação de imóveis, estudo da repercussão da atualização da PGV na arrecadação municipal, avaliação do impacto da revisão dos valores venais sobre os contribuintes e definição de critérios para o equilíbrio fiscal e tributário, demandando estudos específicos para a realidade local, o que demonstra o caráter predominantemente intelectual.

Verifica-se que o que define um serviço comum é a possibilidade de padronização objetiva, ou seja, ele pode ser definido de forma clara e objetiva no edital/termo de referência sem necessidade de análise subjetiva ou julgamento técnico aprofundado.

Por outro lado, entende-se que os serviços acima mencionados exigem análise técnica, estudos aprofundados e planejamento estratégico específico para cada Município, tornando-se serviços intelectuais e não padronizáveis.

Mesmo que o edital exija qualificações técnicas rigorosas para os profissionais, isso não altera a natureza do serviço. A contratação não se dá apenas pelos currículos dos profissionais, mas sim pelo resultado final do serviço, que exige julgamento subjetivo e avaliação qualitativa além do preço.

É o que se depreende do entendimento de Marçal Justen Filho¹⁸:

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Pode afirmar-se que a licitação de menor preço é cabível quando o interesse sob tutela pode ser satisfeito por um produto qualquer, desde que preenchidos requisitos mínimos de qualidade ou técnica. Já as licitações de técnica são adequadas quando o interesse estatal apenas puder ser atendido por objetos que apresentem a melhor qualidade técnica possível, considerando as limitações econômico-financeiras dos gastos públicos. (...)

(...)

O grande problema da utilização da licitação de menor preço, em hipóteses que demandariam licitação de técnica, é a adoção de parâmetro mínimo insuficiente, imperfeito e inadequado para satisfazer a necessidade estatal. Daí, então, a Administração desembolsará o menor preço, mas receberá prestação destituída de aptidão para satisfazer as necessidades cogitadas.

(...) o risco reside em selecionar prestação com qualidade insuficiente.”

Se a Administração precisa avaliar a metodologia e a experiência qualitativa do contratado, não se trata de um serviço comum, pois o resultado depende da interpretação técnica dos profissionais e não apenas da execução mecânica de uma tarefa e não há como definir um padrão de qualidade objetivo para comparar os concorrentes sem um critério técnico.

Portanto, observa-se que o pregão eletrônico se torna mais adequado para processos que envolvem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aquisição de bens e serviços no qual o preço é fator principal para a escolha do fornecedor. No presente caso, entende-se que a modalidade da concorrência pública tipo técnica e preço seria mais adequada para os serviços que foram descritos no edital, permitindo uma avaliação mais detalhada da capacidade técnica dos concorrentes e a qualidade dos serviços oferecidos, capaz de oferecer o melhor custo-benefício para o órgão contratante, ainda mais considerando as extensas descrições e exigências contidas no Termo de Referência do procedimento licitatório.

Tal critério encontra fundamento no artigo 6º e artigo 33 e seguintes da Lei de Licitações:

“Art. 6º, XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;*
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;*
- c) **técnica e preço**;*
- d) maior retorno econômico;*
- e) maior desconto”.*

“Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I - menor preço;*
- II - maior desconto;*
- III - melhor técnica ou conteúdo artístico;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*IV - **técnica e preço;***

V - maior lance, no caso de leilão;

VI - maior retorno econômico.

*Art. 34. **O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.***

(...)

Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

*I - **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado**”.*

(grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Lei n.º 14.133/21 também permite, caso a contratação possua os pressupostos contidos na legislação, a realização de inexigibilidade de licitação:

“Art. 74. *É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:*

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

(grifos nossos)

O próprio Relator, em seu Despacho preliminar, n.º 1488/24, já havia se referido à menção, pelo Município, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diversos momentos no edital, de que se trata de serviços técnicos especializados:

“A complexidade dos serviços licitados parece evidente, uma vez que a descrição sintética do objeto do edital já prevê o “fornecimento de serviços especializados”, o que se repete várias vezes na descrição mais detalhada dos serviços, contida no termo de referência. Desse modo, verifica-se no caso possível infração ao artigo 6º, XLI, da Lei 14.133/2021”.

Nesse sentido já houve decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no processo TC – 007785.989-7, em pregão realizado para implantação do Plano Diretor de Combate às Perdas de Água no Sistema de Abastecimento Público do Município de Elisiário-SP:

“Acompanho o parecer do Ministério Público, dando conta da procedência parcial da representação e inviabilidade da adoção de certame na modalidade pregão para fins da contratação do objeto. De fato, não há dissentir que compete à Administração, no exercício privativo e inerente à sua própria atuação - sem embargo da avaliação de conveniência, própria ao caso de empresa especializada no mister, decerto sob pertença do Município - definir os requisitos de qualificação técnica que hão ser postulados de interessados na contratação, descartada compulsoriedade que vincule ou que demande sejam deles exigidos todos os predicados autorizados no artigo 30 da Lei nº 8.666/93.

Na questão precípua, conforme já havia adiantado o e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues quando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da expedição de medida liminar acautelatória (DOE, 16/03/18), determinando à Prefeitura a suspensão do certame, há precedente do Município de Birigui (TC-007411-989-15-5), repercutindo objeto e a adoção da mesma modalidade idêntico licitatória, conduta ao final recriminada neste E. Plenário, em sessão de 21/10/15.

*Vê-se, tanto lá como aqui, que **a inadequação do instrumento convocatório decorre de cotejo, dando conta de que os serviços pretendidos transbordam aqueles passíveis de licitação por meio de pregão.***

(...)

*Como cediço, **há muito prevalece o entendimento de que “a inclusão de serviços de natureza intelectual de elaboração de projetos não permite o julgamento das propostas pelo menor preço”, típico da licitação na modalidade pregão,** de rigor a declaração de nulidade do procedimento. Nesse sentido, do acervo jurisprudencial de decisões tomadas no âmbito deste E. Colegiado, cito os processos TC-001993-989-13, TC-002025-989-13, TC-002038-989-13, TC-002043-98913, TC-000281-989-14, TC-00314-989-14, TC-000344989-14, TC-001770-989-15, TC-001782-989-15 e TC005799-989-15(3). Na esteira dessas considerações, uma vez evidenciada desconformidade na concepção do modelo de licitação deflagrada pela Prefeitura – o denominado “vício de origem” - voto pela procedência parcial da representação, ficando determinado à Autoridade Responsável pelo MUNICÍPIO DE ELISIÁRIO a adoção de providências tendentes à anulação do pregão presencial nº 04/18.”*

(grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, cabe fazer menção à decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no julgamento do Reexame Necessário n.º 1.346.655-8, da Comarca de Santa Fé¹⁹:

“REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS. RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO. SERVIÇO QUE REQUER ATIVIDADE INTELECTUAL DE EQUIPE PROFISSIONAL MULTIDISCIPLINAR. INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO QUE SÓ ADMITE A VALORAÇÃO DE PREÇO E NÃO DA TÉCNICA ENVOLVIDA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. LICITAÇÃO ANULADA. SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO.”

Importante salientar informação trazida pelo Município de que foram instituídas, para os serviços do Código Tributário Municipal, de elaboração da Planta Genérica de Valores e do Plano Diretor Municipal, comissões com servidores públicos de cada área, com todas as deliberações sobre cada um dos serviços sendo submetidos a juízo de valor dos servidores municipais.

O argumento do Município parece ser que, como haverá comissões técnicas formadas por servidores públicos, a decisão final será deles e a empresa contratada apenas prestaria serviço de apoio técnico, o que permitiria a utilização do pregão. Contudo, esse raciocínio não descaracteriza a complexidade do serviço, pois a empresa

¹⁹ Reexame Necessário n.º 1.346.655-8 – TJ-PR, 5ª Câmara Cível. Relator Juiz Rogerio Ribas. 21/07/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratada ainda precisará elaborar diagnósticos, análises e estudos técnicos especializados, sendo que a presença de comissões de acompanhamento não elimina a necessidade de conhecimento técnico avançado para a execução dos serviços, ainda mais considerando que o próprio Ente justificou a necessidade da contratação em virtude da ausência de servidores qualificados para a prestação dos serviços, em face do porte do Município e do número reduzido de servidores.

Se o próprio Município admite que não possui número de servidores qualificados para realizar os serviços, não se constata que os servidores integrantes das comissões possuam capacidade técnica para revisar os trabalhos realizados, sendo que a comissão funcionaria apenas como uma formalidade burocrática e não para substituir a necessidade de uma análise qualitativa e técnica na licitação.

Considerando, portanto, que a contratação em tela contém serviços que dependem de avaliação subjetiva e interpretação técnica especializada, que devem ser adaptados às necessidades específicas do Município, esta Coordenadoria entende que assiste razão à representante no sentido de que a modalidade adequada para a licitação não seria o pregão eletrônico, mas sim a concorrência pública, com o critério técnico e preço e eventualmente a contratação por inexigibilidade de licitação, quando for o caso.

Nota-se que o Contrato n.º 35/2024 firmado com a empresa G. A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. foi celebrado em 06/06/2024, com vigência até 06/06/2025 (peça 82) e foi suspenso em decisão prolatada por esta Corte no Acórdão n.º 3311/2024 (peça 31), de 10/10/2024, momento em que já havia sido prestados serviços durante 4 (quatro) meses ao Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A empresa contratada enviou diversos documentos (peças 51 a 89) informando a execução dos serviços no decorrer desse período, conforme pode ser resumido na tabela a seguir, extraídas das peças 51 e 56:

PEABIRU										Total de Itens 9				ETAPA 2				
Projetos	Contagem das tarefas por percentual de conclusão								% Efetivo do Projeto GERAL	ANÁLISE GERAL			ANÁLISE DA ETAPA ATUAL					
	0%	10%	20%	40%	60%	80%	90%	100%		Falta Atingir GERAL	Tempo Previsto para Conclusão (meses)	% Acumulada o Previsto	% Efetivo no mês	% Esperado no mês	Diferença entre o EFETIVO X ESPERADO			
02 - Código Tributário	30			1					17	48	36,25%	-63,75%	12	16,67%	18,18%	8,33%	9,79%	
03 - Planta Genérica de Valores	9	4	6	7					1	27	20,00%	-80,00%	12	16,67%	10,00%	8,33%	1,67%	
04 - Mapeamento Móvel Terrestre SBR							2	4	6	96,67%	-3,33%	12	16,67%	48,33%	8,33%	40,00%		
05 - Aerolevantamento/Aerofotogrametria			1				8	2	11	85,45%	-14,55%	12	16,67%	42,73%	8,33%	34,38%		
06 - Aerolevantamento/Aerofotogrametria Rural	2	2	2		1	1			8	25,00%	-75,00%	12	16,67%	12,50%	8,33%	4,17%		
07 - Cadastro e Recadastramento Imobiliário Urbano	18		2	2			4	2	28	24,29%	-75,71%	12	16,67%	12,14%	8,33%	3,81%		
09 - Cadastro e Recadastramento Rural	7		1			2			12	31,67%	-68,33%	12	16,67%	15,83%	8,33%	7,50%		
10 - Implantação do Cadastro Técnico Multilocalitário	58	7	8	1			2	16	92	22,28%	-77,72%	12	16,67%	11,14%	8,33%	2,81%		
11 - Treinamento ao Usuário			6						6	20,00%	-80,00%	12	16,67%	10,00%	8,33%	1,67%		
Total de Tarefas por percentual concluído										124	13	20	11	1	3	16	44	238
Percentual de participação de cada situação em relação ao total										52,10%	5,46%	10,92%	4,62%	0,42%	1,26%	6,72%	18,49%	48%
Percentual efetivo de execução										0,00%	0,55%	2,18%	1,85%	0,25%	1,01%	6,05%	18,49%	
% Geral de conclusão até a etapa										30,38%								
% Geral esperado até a etapa										16,67%								

Inclusive com a apresentação de 2 (duas) notas fiscais, no valor de R\$165.833,33 cada uma (peças 63 e 64):

[...]

Ante as informações trazidas, entende-se que uma eventual anulação do contrato firmado na presente fase representaria um efetivo dano reverso ao Município, pois acarretaria novos custos à realização de nova licitação, contrato e prejuízo quanto a valores já pagos à empresa contratada, ainda mais considerando o pequeno porte do Município de Peabiru.

Neste ponto, o art. 147 da Nova Lei de Licitações n.º 14.133/21 deixa claro quais as situações em que se justifica a anulação dos certames licitatórios e os contratos deles originados:

“Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Parágrafo único. **Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis**".*

(grifos nossos)

Assim, esta Coordenadoria manifesta-se pela **PROCEDÊNCIA** da Representação quanto item, sugerindo-se a aplicação de **MULTA ADMINISTRATIVA** do artigo 87, III, "d"²⁰, da Lei Orgânica desta Corte, ao Sr. JÚLIO CEZAR FRARE, Prefeito do Município de Peabiru, em ofensa ao artigo 6º, XLI e artigo 29, da Lei n.º 14.133/21, em face da adoção da modalidade pregão eletrônico para a contratação, sugerindo-se a manutenção do Contrato n.º 35/2024, conforme fundamentação acima exarada.

2.4 Exigência prévia de equipe técnica

[...]

Analisando a questão, esta Unidade Técnica destaca que o artigo 67, da Lei n.º 14.133/21, estabelece parâmetros para a exigência de qualificação técnica das empresas licitantes:

²⁰ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

d) deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do [§ 3º do art. 88 desta Lei](#);

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

(...)

§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do caput deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.”

Denota-se do inciso III do artigo 67, que a legislação permite, para fins de habilitação, a indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, com a qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.

Ainda, o §6º do mesmo artigo transcrito acima, prevê que os profissionais indicados na fase de habilitação não precisam ser necessariamente os mesmos que executarão o contrato, permitindo a sua substituição.

Assim, o Município não está exigindo a permanência fixa da equipe técnica desde a licitação até o final do contrato, mas apenas indicação prévia como garantia da capacidade da empresa.

E ao contrário do que afirma o representante, não consta no instrumento convocatório a exigência de vínculo empregatício dos profissionais. Na alínea “j” do item 8.6, consta que a comprovação pode ser feita por outras formas além da CLT, como contratos de prestação de serviços ou registros em conselhos de classe (CREA, CAU, CRA, etc):

“Comprovante de vínculo entre o profissional indicado e a licitante que poderá se dar através da apresentação do contrato social ou outro documento legal, devidamente registrado na Junta Comercial; apresentação da Carteira de Trabalho e Previdência Social e/ou contrato de prestação de serviços.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse mesmo sentido, cabe destacar trechos dos “*Estudos sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*”, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia²¹, com os seguintes esclarecimentos:

*“A avaliação da qualificação técnica dos licitantes pretende aferir se dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional necessário e suficiente para satisfazer o futuro contrato administrativo. Assim, a qualificação técnica se fundamenta na análise de atributos pessoais dos participantes, mas foca na experiência anterior por ele apresentada. A distinção se torna mais clara quando da leitura dos incisos I e II do art. 67. O primeiro inciso trata da qualificação técnico-profissional para a execução do objeto licitado, exigindo que o licitante demonstre contar com profissional detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de atividade semelhante à licitada. **Destaque-se que o dispositivo não exige que o profissional seja do quadro permanente do licitante, empregado ou sócio da empresa; basta, por exemplo, que o profissional esteja à disposição do licitante através de contrato para prestação de serviço.***

*Neste sentido, **a legislação licitatória, no §6º, exige apenas que o profissional indicado participe, obrigatoriamente, da execução do objeto contratual, autorizando sua substituição apenas por outro profissional de experiência equivalente ou superior àquela exigida no instrumento convocatório.***

²¹ Estudos sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei nº 14.133/2021 – Fase de Habilitação dos Licitantes. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/elaboracao-pilulas-art-67-a-69-lei-14-133-2021-parte-ii.pdf>. Acesso em: 12/03/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Joel de Menezes Niebuhr observa que a Administração não dispõe de competência discricionária para decidir se aceita ou não o novo profissional – ainda que o dispositivo mencione aprovação administrativa –, sendo obrigada a aceitar o substituto caso seja demonstrada a experiência necessária à execução contratual.

(...)

Retornando ao inciso III, o art. 67 exige do licitante a indicação formal e particularizada do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequado, conforme as especificações do edital, bem como a declaração formal de que todos estarão disponíveis para a execução do objeto licitado, além da demonstração da qualificação de cada membro da equipe técnica. Da sua leitura destaca-se a menção à disponibilidade do aparelhamento, não à sua propriedade. Além disso, não há necessidade de que os técnicos sejam empregados, sócios ou mantenham qualquer vínculo específico com o licitante.

(grifos nossos)

Inclusive o Tribunal de Contas da União incorporou tal exigência relativa à apresentação de relação nominal da equipe técnica na fase de habilitação, em sua Portaria n.º 121/2023, que dispõe sobre a fase preparatória e a fase de seleção de fornecedor relativas aos processos de contratações de serviços, de compras e de fornecimentos contínuos no âmbito de sua Secretaria:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 77. A comprovação da qualificação técnico-profissional será realizada por meio de:

I - documentos hábeis que demonstrem que o licitante possui como responsável técnico, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior, ou outro devidamente reconhecido, registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviços de características semelhantes aos licitados, no limite fixado no art. 76 desta Portaria; e

II - indicação de pessoal técnico disponível para a execução do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.

§ 1º A comprovação de vínculo profissional a que se refere o inciso I do caput deste artigo será feita mediante apresentação de cópia: da carteira de trabalho (CTPS) em que conste o licitante como contratante; do contrato social do licitante em que conste o profissional como sócio; do contrato de trabalho celetista ou regido pela legislação civil comum; ou de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada de declaração de anuência do profissional.

§ 2º O profissional mencionado no inciso I do caput deste artigo deverá ser o responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços a que se refere o objeto da contratação requerida.

§ 3º Se, quando da assinatura do contrato, houver alteração do responsável técnico, o contratado deverá comprovar que o novo responsável possui a qualificação exigida no instrumento convocatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 4º A indicação de que trata o inciso II do caput deste artigo prescinde de comprovação de vínculo profissional e documenta-se por meio de declaração do contratado, em que conste a relação nominal do pessoal técnico que atuará na execução do contrato acompanhada das informações de qualificação individualizadas.”

(grifos nossos)

Diante disso, verifica-se que não há óbice para a exigência da relação nominal da equipe técnica para fins de habilitação, motivo pelo qual esta Unidade Técnica manifesta-se pela NÃO PROCEDÊNCIA da Representação quanto ao item em tela.

2.5 Evidência de sobrepreço/superfaturamento

[...]

Denota-se que o conceito de sobrepreço está disposto no artigo 6º, XLIII, da Lei n.º 14.133/21, sendo caracterizado por preços expressivamente superiores à média de mercado:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada”.

A diferença entre os valores contratados e os paradigmas apresentados não é, por si só, suficiente para configurar sobrepreço. É necessária a comprovação de que a referência de preço adotada pela Administração não condiz com a realidade de mercado.

Para fundamentar a escolha do preço máximo, o Município elaborou a devida pesquisa de preços com 3 (três) empresas, o que demonstrou que o valor máximo estava de acordo com o preço de mercado, conforme pode ser observado à peça 14, páginas 70 e seguintes, sendo extraída a tabela a seguir:

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PEABIRU									
Praça Eleutério Galdino de Andrade, 21 - Fone (44) 3531 - 8100 CNPJ - 75.370.148/0001-17 - CEP - 87.250-000 Peabiru - Paraná									
MAPA DE APURAÇÃO DE PREÇOS									
Data		Objeto						Valor Total Mínimo	
23/04/2024		REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA PARA PREFEITURA MUNICIPAL DE PEABIRU, ESTADO DO PARANÁ, COM FORNECIMENTO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES, EXIGÊNCIAS E ESPECIFICAÇÕES DISCRIMINADAS EM EDITAL, TERMO DE REFERÊNCIA E SEUS DEMAIS ANEXOS INTEGRANTES.						R\$ 2.186.400,00	
ANEXO	LOTE	ITEM	DESCRIÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO	UND	QTDE	C.A. ASSessoria e CONSULTORIA EMPRESARIAL LIA	SMTT TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA	VINHAIUS - CARTOGRAFIA E GEOPROCESSAMENTO	
I	01	1	PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA ÁREA TRIBUTÁRIA/FISCAL DO MUNICÍPIO DE PEABIRU, POR MEIO DE REALIZAÇÃO DE RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO, REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E REVISÃO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL.	LOTE	1,00	R\$ 2.186.400,00	R\$ 2.772.600,00	R\$ 2.544.960,00	
						VALOR TOTAL MÍNIMO		2.186.400,00	

OBS: Tendo em vista que o Município de Peabiru dispõe de um valor financeiro de R\$2.090.000,00 opta-se por adotar o menor valor para abertura do procedimento licitatório.

Os procedimentos de contratação de outros Municípios, cujos valores foram trazidos pelo representante, condizem com a realidade do ano de 2022, sendo também mencionada contratação realizada pelo próprio Município para elaboração do Plano Diretor, do ano de 2017, de 7 (sete) anos atrás, que inclusive estaria fora do patamar de comparação, considerando que o artigo 23 da Lei n.º 14.133/21, citado acima, estabelece como parâmetro para o valor estimado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratações similares realizadas pela Administração, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços.

Além disso, os serviços contratados nos Municípios relatados não eram exatamente os mesmos contratados pelo Município de Peabiru, o que faz com que os preços tenham sido superiores, devido à maior quantidade contratada.

Inclusive o Município de Peabiru, como mencionado no decorrer desta Instrução, realizou uma comparação com o Município de Nova Londrina, que possui uma quantidade semelhante de habitantes e que licitou 8 (oito) de 13 (treze) itens semelhantes, cujo valor atualizado, desde a data da sessão pública, resultou no valor de R\$ 1.607.433,00 (um milhão seiscentos e sete mil, quatrocentos e trinta e três reais), ou seja, apenas R\$ 36.967,00 (trinta e seis mil novecentos e sessenta e sete reais), o que não demonstra suposto superfaturamento na contratação realizada.

Ainda, o fato de ter havido a participação de somente 2 (duas) empresas no certame não torna o procedimento, por si só, ilegal. Pode ter havido baixa competitividade, que pode, em grande parte, ter ocorrido em face da ausência de publicação em jornal de grande circulação, situação tratada no item 2.6 desta Instrução, mas que não se relaciona a possível superfaturamento ou sobrepreço.

Diante disso, não sendo os argumentos trazidos pelo representante suficientes para comprovar irregularidade no sentido de ter havido sobrepreço, esta Unidade Técnica manifesta-se pela NÃO PROCEDÊNCIA da Representação quanto ao apontamento em questão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.6 Ausência de publicação em jornal de grande circulação

[...]

Segundo dados do IPARDES, a população de Peabiru em 2024 é de 13.496 habitantes, o que enquadraria o Município na exceção prevista no artigo 176:

“(...) deve ser observado que segundo dados da IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, a população estimada do Município de Peabiru no exercício de 2024, é de 13.496 (treze mil quatrocentos e noventa e seis mil) habitantes.

Assim o Município de Peabiru se enquadra na normativa inserta no art. 176 da Lei nº 14.133/2021.

(...)

Dessa maneira, concessão de medida cautelar, motivada pela ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação, no período de 1º/abril/2021 a 1º/abril/2027 foi concedida ao arrepio da legislação em vigor, mais um motivo pelo qual deve ser revogada.

Conforme narrado nos autos no dia 26/04/2024 foi publicado no Diário Oficial (Edição nº 411), na página 3 de 1325 (Doc.05-Diário Oficial_n.411_26-04-2024), o Aviso de Licitação referente ao edital de Pregão Eletrônico Nº 011/2024 - Processo Administrativo Nº 038/2024, designado para o dia 15/05/2024 às 08h45min, informando que a plataforma utilizada é o <https://bnccompras.com> e que o edital estava disponível na página da Prefeitura através do endereço <https://peabiru.pr.gov.br/>.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Primeiramente, importante destacar o que dispõem os artigos mencionados pelas partes e que tratam a respeito das publicações de aviso do edital:

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.”

“Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei;

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.

Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o caput deste artigo deverão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;

II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.”

(grifos nossos)

Em análise aos referidos artigos, depreende-se que o §1º do artigo 54 exige, além da publicação do extrato do edital no Diário Oficial, que seja realizada em jornal de grande circulação.

O artigo 176, por sua vez, estabelece uma exceção aos Municípios com até 20.000 habitantes, que terão o prazo de 6 (seis) anos para cumprimento dos requisitos dos artigos 7º e 8º, relacionados à gestão por competências e à designação de agentes públicos para funções essenciais nas licitações e contratos; para a realização de licitações na forma eletrônica, conforme o §2º do artigo 17 e para as regras de divulgação em sítio eletrônico oficial.

Durante esse período de transição, enquanto não adotarem o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), esses Municípios devem publicar, em Diário Oficial, as informações exigidas pela lei.

No entanto, a lei não menciona explicitamente a dispensa da publicação do extrato do edital em jornal de grande circulação para esses Municípios durante o período de transição. A exigência do artigo 54, §1º, que estabelece a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obrigatoriedade da publicação do extrato do edital no Diário Oficial correspondente e em jornal de grande circulação, foi mantida mesmo após veto presidencial, posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional, que considerou a publicação em jornal de grande circulação essencial para garantir a transparência e a ampla concorrência nas licitações.

É nesse sentido o entendimento manifestado pela empresa de consultoria Zênite, em seu artigo *“Como ficou a publicidade do edital na nova Lei de Licitações?”*:

*“Concluimos que, de acordo com a Lei nº 14.133/2021, a divulgação do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos deverá acontecer, obrigatoriamente no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). **Além disso, a publicação do extrato do edital também deve ocorrer no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.***

(...)

No dia 09 de agosto de 2021, foi lançado o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, ferramenta destinada à divulgação, centralizada e obrigatória, dos atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021. Neste momento, o portal disponibiliza informações e documentos de editais de licitação e respectivos anexos; avisos e atos autorizativos de contratação direta; atas de registro de preços; e contratos, seus termos aditivos, ou instrumentos hábeis substitutos.¹

Assim, nos moldes do art. 54, o primeiro veículo para publicidade dos avisos de licitação é o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De acordo com o § 1º do artigo em comento (inicialmente vetado pelo Presidente da República e posteriormente promulgado pelo Congresso Nacional):

‘Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.’

Ainda que se possa questionar a eficácia da publicação dos avisos de licitação em jornal diário de grande circulação, especialmente porque os jornais não circulam mais em meio impresso, mas sim digitalmente pela internet, fato é que, com a rejeição do veto, essa forma de divulgação é obrigatória.

(...)

No caso específico de municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes, o art. 176, inciso III da Lei nº 14.133/2021 define que eles terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação da Lei, “para cumprimento das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial”.

Logo, com base nessa disciplina, é possível cogitar que esses municípios – de até 20 mil habitantes – dispõem do prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação da Lei, para atenderem ao dever de divulgar o inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), consoante determina o art. 54, caput da Lei nº 14.133/2021.”

(grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, a exceção referida que atinge os Municípios com menos de 20.000 habitantes se limita ao cumprimento das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial e não quanto à publicação em jornal de grande circulação.

Inclusive quanto ao tema, foi proferido o Acórdão n.º 1516/24, do Tribunal Pleno desta Corte de Contas, em processo de **consulta** formulada pelo Município de Ponta Grossa, com a seguinte indagação:

“O disposto no art. 54, §1º da Lei 14.133/2021 indica que a publicação do extrato do edital deve se dar no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e em jornal diário de grande circulação. Questiona-se, quando se tratar de licitação com recursos próprios, lei municipal poderá limitar tal publicação ao extrato do edital apenas ao seu Diário Oficial, Portal Nacional de Contratações Públicas e Portal da Transparência Municipal?”

O Tribunal apresentou resposta no seguinte sentido:

“Não. Até que sobrevenha alteração do disposto no artigo 54, §1º da Lei nº 14.133/2021 ou eventual reconhecimento de sua inconstitucionalidade, necessária se faz a devida publicação do extrato do edital no Diário Oficial do ente, bem como, em jornal diário de grande circulação.”

Dessa maneira, o referido entendimento se pautou na impossibilidade de uma lei municipal limitar a publicação do extrato do edital apenas em Diário Oficial, tendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em vista a necessidade de publicação em jornal de grande circulação prevista na Lei n.º 14.133/21.

Sobre a ausência de publicação do aviso do edital em jornal de grande circulação, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou, em seu Acórdão n.º 9236/11 – Primeira Câmara, a respeito da irregularidade, que acabou por incidir em multa aos responsáveis:

“A publicação do aviso de licitação em diário oficial de município, jornal de circulação local, não exime o gestor de proceder à publicação também em jornal diário de grande circulação no Estado, como previsto na lei.

(...)

Em sua defesa, o ex-Secretário alega não ter havido ausência de publicidade à licitação, considerando que os respectivos avisos foram publicados nos Diários Oficiais da União, do Estado e do Município, bem como afixado no painel de avisos da prefeitura. Informa, ainda, que decreto municipal obriga a que todos os atos oficiais sejam publicados no Diário Oficial Municipal e que esta publicação pode substituir a veiculação em jornal de grande circulação no Estado. (...)

Registre-se, inicialmente, que a publicação em jornal de circulação no Município, caso do Diário Oficial do Município, não exime o gestor de proceder à publicação também em jornal diário de grande circulação no Estado, como explicitamente previsto na lei.

Quanto ao mérito, o Tribunal, ao examinar esse tipo de irregularidade, tem classificado como falha formal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deficiências ocorridas na publicidade das licitações quando estas não comprometem o caráter competitivo do certame.

*Não foi o observado neste processo. **Apenas uma empresa se apresentou para participar da licitação, o que evidencia restrição na competitividade**, com elevados riscos para a Administração. (...) Como a omissão do responsável poderia ter causado grave dano ao erário, **o ato praticado deve ser considerado como irregularidade grave, passível de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, para a qual sugiro o valor de R\$ 5.000,00** (cinco mil reais).”*

(grifos nossos)

No mesmo sentido pode ser visualizado o Acórdão n.º 314/2011, do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

“ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar n. 202/2000, em:

6.1. Conhecer do Relatório de Instrução que trata da análise do Edital de Tomada de Preços n. 014/2009, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Canoinhas, que objetivou a contratação de obras para construção de ginásio de esportes na EEB Germano Wagenfur, no município de Porto União, para considerar irregular, nos termos do art. 36, § 2º, alínea “a” da Lei Complementar n. 202/2000, o ato examinado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6.2. Aplicar ao Sr. Edmilson Luiz Verka – Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional de Canoinhas em 2009, CPF n. [...], com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar n. 202/2000 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, a **multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), em face do descumprimento dos prazos de abertura das propostas e ausência de publicação em jornal de grande circulação**, em afronta, respectivamente, ao art. 21, III e § 2º, III da Lei n. 8666/93.” (Processo nº: REP-09/00532300).

(grifo nosso)

Cumpre destacar que esta Corte de Contas, no processo de Representação n.º 151530/24 (Acórdão n.º 2720/24), da Câmara Municipal de Pato Branco, apesar da irregularidade diante da ausência de publicação de avisos de diversos pregões em jornais de grande circulação, considerando o fato de ter havido ampla participação nos certames, expediu determinação para que os próximos editais licitatórios passem a ser publicados, sem exceções, além dos meios eletrônicos, em jornal diário de grande circulação, a fim de que se cumpram os preceitos da Lei n.º 14.133/2021:

“(…) **os avisos alusivos aos Pregões Eletrônicos n.º 1, n.º 2, n.º 3, n.º 4 de 2024 realizados pela Câmara Municipal de Pato Branco, foram publicados em diversos meios de comunicação digital, no entanto deixaram de apresentar a publicação em jornal diário de grande circulação**. A Câmara representada admitiu a ausência de publicação em jornal de grande circulação dos referidos Editais de Pregão, mas argui que tal omissão não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interferiu na publicidade, transparência e competitividade e que ocorreram em atendimento ao conteúdo do regulamento no art. 20 do Decreto n.º 10.024/19 e art. 18 do Decreto Municipal n.º 8.574/19 (peça 30). Ocorre que os Editais de Pregões Eletrônicos sob a égide da Lei n.º 10.520/2002, cuja regulamentação se deu por meio do Decreto n.º 10.024/2019 e do Decreto Municipal n.º 8.574/2019 de Pato Branco, se apresentam em contrariedade ao disposto pela Lei n.º 14.133/2021.

(...)

Assim, entendo que o referido Decreto do Município de Pato Branco não deve limitar a publicação dos Editais de Pregão ao Diário Oficial, Portal Nacional de Contratações Públicas e Portal da Transparência Municipal, posto que é necessário observar, igualmente, a exigência de publica em jornal diário de grande circulação, conforme disposto no artigo 54, §1º, da Lei n.º 14.133/2021.

*Logo, concluo que, no caso em tela, **a publicação do extrato dos editais seria obrigatória, tanto no diário oficial do ente licitante, quanto em jornal diário de grande circulação. Dessa forma, constato a irregularidade acerca de tal apontamento, carecendo de razão à parte representante, uma vez que a publicação apenas em Diário Oficial e nos portais citados pela Câmara representada prejudica a ampla publicidade da licitação, sendo necessária a emissão de determinação para que os próximos editais licitatórios passem a ser publicados, sem exceções, além dos meios eletrônicos, em jornal diário de grande circulação**, a fim de que se cumpram os preceitos da Lei n.º 14.133/2021 e atendam ao Princípio da Publicidade e da Transparência.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(grifos nossos)

No presente caso do procedimento licitatório realizado pelo Município de Peabiru, verifica-se que houve somente a participação de 2 (duas) empresas no certame, conforme se observa na Ata da Sessão Pública de 26/04/2024, à peça 15, página 67, sendo que a ausência de publicação do aviso do edital em jornal de grande circulação pode ter contribuído para a baixa competitividade no certame, motivo pelo qual esta Coordenadoria de Gestão Municipal opina pela PROCEDÊNCIA da Representação quanto ao item, sugerindo a aplicação de MULTA ADMINISTRATIVA do artigo 87, III, “d”²², da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao Sr. JÚLIO CEZAR FRARE, Prefeito do Município de Peabiru.

2.7 Descrição genérica do objeto da licitação

[...]

Em consulta ao instrumento convocatório (peça 3), extrai-se trecho em que é mencionado o objeto da licitação:

²² Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

d) deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 011/2024.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 038/2024-PMP

MUNICÍPIO DE PEABIRU
HORÁRIO: 08h45min do dia 15 de maio de 2024.
LOCAL: por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação – Internet, no endereço eletrônico: <https://bnccompras.gov.br> "Acesso Identificado".
TIPO DE JULGAMENTO: Menor Preço GLOBAL.
MODO DE DISPUTA: ABERTO.
OBJETO: Registro de Preços para Contratação de empresa especializada para implementação de projeto de modernização da gestão pública para Prefeitura Municipal de Peabiru, Estado do Paraná, com fornecimento de serviços especializados, conforme condições, quantidades, exigências e especificações discriminadas em Edital, Termo de Referência e seus demais anexos integrantes.
INFORMAÇÕES: Praça Eleutério Galdino de Andrade, nº 21 – Peabiru - Pr.
Telefone: (44) 3531-8100 ou pelo e-mail: licitacao@peabiru.pr.gov.br.

1. DA INTRODUÇÃO

1.1 O PREFEITO MUNICIPAL DE PEABIRU, no uso de suas atribuições legais, torna público, para conhecimento dos interessados, a realização em sessão pública de licitação na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, por meio da INTERNET, mediante condições de segurança - criptografia e autenticação - em todas as suas fases através do Sistema de Pregão, na Forma Eletrônica (licitações) da Plataforma da BNC – Bolsa Nacional de Compras, objetivando a **prestação de serviços** descritos no Termo de Referência, embasados na Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021 e demais legislações pertinentes.

Nota-se na documentação extraída acima a informação de que o detalhamento dos serviços estão presentes no Termo de Referência, no qual pode ser consultado o objeto detalhado da contratação, em mais de 200 páginas, à peça 10 dos autos.

A Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XXIII, define o Termo de Referência como o documento que descreve detalhadamente o objeto da contratação, incluindo as condições de execução e critérios de avaliação da proposta:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária”.

A legislação, portanto, não exige que a descrição do objeto seja integralmente inserida no edital, sendo permitida a utilização de documentos auxiliares, como o Termo de Referência, para garantir a compreensão exata do objeto da contratação.

Cabe ressaltar que a empresa interessada em participar do procedimento licitatório, ao proceder a leitura do instrumento convocatório, deve também observar o contido no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seu inteiro teor e também em seus anexos, que são partes integrantes do edital e que vincula todo o certame, trazendo a descrição do objeto e também os elementos necessários para a sua contratação.

Diante do que foi exposto e ante as justificativas trazidas pelo Município [...], esta Coordenadoria manifesta-se pela NÃO PROCEDÊNCIA da Representação quanto ao item em questão.

2.8 Indícios de fraude/conluio

[...]

Em análise aos fatos trazidos, entende-se que assiste razão ao Município no sentido de que as alegações trazidas carecem de documentação que comprove a existência de qualquer fraude ou conluio, em que pese a estranheza do relatado pelo representante.

A existência de procedimentos de contratação em outros 5 (cinco) Municípios no Paraná, em que a empresa G.A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. foi vencedora e não houve fase de lances, não significa que haja qualquer indício de fraude ou conluio entre empresas, ainda mais considerando que o representante informou que essas cinco contratações, datadas de 2022, foram as consagradas nos últimos dois anos, sem demonstrar outros procedimentos nos anos posteriores.

A respeito disso, o Município salientou que o fato de a mesma empresa ganhar de forma reiterada licitações no mesmo Município ou em vários Municípios, não induz à prática de ilícito, citando exemplo da empresa PIRILAMPO COMÉRCIO DE OXIGÊNIO LTDA - ME (CNPJ: [...]), que desde



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o ano de 2017 até 2024, adjudicou todos os contratos do Município, inclusive, advindos de pregão eletrônico onde houve lances entre 04 (quatro) empresas:

[...]

Não se vislumbram nos autos provas de que as 2 (duas) empresas participantes tenham se unido a fim de praticar ato ilícito no sentido de fraudar o procedimento licitatório realizado, não sendo suficientes as alegações apresentadas pelo representante para comprovar qualquer irregularidade.

Dessa forma, esta Unidade manifesta-se pela NÃO PROCEDÊNCIA deste item da Representação.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, apresentou o seguinte arrazoadado sobre a matéria em discussão (Parecer 33/25-3PC, peça 100):

Cinge-se a controvérsia acerca de possíveis irregularidades constatadas no Contrato nº 35/2024, firmado com a empresa G.A. Assessoria e Consultoria Empresarial Ltda., que indicariam que tal contratação teria sido realizada em desacordo com a legalidade, moralidade, transparência, economicidade e competitividade.

No que se refere à suposta *aglutinação indevida de serviços*, conforme alegado pelos interessados, de fato, observaram-se obstáculos em realizar a separação dos itens licitados, pois estes se interligavam. Do Estudo Técnico Preliminar infere-se que o parcelamento seria inviável do ponto de vista econômico e técnico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Houve a realização de pesquisa de preços com três fornecedores que demonstraram a possibilidade de prestação dos serviços a serem contratados, assim como a investigação em outros Municípios que indicaram ter realizado único lote dos serviços correlacionados.

O art. 40, V, "b" da Lei nº 14.133/21 dispõe que deve ser observado o parcelamento apenas quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Ou seja, faz parte da discricionariedade administrativa observar a viabilidade técnica e econômica de se realizar ou não a aglutinação dos lotes, sendo que em alguns casos a contratação de lote único pode indicar vantajosidade para a Administração Pública.

No caso em análise, os serviços possuem relação direta entre si, formando o conjunto integrado de soluções para a modernização da gestão municipal, a exemplo do cadastramento imobiliário e georreferenciamento. Estes são fundamentais para gerar uma base de dados atualizada, necessária à revisão da Planta Genérica de Valores (PGV) e do Código Tributário Municipal (CTM).

Isto é, a revisão da legislação municipal (Plano Diretor e Código Tributário) depende das informações extraídas do levantamento georreferenciado e do cadastramento imobiliário para que haja a atualização adequada das normas urbanísticas e tributárias.

Portanto, a divisão dos serviços analisados foi baseada em critérios técnicos e financeiros, com a finalidade de otimização da execução e fiscalização do contrato, assim como para a manutenção da qualidade dos serviços prestados.

Isto porque favorecem a padronização, a eficiência administrativa, e a redução de custos sem configurar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

restrição indevida à competitividade. Sendo assim, verifica-se a improcedência da Representação da Lei de Licitações quanto a este ponto.

A respeito dos serviços que são assuntos de competência exclusiva e interna do Município e que devem ser prestados por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público, em análise ao Portal da Transparência do Município, a CGM constatou que há somente um advogado estatutário ativo, assim como há uma vaga no quadro do Município para o cargo de engenheiro, que não está preenchida.

Assim, identifica-se a carência de pessoal efetivo e capacitado para as atividades específicas de melhora da arrecadação municipal, pois não há servidores que prestem tais serviços que demandam estudos e conhecimentos técnicos para sua conclusão. Assim, não há irregularidade na contratação analisada, sendo este item improcedente.

Quanto ao uso da modalidade pregão para serviços técnicos especializados, em análise da documentação anexada, em especial o Termo de Referência da contratação, verifica-se que nas descrições dos serviços há menção a serviços especializados.

O serviço de elaboração, revisão e atualização de um Código Tributário Municipal não se mostra como simples, mas sim, um trabalho técnico complexo e multidisciplinar, sendo, portanto, predominantemente intelectual.

A modalidade de Pregão, conforme legislação de regência, pode ser utilizado para serviços comuns que permitem uma padronização objetiva, ou seja, que podem ser definidos de forma clara e objetiva no Edital e no Termo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Referência sem a necessidade de análise subjetiva ou julgamento técnico aprofundado.

Ocorre que os serviços contratados neste caso exigem análise técnica, estudos aprofundados e planejamento estratégico específico para cada Município, tornando-os serviços intelectuais e, portanto, não padronizáveis.

Assim, a modalidade de Concorrência Pública tipo técnica e preço seria a mais adequada ao caso, pois permitiria uma avaliação detalhada da capacidade técnica dos concorrentes e a qualidade dos serviços oferecidos.

Não obstante tal irregularidade, a empresa contratada anexou documentos comprovando que já prestou serviços durante quatro meses ao Município. Assim, eventual anulação do contrato firmado e em execução representaria dano reverso ao Município, pois acarretaria novos custos à realização de nova licitação, contrato, e prejuízo aos valores já pagos à empresa.

Sendo assim, este *Parquet* verifica que esta Representação da Lei de Licitações é procedente quanto a este item, e sugere tão somente a aplicação da multa prevista no art. 87, III, "d", da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. Júlio Cezar Frare.

Sobre a *exigência prévia de equipe técnica*, o art. 67, inciso III, § 6º da Lei nº 14.133/21 estabelece que os profissionais indicados na fase de habilitação não precisam ser os mesmos que executarão o contrato, sendo permitida sua substituição.

O Município não exigiu a permanência fixa da equipe técnica desde a licitação até o final do contrato, mas apenas a indicação prévia como garantia da capacidade da empresa, sendo que no Edital não há requisito de que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

houvesse vínculo empregatício entre os profissionais. Portanto, improcedente a Representação da Lei de Licitações quanto a este tópico.

No que tange à *evidência de sobrepreço/superfaturamento*, embora o Representante tenha alegado sua ocorrência, a divergência entre os valores contratados e os paradigmas apresentados não configuram, por si só, sobrepreço. Para tanto, seria necessária a comprovação de que a referência de preço adotada pela Administração Pública não condiz com a realidade do mercado.

Constata-se que o Município, para justificar o preço máximo, elaborou pesquisa com três empresas que demonstraram que o valor máximo estava de acordo com o de mercado (peça 14).

Ainda, o fato de ter havido a participação apenas de duas empresas no certame não indica sua ilegalidade, e tampouco o superfaturamento ou sobrepreço. Assim, verifica-se a improcedência deste ponto.

Relativamente à *ausência de publicação em jornal de grande circulação*, veja-se que, ao contrário do alegado pela municipalidade, durante o período de transição, enquanto não há adoção do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), os Municípios devem publicar as informações exigidas por Lei nos Diários Oficiais.

Neste sentido, considerando que houve a participação de somente duas empresas, como afirmado anteriormente, a ausência de publicação em jornal de grande circulação pode ter contribuído para a baixa competitividade no certame. Portanto, este item se mostra procedente, com o cabimento da aplicação da multa prevista no art. 87, III, "d" da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. Júlio Cezar Frare.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em relação à *descrição genérica do objeto da licitação*, o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21 define o Termo de Referência como o documento que descreve detalhadamente o objeto da contratação.

Isto é, a legislação não exige que a descrição do objeto do certame seja integralmente inserida no Edital, sendo permitida a utilização de documentos auxiliares, como o Termo de Referência, para garantir a compreensão exata do objeto da contratação. Portanto, este ponto é improcedente.

Por fim, no que concerne aos *indícios de fraude/conluio*, tais alegações carecem de documentação que comprove tal ocorrência. O fato de a mesma empresa ser reiteradamente vencedora em licitações do mesmo Município não demonstra, por si só, a existência de conluio, o que indica a improcedência deste tópico.

Diante do exposto, esta Procuradoria de Contas, com subsídio na análise da unidade técnica, opina pela **procedência parcial** desta Representação da Lei de Licitações, com **aplicação das multas** previstas no art. 87, III, “d” da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. Júlio Cezar Frare, em razão da adoção da modalidade Pregão Eletrônico para a contratação, em ofensa ao artigo 6º, XLI e artigo 29, da Lei nº 14.133/21, e da ausência de publicação do aviso do Edital em jornal de grande circulação, em contrariedade ao artigo 54, §1º, da Lei nº 14.133/21.

Examinados os autos, acompanho os opinativos da unidade técnica e do Ministério Público de Contas pela **improcedência** dos seguintes itens da representação, haja vista os fundamentos explicitados em suas respectivas manifestações, que adoto como razões de decidir: **c) Aglutinação de serviços; d)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação; e e) Superfaturamento.

Relativamente aos itens **b) Licitação de serviços técnicos especializados mediante licitação na modalidade pregão** e **f) Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação**, acompanho os opinativos e os seus fundamentos quanto à **procedência** da representação, mas manifesto entendimento diverso acerca da aplicação das multas sugeridas.

Sobre o primeiro desses tópicos a defesa do Município sustenta, fundamentalmente, a tese de que “A contratação em comento se refere a serviços comuns para aprimoramento do desempenho das atividades do setor de tributação e fiscalização, otimizando as atividades desenvolvidas, acompanhada de aquisição de software de gestão de informações cadastrais e está de acordo com o Súmula nº 257 do Tribunal de Contas da União: ‘O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002’” (peça 35, p. 25).

Há ao menos dois fatos, entretanto, que impedem o acolhimento da tese defensiva – além das razões já constantes da instrução técnica.

O primeiro é que o próprio instrumento convocatório caracteriza expressamente o objeto licitado como *serviços técnicos especializados*, não constando do estudo técnico preliminar, do corpo do edital ou do termo de referência da licitação qualquer consideração, motivada, sobre o cabimento, ainda assim, do pregão. O termo de referência se limita a informar que “A licitação para a aquisição do objeto deste Termo de Referência será conduzida na modalidade ‘REGISTRO DE PREÇO’ por meio do ‘PREGÃO ELETRÔNICO’”. Nesse tipo de licitação, o critério de julgamento adotado é o ‘MENOR PREÇO POR LOTE’, o que implica a escolha da proposta que oferece o menor custo para a administração pública” (peça 10, p. 9).

Um segundo fato essencial é que os serviços contratados não se limitam à área de Engenharia, abrangendo ainda Arquitetura e Urbanismo, Transação Imobiliária, Administração, Ciências da Computação ou Tecnologia da Informação e Direito (peça 10, p. 130).

Nesse sentido, o próprio Município de Peabiru afirma que o “serviço de Revisão do Código Tributário Municipal e o SGP - sistema para gestão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

projetos” não constituem serviços “de engenharia e/ou arquitetura e urbanismo” (peça 35, p. 27-28). Logo, deveriam ter sido licitados separadamente ou a modalidade licitatória deveria ter sido alterada, a fim de comportá-los, juntamente com os demais.

Acrescente-se que não é possível extrair dos excertos das decisões do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas da União e deste próprio Tribunal de Contas constantes da peça de defesa que os serviços em questão em cada um desses alegados paradigmas sejam efetivamente semelhantes aos ora examinados. A defesa do Município apresenta casos de “Fornecimento de software e Locação de equipamentos para operação de estacionamento” (peça 35, p. 25), “atividades de fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras ou serviços”, “contratação de serviços de supervisão e consultoria” (peça 35, p. 27), “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA ATENDIMENTO EMERGENCIAL DOS USUÁRIOS” (peça 35, p. 30), “serviços de engenharia consultiva”, “serviços de consultoria”, “serviços de assessoria de imprensa, clipping, media training e monitoramento de redes sociais” (peça 35, p. 31), descrições insuficientes para concluir pela sua semelhança com a situação vertente.

Os trechos da decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, especificamente, são, estes sim, mais elucidativos, evidenciando que “a contratada realizará o levantamento planialtimétrico das áreas objeto de regularização fundiária e apresentará um projeto urbanístico ‘que deverá ser elaborado de acordo com o levantamento topográfico da gleba’” (peça 35, p. 31). Essa descrição indica que o objeto, naquele caso, é consideravelmente mais singelo do que o presente, o que prejudica a sua utilização como paradigma para o presente caso – aliás, o valor contratado, R\$ 17 mil,²³ muito inferior aos mais de R\$ 2 milhões aqui versados, corrobora essa conclusão. Dissonâncias significativas como essa impedem, inclusive, que se acolha o argumento defensivo de que a existência de “especificações usuais de mercado, independentemente do nível de sofisticação técnica exigida” (peça 51, p. 7) permitiriam a licitação na modalidade pregão em casos como o presente.

23

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:23:::NO:23:P23_ID_CONTRATO,P23_PAG_RETORNO,P23_PAG_ANTERIOR:830933,10,14&cs=1hHn-S-SZbltFFCpSRkbfIQFnME



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, observa-se que o raciocínio da decisão do TRF4 é o de que “não há dependência do intelecto do profissional técnico para que o produto final seja plenamente atingido. Dito de outra forma, a solução técnica e o resultado esperados já estão fornecidos no edital, não sendo necessária solução técnica, intelectual, empregada pela contratada na entrega do produto/objeto” (peça 35, p. 32). Naquele caso, portanto, verifica-se, a meu ver, situação diversa da presente, em que estão previstos, entre inúmeros outros, serviços como:

“Examinar casos de litígios ou controvérsias tributárias recentes para identificar possíveis áreas problemáticas na legislação”;

“Realizar uma análise detalhada da realidade econômica e social do Município, incluindo o perfil das empresas locais, a estrutura econômica, as necessidades da comunidade e os objetivos de desenvolvimento”;

“Avaliar as políticas tributárias municipais existentes, incluindo alíquotas de impostos, isenções fiscais e tratamento das pequenas empresas”;

“Colaborar na definição de políticas tributárias que levem em consideração a realidade das pequenas empresas, visando à simplificação de obrigações fiscais e à promoção de sua participação ativa na economia local”;

“ETAPA FINAL: ELABORAÇÃO DA MINUTA DO PROJETO DE CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL - Nesta fase crucial do projeto de revisão e atualização do Código Tributário Municipal (CTM), a CONTRATADA será responsável por elaborar a minuta final do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

projeto de lei que institui o novo CTM. Esta etapa é de extrema importância, pois resultará no documento legislativo que conterá todas as alterações e melhorias propostas, prontas para serem apresentadas à Câmara Municipal de Vereadores. O objetivo principal é traduzir o anteprojeto revisado em um projeto de lei devidamente formatado e juridicamente sólido”;

“ESTUDO DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA: Como parte do processo de elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV) para o Município, a CONTRATADA deverá realizar um estudo de política tributária. Esse estudo tem como objetivo propor uma política tributária adequada e justa, considerando as informações obtidas a partir do cadastro fiscal imobiliário vigente e os resultados da nova PGV”.

As informações contidas na peça de defesa sobre outras contratações supostamente similares também não descaracterizam a irregularidade, porquanto a descrição do objeto apresentada na petição não permite inferir a suficiente semelhança com o presente caso (“AUDITORIA EM ÁREA CONTÁBIL”, “CONSULTORIA TRIBUTÁRIA”, “CONSULTORIA ADMINISTRATIVA”, “CONSULTORIA NA ÁREA CONTÁBIL”), além de não constar que as respectivas licitações tenham tido sua regularidade apreciada pelo controle externo ou pelo Poder Judiciário.

Assim, em razão da irregularidade consistente na *licitação de serviços técnicos especializados mediante licitação na modalidade pregão*, a Coordenadoria de Gestão Municipal propõe a aplicação de multa *ao prefeito municipal*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nada obstante, verifico que a adoção da modalidade pregão foi proposta pelo secretário municipal da Fazenda e Finanças Públicas, sr. Alexandre Roberto da Silva (peça 10, p. 266), não constando do ato, como exposto anteriormente, nenhuma consideração sobre tal decisão diante do fato de estarem sendo licitados serviços técnicos especializados, caracterizando-se o erro grosseiro.

O parecer jurídico de lavra do chefe da Consultoria Geral do Município, sr. Luciano Antonio Viana Batista, também não apreciou adequadamente a questão, pois não considerou as características da licitação que estava efetivamente sob exame. Além das considerações de ordem geral, que se aplicariam a qualquer outro pregão, o parecer contém, no tópico dedicado à “modalidade licitatória escolhida – pregão eletrônico”, um parágrafo que transcreve a justificativa para a contratação, constante do estudo técnico preliminar, e outro que descreve, equivocadamente, o objeto do edital (peça 15, p. 58) – resultando na ausência de exame do objeto realmente em questão, incorrendo o parecer em erro grosseiro:

Verifica-se no presente caso, que o pregão eletrônico tem como objetivo o registro de preços para contratação de empresa especializada em administração de contratos de estágios, para atender as necessidades das seguintes secretarias: “SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA E FINANÇAS”.

Desse modo, entendo que, no presente caso, as multas devem ser aplicadas ao secretário municipal da Fazenda e Finanças Públicas e ao chefe da Consultoria Geral do Município, e não ao prefeito municipal, vez que a instrução técnica exarada nos autos não especifica em que consistiria o erro grosseiro deste último, no cenário descrito.

Ademais, não se tratando a escolha da modalidade licitatória de mera formalidade, tenho que a multa cabível é a do artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, e não a do seu inciso III, alínea “d”, indicada pela unidade técnica.

No que diz respeito ao item *f) Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação*, a CGM, assim como no item anterior, propôs a aplicação de multa administrativa *ao prefeito*. Diversamente, a despeito de compartilhar do entendimento técnico quanto à **procedência** da representação neste ponto, entendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que não se mostra cabível a aplicação de multa ao gestor, não estando caracterizado nos autos o erro grosseiro de sua parte, visto que o extrato de publicação e o aviso de licitação foram firmados por pessoa diversa, agente de contratação, sra. Sabrina Marangoni Pinto da Silva (peça 40, p. 62-63).

A propósito do item ***h) Fraude/conluio***, acompanho os fundamentos e as conclusões da instrução técnica e do parecer ministerial, quanto à **improcedência** da representação. Nada obstante, considero devido o **encaminhamento** dos autos, independentemente do trânsito em julgado, à **Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF)**, para que avalie o cabimento da instauração de procedimento próprio de fiscalização, à luz dos critérios técnicos que se aplicam ao exercício do controle externo por este Tribunal de Contas, como aqueles previstos no artigo 151-A, § 3º, do Regimento Interno.²⁴ Evidentemente, em caso de instauração do processo específico, será oportunamente garantido aos interessados a ampla defesa e o contraditório, nos autos correspondentes.

O encaminhamento referido se justifica em razão de a CGM, a despeito do opinativo pela improcedência da representação, ter reconhecido “a estranheza do relatado pelo representante” (peça 92, p. 60), ou seja, a existência de fatos potencialmente indicativos de irregularidade. Nesse sentido, consta da instrução técnica (peça 92, p. 59):

O representante declara que outro ponto que chama atenção é a similaridade entre as licitações formalizadas pelo Município de Peabiru e dos Municípios de Terra Rica, Nova Londrina e Marialva.

Que além da descrição do objeto da licitação ser praticamente idêntico, outro fato em comum é que a empresa G.A ASSESSORIA E

²⁴ Art. 151-A. São atribuições da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, com relação às Coordenadorias: (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

[...]

§ 3º No cumprimento de suas atribuições, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização deverá utilizar critérios de materialidade, risco, relevância e outros inerentes à atividade de controle externo para planejar e supervisionar a execução da fiscalização; (Incluído pela Resolução nº 64/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. sagrou-se vencedora em todos, sem qualquer concorrência de preço, não tendo que disputar sua oferta nem mesmo com as outras empresas que forneceram orçamento, apesar do vultoso valor da contratação.

Assim, de acordo com a instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal, houve “procedimentos de contratação em outros 5 (cinco) Municípios no Paraná, em que a empresa G.A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. foi vencedora e não houve fase de lances” (peça 92, p. 60).

Acrescento que o encaminhamento à CGF se dá para a avaliação acima referida e que as eventuais providências adotadas pela mesma ou pelas unidades técnicas subordinadas deverão ser materializadas em procedimentos e processos específicos (apartados), não devendo os presentes autos de representação, portanto, permanecer retidos nessas unidades, a fim de não se impedir, com isso, o curso processual ordinário deste feito.

Quanto ao item **a)** *Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência [, que] são eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público”* (peça 3, p. 19) da presente representação, meu posicionamento, pela sua **procedência**, é diverso daquele manifestado pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

Fundamentalmente, a CGM considera não se caracterizar irregularidade, em razão da “realidade do Município em relação ao déficit de pessoal, principalmente para a prestação de serviços que demandam estudos e conhecimentos técnicos hábeis para a sua conclusão” (peça 92).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diversamente, entendo que tais circunstâncias práticas não implicam a inexistência de irregularidade, mas apenas o afastamento de penalização aos agentes responsáveis pela contratação em tela, por ausência de erro grosseiro. Considerando o déficit de pessoal indicado pela unidade técnica, parece-me acertado concluir que não se poderia, no presente momento, exigir dos agentes públicos municipais que deixassem de realizar a contratação em questão, nos termos em que levada a efeito – lembrando que a necessidade da contratação não foi questionada na presente representação pelo autor, pela unidade técnica ou pelo órgão ministerial.

Nada obstante, o objeto da contratação examinada se mostra demasiado amplo. O estudo técnico preliminar assevera que “a solução a ser contratada [...] visa solucionar a falta de modernização do município de Peabiru, como um todo” (peça 9, p. 29, grifo nosso), objetivo esse que, de acordo com a lógica constitucional em matéria de Administração Pública, não comporta uma integral terceirização a particulares, mediante contratação administrativa.

Embora o Município tenha indicado agentes públicos que compõem comissões com atribuições relacionadas à avaliação imobiliária, ao “acompanhamento, controle da implementação e gestão do Plano Diretor Municipal” e à modernização do Código Tributário municipal (peça 49), o termo de referência da licitação atribui à contratada, e não aos integrantes de tais comissões, uma série de atividades técnicas que se enquadram como típicas e finalísticas da Administração. Exemplificativamente, tem-se, nesse sentido,

5.3.2.2.1. Análise Documental da Legislação Tributária:

- *Revisar e analisar todo o texto da legislação tributária municipal existente, incluindo leis, decretos, regulamentos e normas correlatas.*

[...]

5.3.2.2.2. Identificação de Falhas e Lacunas:

- *Realizar uma avaliação minuciosa da legislação tributária, destacando quaisquer falhas, lacunas ou ambiguidades presentes na redação atual.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

5.3.2.2.4. Análise da Aplicação Prática da Legislação:

- *Avaliar como a legislação tributária é aplicada na prática, identificando eventuais dificuldades ou inconsistências na interpretação e implementação das normas tributárias.*

- *Examinar casos de litígios ou controvérsias tributárias recentes para identificar possíveis áreas problemáticas na legislação.*

5.3.2.3.1. Análise da Realidade Municipal:

- *Realizar uma análise detalhada da realidade econômica e social do Município, incluindo o perfil das empresas locais, a estrutura econômica, as necessidades da comunidade e os objetivos de desenvolvimento.*

5.3.2.3.2. Avaliação das Políticas Atuais:

- *Avaliar as políticas tributárias municipais existentes, incluindo alíquotas de impostos, isenções fiscais e tratamento das pequenas empresas.*

- *Identificar pontos fortes e fracos das políticas atuais.*

5.3.2.3.3. Definição de Alíquotas:

[...]

- *Auxiliar na identificação de setores ou atividades que possam se beneficiar de isenções fiscais ou incentivos específicos, com base em critérios pré-estabelecidos.*

- *Propor medidas que visem a promoção do desenvolvimento local e da competitividade das empresas.*

5.3.2.3.5. Tratamento das Pequenas Empresas:

- *Colaborar na definição de políticas tributárias que levem em consideração a realidade das pequenas empresas, visando à simplificação de obrigações fiscais e à promoção de sua participação ativa na economia local.*

5.3.2.3.6. Análise de Impacto Financeiro:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Realizar análises de impacto financeiro das políticas tributárias propostas, considerando o potencial efeito sobre a arrecadação municipal.

5.3.2.3.7. Apresentação de Recomendações:

- Preparar recomendações detalhadas sobre as políticas tributárias a serem adotadas, incluindo justificativas e argumentos que embasem as decisões.

[...]

5.3.2.6. ETAPA FINAL: ELABORAÇÃO DA MINUTA DO PROJETO DE CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL

Nesta fase crucial do projeto de revisão e atualização do Código Tributário Municipal (CTM), a CONTRATADA será responsável por elaborar a minuta final do projeto de lei que institui o novo CTM. Esta etapa é de extrema importância, pois resultará no documento legislativo que conterá todas as alterações e melhorias propostas, prontas para serem apresentadas à Câmara Municipal de Vereadores. O objetivo principal é traduzir o anteprojeto revisado em um projeto de lei devidamente formatado e juridicamente sólido. Abaixo estão elencadas as atividades a serem realizadas nesta fase:

[...]

5.3.2.6.2. Adequação à Legislação Superior:

- Garantir que a minuta do projeto de lei esteja plenamente em conformidade com a legislação superior, incluindo as leis federais e estaduais pertinentes.

- Evitar quaisquer contradições ou conflitos com as normas de hierarquia superior.

[...]

5.3.2.6.6. Preparação da Mensagem de Justificação:

- Preparar uma mensagem de justificação que acompanhe o projeto de lei, explicando as razões, os objetivos e os benefícios das alterações propostas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Argumentar de forma convincente em favor da aprovação do projeto.

[...]

5.3.2.6.8. Resultados Esperados:

Ao final desta etapa, espera-se que a CONTRATADA tenha elaborado a minuta final do projeto de lei que institui o novo Código Tributário Municipal. A minuta deve refletir todas as alterações e melhorias propostas, estar em conformidade com a legislação superior e estar pronta para ser submetida ao processo legislativo no âmbito da Câmara Municipal de Vereadores.

- A revisão cuidadosa da minuta do projeto de lei é crucial para evitar erros ou inconsistências que possam surgir durante o processo legislativo.

- A mensagem de justificação desempenha um papel importante na comunicação das razões e benefícios das alterações propostas aos legisladores e à comunidade em geral.

[...]

5.3.3. ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO

LEGISLATIVO Nesta fase do projeto de revisão e atualização do Código Tributário Municipal (CTM), a CONTRATADA desempenhará um papel ativo no acompanhamento do processo legislativo relacionado ao projeto de lei que institui o novo CTM. O objetivo principal desta etapa é fornecer suporte técnico durante a tramitação nas comissões no legislativo, desde a apresentação do projeto de lei até a sua sanção, assegurando que as propostas sejam adequadamente discutidas e aprovadas. Abaixo estão elencadas as atividades a serem realizadas nesta fase: 5.3.3.1. Apresentação do Projeto de Lei:

- Apresentar formalmente o projeto de lei que institui o novo CTM à Câmara Municipal de Vereadores, seguindo os procedimentos e prazos estabelecidos.
- Fornecer informações adicionais e documentação de suporte conforme necessário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.3.3.2. Análise de Emendas e Subemendas:

- *Analisar qualquer emenda ou subemenda proposta pelos legisladores em relação ao projeto de lei.*
- *Avaliar o impacto das emendas sobre as propostas originais e identificar quaisquer questões legais ou técnicas.*

[...]

- *Contribuir para a formulação de argumentos em defesa das propostas originais, se necessário.*

[...]

5.3.3.5. Acompanhamento até a Sanção:

- *Acompanhar o processo legislativo até a sanção do projeto de lei pelo Chefe do Executivo Municipal.*
- *Auxiliar na comunicação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, se necessário, para facilitar a aprovação final.*

[...]

5.3.4.1. Avaliação da Necessidade de Regulamento:

- *Avaliar se a legislação tributária municipal requer regulamentação adicional para esclarecer e detalhar aspectos específicos do CTM.*
- *Identificar áreas onde um decreto regulamentar pode ser benéfico para a aplicação da lei.*

[...]

5.3.4.2. Elaboração da Minuta do Decreto:

- *Caso seja identificada a necessidade de regulamentação, elaborar a minuta do decreto que detalhará e especificará os procedimentos, critérios e diretrizes para a aplicação do CTM.*

[...]

- *Garantir que o decreto seja amplamente divulgado para que os contribuintes e demais partes interessadas estejam cientes de suas disposições.*

5.4.5. ESTUDO DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como parte do processo de elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV) para o Município, a CONTRATADA deverá realizar um estudo de política tributária. Esse estudo tem como objetivo propor uma política tributária adequada e justa, considerando as informações obtidas a partir do cadastro fiscal imobiliário vigente e os resultados da nova PGV.

O estudo de política tributária visa analisar e avaliar os impactos da nova PGV nos valores venais dos imóveis urbanos do município e sua relação com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Com base nas informações coletadas e nos critérios de avaliação definidos, a CONTRATADA deverá propor alterações na lei da Planta Genérica de Valores, ou legislação adjacente e que impacta ou será impactada por esta, se necessário, para adequar a tributação à realidade imobiliária local.

Nessa etapa, será considerada a função social da propriedade urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), buscando garantir que a política tributária contribua para o desenvolvimento urbano sustentável, a justiça fiscal e a equidade na distribuição da carga tributária.

O estudo de política tributária também deve levar em conta aspectos como a capacidade contributiva dos proprietários de imóveis, os impactos socioeconômicos da tributação e a arrecadação municipal necessária para o financiamento de serviços públicos e investimentos.

As propostas de alterações na legislação municipal pertinente, deverão ser fundamentadas em análises técnicas e econômicas, visando aperfeiçoar o sistema tributário municipal e garantir uma tributação mais justa e eficiente para todos os contribuintes.

5.4.6. PRODUTO FINAL DETALHADO:

Durante o processo de elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV) para o Município, deverão ser entregues pela contratada as seguintes informações, dados e produtos, considerados como produto final:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

5. *Anteprojeto de Lei Complementar: O Anteprojeto de Lei Complementar é um documento contendo todas as propostas de alterações na legislação pertinente, decorrentes da elaboração da nova PGV. Esse documento deverá ser elaborado de forma clara e objetiva, contemplando as fórmulas de cálculo do IPTU, os fatores de cálculo das edificações e outros regimentos legais relacionados à tributação dos imóveis.*

6. *Minuta de Projeto de Lei Complementar: A Minuta de Projeto de Lei Complementar é a versão final do projeto de lei que será encaminhado ao Poder Legislativo Municipal para apreciação e votação. Ela deve conter todas as propostas de alterações, devidamente consolidadas e fundamentadas.*

7. *Acompanhamento com o Poder Legislativo: A CONTRATADA deverá acompanhar o Município em reuniões solicitadas pelo Poder Legislativo Municipal, junto às comissões internas legalmente estabelecidas para estudo de impacto, no intuito de esclarecer eventuais dúvidas referentes ao Anteprojeto de Lei Complementar. Esse acompanhamento é fundamental para garantir o entendimento das propostas e a adequação do projeto às necessidades do município.*

Nota-se que inclusive parcelas significativas de atividades legislativas, regulamentares e de elaboração de políticas públicas foram atribuídas à contratada.

A título de comparação, o termo de referência do Pregão Eletrônico 198/2021 do Município de Porto Alegre,²⁵ objeto da decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região invocada pelo Município em sua defesa (peça 35, p. 31-32), descreve os serviços licitados, de levantamento topográfico e elaboração de projeto urbanístico, em termo de referência de 5 páginas, enquanto aquele do procedimento

25

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:10:::NO::F50500_CD_ORGAO,P10_ID_LICITACAO,P10_PAG_RETORNO:54900,828480,14&cs=1JI_Q0U8ym_cq7bEJZk9H09wxV9E



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitatório sob exame apresenta 266 páginas, evidenciando um número significativamente maior de tarefas a serem desempenhadas pela contratada.

Ademais, como bem observa a unidade técnica, “Se o próprio Município admite que não possui número de servidores qualificados para realizar os serviços, não se constata que os servidores integrantes das comissões possuam capacidade técnica para revisar os trabalhos realizados, sendo que a comissão funcionaria apenas como uma formalidade burocrática e não para substituir a necessidade de uma análise qualitativa e técnica na licitação” (peça 92).

Assim, considero a representação **procedente** quanto ao item sob análise, mostrando-se cabíveis as seguintes recomendações ao Município:

a) avalie a adequação do seu quadro de pessoal, diante das atividades administrativas a serem realizadas pelo Município para o exercício satisfatório de suas competências constitucionais;

b) na excepcionalidade de futuras licitações para a contratação de serviços que caracterizem atribuições típicas e finalísticas da Administração Pública municipal, justifique expressamente, de forma tecnicamente motivada, a solução jurídica adotada, à luz das circunstâncias práticas existentes e em face das alternativas possíveis, restringindo o objeto da licitação aos serviços que efetivamente não possam ser adequadamente executados pelos agentes públicos do Município.

Por fim, no que diz respeito ao item **g) Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços**, meu entendimento é, também, diverso daquele externado pela unidade técnica, já que considero **procedente** a representação.

A redação da petição inicial evidencia que a insurgência do representante não se endereça à descrição do objeto licitado contida nas 266 páginas do termo de referência, mas no modo como ela foi sintetizada no corpo do edital – e, também, na descrição do objeto informada no portal da transparência e na publicação do aviso ou do extrato de licitação: “Registro de Preços para Contratação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de empresa especializada para implementação de projeto de modernização da gestão pública para Prefeitura Municipal de Peabiru, Estado do Paraná, com fornecimento de serviços especializados, conforme condições, quantidades, exigências e especificações discriminadas em Edital, Termo de Referência e seus demais anexos integrantes” (peça 8, p. 1; peça 40, p. 61-62).

Com efeito, essa forma de resumir o objeto da licitação, essencialmente aludindo à “modernização da gestão pública” e ao “fornecimento de serviços especializados”, não permite uma pronta identificação, pelos eventuais particulares interessados, nem mesmo de quais seriam os principais serviços a serem prestados pela contratada, os quais são informados apenas em anexos, como o termo de referência. Nesse sentido, como sustenta, com razão, o representante,

Empresas que utilizam sistemas de busca para monitorar licitações podem não ser notificadas sobre oportunidades relevantes se o objeto da licitação for descrito de forma genérica e imprecisa. Esses sistemas dependem de palavras-chave específicas relacionadas aos serviços oferecidos pelas empresas, e uma descrição vaga impede que a licitação seja identificada como relevante. Essa limitação na notificação afeta diretamente a concorrência, resultando em um número menor de participantes e, potencialmente, em uma contratação menos vantajosa para a administração pública, o que ocorreu no presente caso.

Mais uma vez, a título de comparação, confira-se a descrição sucinta e, nada obstante, mais elucidativa e específica, que constou do Pregão Eletrônico 198/2021 do Município de Porto Alegre, anteriormente mencionado (eis que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

suscitado como similar à presente pelo próprio Município de Peabiru): “Contratação de empresa para realização de Levantamento Topográfico e elaboração do Projeto Urbanístico de 35 lotes do Loteamento Ida Passuelo, localizado na Av. Vicente Monteggia, 2.486, no Município de Porto Alegre/RS”.²⁶

Assim, entendo configurada a irregularidade alegada na representação, cabendo a expedição de recomendação ao Município para que, em suas futuras licitações, descreva suficientemente o objeto licitado, no instrumento convocatório e em todos os meios pelos quais o certame for divulgado (exemplificativamente, na descrição do objeto informada no portal da transparência e na publicação do aviso ou do extrato de licitação), de modo a permitir aos potenciais interessados a pronta e efetiva identificação do referido objeto, mesmo em sua forma resumida.

Ante o exposto, considero, **procedente** a representação quanto aos seus seguintes itens:

a) Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência [, que] são eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público”;

b) Licitação de serviços técnicos especializados mediante licitação na modalidade pregão;

f) Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação;

g) Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços.

²⁶

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:10:::NO::F50500_CD_ORGAO,P10_ID_LICITACAO,P10_PAG_RETORNO:54900,828480,14&cs=1JI_Q0U8ym_cq7bEJZk9H09wxV9E



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nada obstante, entendo que tais irregularidades não implicam, no caso vertente, a *nulidade* da licitação e da contratação dela decorrente, visto que:

i) de acordo com a instrução técnica contida nos autos, corroborada pelo parecer ministerial, o Município, ao contratar os serviços em questão, atuou de acordo com a sua “realidade em relação ao déficit de pessoal, principalmente para a prestação de serviços que demandam estudos e conhecimentos técnicos hábeis para a sua conclusão” (peça 92);

ii) não se verifica nos autos prejuízos concretamente aferíveis que possam ser diretamente atribuídos à escolha da modalidade pregão ou à ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação, inobstante a infração à ordem legal – que inclusive justifica, no primeiro caso, a aplicação de multa;

iii) o objeto licitado foi descrito em detalhes no termo de referência, a despeito da falha da Administração municipal em explicitá-lo de modo sucinto e adequado nos instrumentos de divulgação; e

iv) de acordo com a CGM, “a divisão dos serviços foi baseada em critérios técnicos e financeiros, buscando a otimização da execução e fiscalização contratual, além da manutenção da qualidade dos serviços prestados. [...] A aglutinação de serviços que possuem interdependência e complementaridade favorece a padronização, a eficiência administrativa e a redução de custos, enquanto a estrutura atual permite maior controle e gestão de riscos operacionais e ambientais”, do que se infere que haveria prejuízo à Administração mesmo que apenas a parcela não executada da contratação até o momento fosse anulada – com a consequente necessidade de uma contratação diversa, substitutiva, que acabaria por romper a unidade de objeto referida pela CGM.

Acrescente-se, ainda, que as infrações mais graves apontadas pelo representante, vale dizer, o sobrepreço e a “fraude/conluio”, não se confirmaram nos presentes autos.

Assim, considero que deve ser revogada a medida cautelar suspensiva do contrato (Despacho 1488/24-GCIBL, referendado pelo Acórdão 3311/24-TP), sem prejuízo, evidentemente, à adoção das medidas anteriormente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

indicadas (aplicação de multas, recomendações e ciência dos fatos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização).

Diante do exposto, **VOTO**:

I. Pela **parcial procedência da representação**, nos termos da fundamentação, haja vista **(a)** a contratação de particular para a prestação de serviços que caracterizam atividades típicas e finalísticas da Administração Pública municipal; **(b)** a utilização da modalidade pregão para a licitação de serviços técnicos especializados; **(c)** a ausência de publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação; e **(d)** a ausência de especificação suficiente do objeto licitado no resumo apresentado nos meios de divulgação do certame.

II. Pela **revogação da medida cautelar** suspensiva do Contrato n.º 35/2024, firmado entre o Município de Peabiru e a G.A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA para a execução do objeto do Pregão Eletrônico n.º 011/2024 – Processo Administrativo n.º 038/2024-PMP.

III. Pela aplicação de **multa** administrativa ao sr. Alexandre Roberto da Silva, secretário municipal da Fazenda e Finanças Públicas, com fundamento no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão da utilização da modalidade pregão para a licitação de serviços técnicos especializados.

IV. Pela aplicação de **multa** administrativa ao sr. Luciano Antonio Viana Batista, chefe da Consultoria Geral do Município, com fundamento no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão da utilização da modalidade pregão para a licitação de serviços técnicos especializados.

V. Por **recomendar** ao Município de Peabiru, na pessoa de seu representante legal, em razão da contratação de particular para a prestação de serviços que caracterizam atividades típicas e finalísticas da Administração Pública municipal, que:

a) avalie a adequação do seu quadro de pessoal, diante das atividades administrativas a serem realizadas pelo Município para o exercício satisfatório de suas competências constitucionais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) na excepcionalidade de futuras licitações para a contratação de serviços que caracterizem atribuições típicas e finalísticas da Administração Municipal, justifique expressamente, de forma tecnicamente motivada, a solução jurídica adotada, à luz das circunstâncias práticas existentes e em face das alternativas possíveis, restringindo o objeto da licitação aos serviços que efetivamente não possam ser adequadamente executados pelos agentes públicos do Município.

VI. Por **recomendar** ao Município de Peabiru, na pessoa de seu representante legal, em razão da ausência de especificação suficiente do objeto licitado no resumo apresentado nos meios de divulgação do certame, que em suas futuras licitações, descreva suficientemente o objeto licitado, no instrumento convocatório e em todos os meios pelos quais o certame for divulgado (exemplificativamente, na descrição do objeto informada no portal da transparência e na publicação do aviso ou do extrato de licitação), de modo a permitir aos potenciais interessados a pronta e efetiva identificação do referido objeto, mesmo em sua forma resumida.

VII. Por **proceder**, independentemente do trânsito em julgado da presente decisão, **ao encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF)**, para que avalie o cabimento da instauração de procedimento próprio de fiscalização, à luz dos critérios técnicos que se aplicam ao exercício do controle externo por este Tribunal de Contas, como aqueles previstos no artigo 151-A, § 3º,²⁷ do Regimento Interno, em razão do exposto na fundamentação do presente voto quanto ao item “*h) Fraude/conluio*”, da presente representação.²⁸

²⁷ Art. 151-A. São atribuições da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, com relação às Coordenadorias: (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

[...]

§ 3º No cumprimento de suas atribuições, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização deverá utilizar critérios de materialidade, risco, relevância e outros inerentes à atividade de controle externo para planejar e supervisionar a execução da fiscalização; (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

²⁸ Conforme exposto na fundamentação, em caso de instauração do processo específico, será oportunamente garantido aos interessados a ampla defesa e o contraditório, nos autos correspondentes, evidentemente. Ademais, o encaminhamento à CGF se dá para a avaliação acima referida e as eventuais providências adotadas pela mesma ou pelas unidades técnicas subordinadas deverão ser materializadas em procedimentos e processos específicos (apartados), não devendo os presentes autos de representação, portanto, permanecer retidos nessas unidades, a fim de não se impedir, com isso, o curso processual ordinário deste feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VIII. Após o trânsito em julgado, pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX), para as providências pertinentes à fase de execução.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a Representação, nos termos da fundamentação, haja vista **(a)** a contratação de particular para a prestação de serviços que caracterizam atividades típicas e finalísticas da Administração Pública municipal; **(b)** a utilização da modalidade pregão para a licitação de serviços técnicos especializados; **(c)** a ausência de publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação; e **(d)** a ausência de especificação suficiente do objeto licitado no resumo apresentado nos meios de divulgação do certame;

II - **revogar** a medida cautelar suspensiva do Contrato nº 35/2024, firmado entre o Município de Peabiru e a G.A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. para a execução do objeto do Pregão Eletrônico nº. 011/2024 – Processo Administrativo nº 038/2024-PMP;

III - **aplicar a multa administrativa** ao sr. Alexandre Roberto da Silva, secretário municipal da Fazenda e Finanças Públicas, com fundamento no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão da utilização da modalidade pregão para a licitação de serviços técnicos especializados;

IV - **aplicar a multa administrativa** ao sr. Luciano Antonio Viana Batista, chefe da Consultoria Geral do Município, com fundamento no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão da utilização da modalidade pregão para a licitação de serviços técnicos especializados;

V - **recomendar** ao Município de Peabiru, na pessoa de seu representante legal, em razão da contratação de particular para a prestação de serviços que caracterizam atividades típicas e finalísticas da Administração Pública municipal, que:

(i) avalie a adequação do seu quadro de pessoal, diante das atividades administrativas a serem realizadas pelo Município para o exercício satisfatório de suas competências constitucionais;

(ii) na excepcionalidade de futuras licitações para a contratação de serviços que caracterizem atribuições típicas e finalísticas da Administração Municipal, justifique expressamente, de forma tecnicamente motivada, a solução jurídica adotada, à luz das circunstâncias práticas existentes e em face das alternativas possíveis, restringindo o objeto da licitação aos serviços que efetivamente não possam ser adequadamente executados pelos agentes públicos do Município;

VI - **recomendar** ao Município de Peabiru, na pessoa de seu representante legal, em razão da ausência de especificação suficiente do objeto licitado no resumo apresentado nos meios de divulgação do certame, que em suas futuras licitações, descreva suficientemente o objeto licitado, no instrumento convocatório e em todos os meios pelos quais o certame for divulgado (exemplificativamente, na descrição do objeto informada no portal da transparência e na publicação do aviso ou do extrato de licitação), de modo a permitir aos potenciais interessados a pronta e efetiva identificação do referido objeto, mesmo em sua forma resumida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VII - **proceder**, independentemente do trânsito em julgado da presente decisão, **ao encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF)**, para que avalie o cabimento da instauração de procedimento próprio de fiscalização, à luz dos critérios técnicos que se aplicam ao exercício do controle externo por este Tribunal de Contas, como aqueles previstos no artigo 151-A, § 3º,²⁹ do Regimento Interno, em razão do exposto na fundamentação do presente voto quanto ao item “h) *Fraude/conluio*”, da presente representação;³⁰

VIII – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX), para as providências pertinentes à fase de execução.

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

²⁹ Art. 151-A. São atribuições da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, com relação às Coordenadorias: (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

[...]

§ 3º No cumprimento de suas atribuições, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização deverá utilizar critérios de materialidade, risco, relevância e outros inerentes à atividade de controle externo para planejar e supervisionar a execução da fiscalização; (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

³⁰ Conforme exposto na fundamentação, em caso de instauração do processo específico, será oportunamente garantido aos interessados a ampla defesa e o contraditório, nos autos correspondentes, evidentemente. Ademais, o encaminhamento à CGF se dá para a avaliação acima referida e as eventuais providências adotadas pela mesma ou pelas unidades técnicas subordinadas deverão ser materializadas em procedimentos e processos específicos (apartados), não devendo os presentes autos de representação, portanto, permanecer retidos nessas unidades, a fim de não se impedir, com isso, o curso processual ordinário deste feito.