TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	611832/24
ASSUNTO:	DENÚNCIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ
INTERESSADO:	ANDERSON APARECIDO FERREIRA, CICERO ALVES BATISTA, DIONE DANIEL DE OLIVEIRA, EDER DIAS CASOLA, JOSE CARLOS AMADEU JUNIOR, JULIANO MARCELO GERMANO, LUAN RODRIGUES BONI, MARCELO ALVES DE OLIVEIRA, MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ, VANESSA MIRANDA DA SILVA MORANGUEIRA
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 948/26 - Tribunal Pleno

Denúncia. Município de Guairaçá. *(i)* Diversas contratações com objetos semelhantes licitadas com a injustificada e excessiva divisão do objeto. *(ii)* Aplicação de benesses dos incisos I e II do art. 48 da LC nº 123/06 em dissonância com as restrições dos incisos II e III do art. 49 da referida Lei. *(iii)* Dispensa da documentação relativa à qualificação técnica fora das hipóteses legais e sem motivação. *(iv)* Violação do dever de transparência passiva devido a sonegação de documentos e prestação de esclarecimentos incompletos e imprecisos. *(v)* Inobservância do art. 63 da Lei 4.320/64, dos arts. 67 c/c o art. 73, I, e 74, III, da Lei nº 8.666/93 e da jurisprudência que rege o tema. *(vi)* desrespeito ao art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/93 devido à ausência de razões técnicas que demonstrem a adequação do modelo de fracionamento adotado e diante da inequívoca dissimulação dos objetos contratados, fragmentando-os em contratações diversas. Procedência. Determinações.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia protocolada com fulcro no art. 34 da Lei Complementar nº 113/2005[1] c/c com o artigo 275 do Regimento Interno[2] por **DIONE DANIEL DE OLIVEIRA** (Vereador do Município de Guairaçá) em desfavor dos

[1] **Art. 34.** A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente.
Parágrafo único. O denunciante deverá fornecer identificação e dados de onde poderá ser encontrado.
[2] **Art. 275.** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da administração pública direta, indireta ou fundacional estadual ou municipal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ em razão de irregularidades verificadas em diversas obras licitadas.

Consta na inicial (Peça nº 3), em suma, que o **MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ** e a empresa **CONSTRUPIASSA PROJETOS E CONSTRUCOES LTDA.** celebraram treze Atas de Registro de Preços no valor total de R$ 6.041.196,41, sendo que a referida empresa, sediada no próprio município, foi a única vencedora de diversos processos licitatórios no município.

Foi narrado que a concentração diversos contratos com valores vultuosos em uma única empresa chamou a atenção do Denunciante, que em conjunto com outros parlamentares, protocolou três requerimentos de informação junto ao Poder Executivo local. O primeiro Requerimento foi o de número 15/2024, datado de 25/03/2024, com solicitação de prestação de contas sobre a reforma do cemitério, tendo sido informado pelo Executivo Local, de maneira genérica, que o valor gasto na referida obra seria de R$ 392.910,40[3].

O segundo Requerimento foi o de número 20/2024, datado de 27/05/2024, em que consta requisição de documentos (notas, projetos, planilhas, ARTs) de obras realizadas pela empresa CONSTRUPIASSA. Na ocasião, foi solicitado prazo adicional pelo Município de Guairaçá para a juntada da documentação, sendo que, até a data de protocolo desta denúncia, ainda não havia apresentado os documentos requeridos[4].

O terceiro foi o Requerimento nº 22/2024, datado de 11/06/2024, que tratou da ausência de informações no Portal de Transparência do Município de Guairaçá acerca dos contratos firmados com a CONSTRUPIASSA. Em 12/08/2024, o Executivo local relacionou os contratos firmados com a referida empresa e explicou que as contratações se referiam a registros de preços, os quais perfaziam o montante de R$ 4.386.874,99, tendo sido reforçado que a CONSTRUPIASSA não havia firmado ajustes com o Ente Municipal no montante de quase R$ 6.000.000,00[5].

A Denunciante relata que a generalidade dos esclarecimentos

[3] Informações disponíveis nas folhas nº 1 e 2 da Peça nº 4.
[4] Informações disponíveis nas folhas nº 3 e 4 da Peça nº 4 e na folhas nº 3 e 4 da Peça nº 3.
[5] Informações disponíveis nas folhas nº 5 a 8 da Peça nº 4.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

prestados; a não entrega de documentos hábeis a demonstrar a conformidade dos atos de contratação e a escassez de informações no Portal de Transparência inviabilizaram a obtenção de informações precisas e conclusivas acerca da dos valores, materiais e mão de obras aplicados nas obras executadas pela CONSTRUPIASSA.

Mesmo diante de tais restrições, foram retratadas, em síntese, as seguintes inconsistências nos contratos celebrados com a CONSTRUPIASSA PROJETOS E CONSTRUCOES LTDA**:**

> a) **Reforma da Secretaria Municipal de Educação**: ***(i)*** emprego de material de baixa qualidade e ***(ii)*** ausência de Projetos, cronogramas, memorias e ARTs;
>
> b) **Reforma do Pátio Municipal**: com valor divulgado nas redes sociais superior a R$ 1.200.000,00, inexistem projetos, cronogramas, memorias e ARTs para a obra;
>
> c) **Reforma do Paço Municipal**: ***(i)*** ausência de projetos, cronogramas, memorias e ARTs para a obra e ***(ii)*** a contratação foi incluída no mapa de obras do TCE/PR;
>
> d) **Reforma do CRAS**: ***(i)*** ausência de projetos, cronogramas, memorias e ARTs para a obra e ***(ii)*** não houve a divulgação do seu valor;
>
> e) **Reforma do CMEI Afonso Amadeu**: ***(i)*** ausência de projetos, cronogramas, memorias e ARTs para a obra; ***(ii)*** não houve a divulgação do seu valor e ***(iii)*** indícios de má qualidade dos serviços prestados em razão da rápida deterioração das instalações;
>
> f) **Reforma do Cemitério**: ***(i)*** ausência de projetos, cronogramas, memorias e ARTs para a obra e ***(ii)*** valor gasto de R$ 392.910,40 é incompatível com os serviços indicados nas duas ARTs apresentadas pela Denunciada (muro e tubulação).

Ao final, foi requerido a realização das investigações necessárias acerca dos fatos e a aplicação das medidas cabíveis.

Autos distribuídos por sorteio para a minha relatoria em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

27/02/2023, conforme Termo nº 5181/24-SP (Peça nº 6).

O Município de Guairaçá foi instado a se manifestar previamente ao juízo de admissibilidade do feito e a apresentar, a título de diligência, documentos e informações adicionais[6], consoante Despacho nº 1182/24-GCAZ (Peça nº 8).

O Denunciante, mediante Petição nº 654370/24 (Peça nº 9), acostou cópias dos documentos de identificação e localização, suprindo, com isso, o requisito do §1º do art. 276 do Regimento Interno, e aditou a inicial com relatos sobre inconsistências em Atas de Registro de Preços relativas à materiais.

A Denunciada, por intermédio da Petição nº 708135/24 (Peças nº 16 a 27), atendeu as diligências requisitadas e prestou, em resumo, os seguintes esclarecimentos: ***(i)*** o Denunciante se valeu do expediente apenas para vulnerar a honra do candidato adversário, constituindo evidente transgressão à normalidade do processo eleitoral (fls. 1 e 2 da Peça nº 16); ***(ii)*** as contratações citadas na exordial referem-se à prestação de serviços de mão de obra terceirizadas para a execução de serviços em edificações públicas da municipalidade, sendo que os valores praticados baseiam-se na tabela oficial do SINAPI (fl. 3 da Peça nº 16); ***(iii)*** as licitações foram realizadas na modalidade Pregão Eletrônico e mediante sistema de Registro de Preços, sendo que não houve nenhum tipo de restrição nas referidas licitações (fl. 3 da Peça nº 16); ***(iv)*** por tratar-se de sistema de registro de preços, é imprecisa a informação de que foi contratado o montante de R$ 6.000.000,00 (Seis milhões de reais) para a execução do serviços, sendo que o valor executado até o momento perfaz o quantia de R$ 790.754,51 (Setecentos e noventa mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e um centavos) (fl. 5 da Peça nº 16); (v) as licitações foram realizadas nos moldes da Lei Federal nº 14.133/21, e demais legislações correlatas (fl. 7 da Peça nº 16).

Por meio do Despacho nº 1373/24-GCAZ (Peça nº 29) admitiu-

[6] Os documentos e informações requisitados foram os seguintes: ***(i)*** cópia integral e organizada da fase interna e externa dos seguintes processos licitatório: (a) Edital de Pregão Eletrônico 08/2021 – Ata de Registro de Preços nº 54/2021, (b) Edital de Pregão Eletrônico nº 78/2021 – Ata de Registro de Preços nº 295/2021, (c) Edital de Pregão Eletrônico nº 97/2021 – Ata de Registro de Preços nº 06/2022, (d) Edital de Pregão Eletrônico nº 55/2022 – Ata de Registro de Preços nº 226/2022, (e) Edital de Pregão Eletrônico nº 71/2023 – Ata de Registro de Preços nº 305/2023, (f) Edital de Pregão Eletrônico nº 19/2023 – Contrato nº 108/2023; ***(ii)*** cópia integra e organizada dos processos de pagamento e de fiscalização (devem ser apresentados todos os documentos elaborados pela fiscalização e que deram suporte à liquidação e pagamento de cada uma das etapas das obras) relativos as obras indicadas na folha nº 3 da Peça nº 4, quais sejam: (a) reforma do pátio municipal; (b) reformada da Educação e DETRAN; (c) reforma do CRAS e (d) reforma do Cemitério; e ***(iii)*** cópia dos atos de designação dos servidores responsáveis pela fiscalização as obras indicadas nos itens (iii), casos estes não constem nos autos do processo de fiscalização.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

se a denúncia em sua integralidade. Na ocasião foi ressaltado que desde o exercício de 2021 seis licitações foram realizadas mediante injustificada e excessiva divisão do objeto, o que favoreceu a aplicação das benesses do art. 48, I e/ou III, da LC nº 123/2006 e com inobservância do art. 49, II e III, também, da LC nº 123/06, além de ter sido dispensada de maneira imotivada e, a princípio, *contra legem* os requisitos de qualificação técnica previstos no art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93.

Em razão do juízo positivo de admissibilidade, foi determinada a intimação do Município de Guairaçá condição de interessado e a citação dos agentes públicos: **Marcelo Alves de Oliveira** (Prefeito Municipal); **Luan Rodrigues Boni** (responsável pelo planejamento e por confeccionar o termo de referência que subsidiou à elaboração dos Editais de Pregão Eletrônico nº 08/2021, 55/2022, 71/2023, 78/2021, 97/2021 e por ter atestado a plena execução dos serviços); **Anderson Aparecido Ferreira** (responsável pela confecção do termo de referência que subsidiou a elaboração do Edital de Pregão Eletrônico nº 19/2023); **Eder Dias Casola** (participou do planejamento de planejamento que subsidio à elaboração dos Editais de Pregão Eletrônico nº 08/2021, 19/2023, 55/2022, 71/2023, 78/2021, 97/2021 e confeccionou as planilhas de medição que derem ensejo a liquidação e pagamento das serviços executados); **Juliano Marcelo Germano** (responsável pela emissão do Parecer Jurídico que atestou a legalidade da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 08/2021); **Vanessa Miranda da Silva Morangueira** (responsável pela emissão dos Pareceres Jurídicos que atestaram a legalidade das minutas de Edital de Pregão Eletrônico nº 19/2023, 55/2022, 71/2023, 78/2021 e 97/2021); **José Carlos Amadeu Junior** (Pregoeiro responsável pela confecção dos Editais de Pregão Eletrônico nº 08/2021, 19/2023, 55/2022, 71/2023, 78/2021 e 97/2021) ; **Cicero Alves Batista** (fiscal dos contratos).

O **Sr. Juliano Marcelo Germano**, por intermédio da Petição nº 780006/24 (Peça nº 43), suscitou, em suma, as seguintes alegações de defesa: ***(i)*** utilizou-se de licitação via sistema eletrônico com observância da legislação referente à espécie, sendo permitida a contratação de mão de obra, de atividades meio, que é o caso (fl. 4 da Peça nº 43); ***(ii)*** deu-se a exclusividade as pequenas e micro empresas com base na LC 123/06, não havendo o que se falar em ilegalidade quanto a esse ponto (fl. 4 da Peça nº 43); ***(iii)*** a contratação foi realizada com o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

objetivo de garantir a máxima participação de empresas possíveis, pois trata-se de fornecimento de mão de obra (terceirização de atividade meio) para a execução de diversos serviços, e não de uma obra específica (fl. 5 da Peça nº 11); ***(iv)*** o departamento solicitante elaborou, com base na planilha SINAP (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), 28 serviços (lotes) necessários para terceirização, que poderiam ser executados de forma separada, conforme a necessidade de cada local (fl. 5 da Peça nº 43); ***(v)*** ao identificar a demanda por um serviço, o departamento de engenharia elaboraria uma nova planilha de serviços, juntamente com o cronograma de execução de cada um dos lotes necessários (fl. 5 da Peça nº 43); ***(vi)*** não há qualquer dispositivo legal que impeça o município de realizar a divisão da terceirização de atividades-meio em vários lotes separados, conforme o tipo de serviço a ser executado, ao contrário, eis que conforme indicado em súmula, o município deve justificar, de forma técnica e/ou econômica, os casos em que a adjudicação for realizada por grupo de itens ou de forma global, e não por item unitário, como ocorreu na presente contratação (fl. 6 da Peça nº 43); ***(vii)*** não houve apresentação de impugnações ou questionamentos durante o período de publicação e o instrumento convocatório foi formalizado sem qualquer retificação, demonstrando a lisura do procedimento adotado (fl. 6 da Peça nº 43); ***(viii)*** o município efetuou nova contratação do mesmo objeto (Pregão 71/2023), seguindo os mesmos moldes e requisitos, tendo sido verificada a participação de seis empresas, das quais três foram declaradas vencedoras (fl. 6 da Peça nº 43); ***(ix)*** a primeira contratação foi realizada no auge da pandemia de COVID-19, é possível que esse contexto tenha influenciado na ausência de outros proponentes (fl. 6 da Peça nº 43); ***(x)*** não há indícios de que tenha ocorrido direcionamento ou favorecimento à empresa CONSTRUPIASSA (fl. 6 da Peça nº 43); ***(xi)*** dada a natureza do objeto contratado, terceirização de atividade-meio, a emissão de ART, elaboração de planilhas de custo e fornecimento de materiais para a execução dos serviços são responsabilidades do município e não da contratada, não havia justificativa para o município exigir qualificação técnica no processo licitatório, sendo que tal exigência poderia limitar a participação de empresas especializadas em obras e serviços de engenharia, além de impedir a participação de empresas voltadas ao fornecimento de mão de obra, prejudicando a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

competitividade do certame (fl. 7 da Peça nº 43); ***(xii)*** o TCEPR já pacificou o entendimento do princípio do formalismo moderado, onde deve prevalecer a adoção de formalidades simples e eficiente adequando um grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, combatendo sempre o formalismo extremo (fl. 7 da Peça nº 43); ***(xiii)*** exigir qualificação técnica, para serviços de pedreiros, pintores, encanadores, etc, seria um flagrante de formalismo extremo, que a muito vem sendo combatido, inclusive por esse Tribunal de Contas, sem contar que a atual legislação, sobre as licitações, é o contrário, o Município tem que justificar o, porque, exigir qualificação técnica para serviços desse tipo (fl. 8 da Peça nº 43); ***(xiv)*** antes da vigência da Lei nº 14.133/2021, não havia orientação detalhada sobre as informações que o parecer jurídico deveria conter, sendo que o departamento jurídico analisava se o instrumento convocatório atendia, como um todo, às exigências legais, mas não era obrigatório discriminar no parecer cada item analisado (fl. 9 da Peça nº 43) e ***(xv)*** o departamento jurídico não possui expertise para avaliar aspectos técnicos de uma contratação, como os requisitos de qualificação técnica ou a definição do objeto, que são de responsabilidade da equipe técnica (fl. 9 da Peça nº 43).

O **Sr. Eder Dias Casola**, mediante Petição nº 795208/24 (Peça nº 47), arguiu que: ***(i)*** os processos licitatórios foram solicitados pelos Secretários de Administração e de Viação e Obras Públicas, sendo que o planejamento dos serviços foi realizado por cada Secretaria (fl. 2 da Peça nº 47); ***(ii)*** os serviços solicitados foram repassados para o Setor de Engenharia do Município, ficando a cargo do Engenheiro Civil Cleber da Silva Marques, a confecção dos orçamentos com base na tabela SINAPI (fl. 2 da Peça nº 47); ***(iii)*** o Setor de Engenharia tomou todas as medidas cabíveis para o cumprimento os preceitos legais (fl. 2 da Peça nº 47); ***(iv)*** no ano de 2021, por ser o primeiro ano da atual gestão, houve falta de expertise por conta de alguns secretários que não observaram a demanda de possíveis execuções de serviços o que de fato demandou a realização de mais de uma licitação no ano (fl. 2 da Peça nº 47); **(v)** informações imprecisas decorrentes de manutenções corretivas de prédios públicos podem gerar custos extras e não planejados, porém, não houve má-fé dos Secretários, as necessidades foram surgindo no decorrer do ano e os serviços foram se esgotando sendo necessário a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

elaboração de outros licitações (fl. 2 da Peça nº 47); ***(vi)*** alguns itens foram licitados, mas não foram usados, em contrapartida outros foram cem por cento utilizados (fl. 2 da Peça nº 47); ***(vii)*** Uma vez contratada a empresa, havendo a execução do serviço, devidamente analisada e tecnicamente vistoriada é realizado a medição e o seu pagamento (fl. 2 da Peça nº 47); ***(ix)*** a glosa somente é utilizada em caso de execução inadequada ou execução parcial, pois é um instrumento de controle que visa ressarcir a administração dos prejuízos causados por irregularidades da contratada e ***(x)*** os serviços foram executados pela empresa, após sua devida contratação, não havendo o que se falar em má-fé ou induzimento à erro (fl. 3 da Peça nº 47).

A **Sra. Vanessa Miranda da Silva Morangueira**, mediante Petição nº 825018/24 (Peça nº 50), argumentou que: ***(i)*** as licitações foram divididas em itens visto que há entendimento que a divisão por item gera maior competitividade entre as empresas, o que por sua vez oferece maior economia à administração pública (fl. 2 da Peça nº 50); ***(ii)*** a nomenclatura "lote" utilizada na solicitação dos processos licitatórios é emitida pelo sistema de software utilizado na licitação, tratando-se apenas de uma forma de dividir a licitação, e não sua forma de julgamento e divisão do item (fl. 2 da Peça nº 50); ***(iii)*** buscando o desenvolvimento econômico local, a geração de emprego e renda para a população, bem como a garantia da aplicação do tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, a administração realizou os processos licitatórios com base na Lei Complementar nº 123/2006, sendo que o Município mantém em seu sistema de software cadastro das empresas locais e regionais que se enquadram como ME, MEI e EPP (fls. 2 e 3 da Peça nº 50); ***(iv)*** a omissão da cotação de preços vinculados às empresas que se enquadram como ME, MEI e EPP, não significa que não averiguamos a compatibilidade de pretensos participantes se enquadrarem nessa condição (fl. 3 da Peça nº 50); ***(v)*** os certames foram realizados na modalidade pregão eletrônico, o que amplia o universo de entidades empresariais interessadas em participar (fl. 3 da Peça nº 50); ***(vi)*** por ser resultante de expressa política pública constitucional (CF/88, art. 170, IX), deve a Administração esclarecer os motivos pelos quais decidiu que determinada licitação, cujo objeto se contenha no limite legal fixado (R$ 80.000,00), não será exclusiva para pequenas e microempresas, em outras

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

palavras, a regra é a exclusividade, quando se cuidar de licitação de valor estimado em até R$ 80.000,00, mas há exceções, desde que fundadas em motivos relevantes, que cumpre à Administração evidenciar em cada caso (fl. 4 da Peça nº 50); ***(vii)*** não há dispositivo legal que impeça o Município de realizar a divisão da terceirização de atividades-meio (fl. 4 da Peça nº 50); ***(viii)*** não podemos determinar quantas empresas participarão de um certame, cabendo à Administração Pública o dever de cumprir os preceitos legais e aguardar que empresas qualificadas participem do certame (fl. 4 da Peça nº 50); ***(ix)*** o fato da empresa CONSTRUPIASSA ter sido constituída em 2019, não a impede de participar de licitações, em 2021 em diante (fl. 4 da Peça nº 50); ***(x)*** considerando a natureza do objeto contratado, não havia justificativa para o Município exigir qualificação técnica no processo licitatório (fl. 5 da Peça nº 50); ***(xi)*** o Município possui profissional técnico (engenheiro fiscal) que vistoria as execuções dos serviços não havendo necessidade de tal exigência para simples execuções de reparo, sendo que o Secretário solicitante não solicitou qual exigência e o Engenheiro responsável de igual forma não verificou a necessidade de tais requisitos, não cabendo a essa procuradora a incumbência de solicita-lo (fl. 5 da Peça nº 50); ***(xii)*** a exigência de algumas provas documentais não pode frustrar o caráter competitivo do processo licitatório e o Município de Guairaçá é de pequeno porte e na prática em muitas licitações restam desertas por não haver pretensos interessados seja em prestar serviços ou fornecer bens (fl. 5 da Peça nº 50); ***(xiii)*** as licitações questionadas foram contratados serviços (art. 6º, II da Lei 8.666/93) e não execução de obra (fl. 5 da Peça nº 50); ***(xiv)*** ante ao princípio da competitividade, do formalismo moderado e da razoabilidade deve-se verificar a pertinência e imprescindibilidade para a adequada execução do objeto licitado, visto que exigir qualificação técnica para serviços de pedreiro, pintor, encanador seria contra o entendimento do Tribunal de Contas e a atual legislação (fl. 6 da Peça nº 50); ***(xv)*** o parecer jurídico foi emitido com fundamento da legislação vigente, não existindo ato comissivo ou omissivo dessa procuradora no certame que caracterize erro grosseiro ou má-fé para prejudicar quem quer que seja (fl. 8 da Peça nº 50) e ***(xvi)*** o departamento jurídico não possui expertise para avaliar aspectos técnicos de uma contratação além da legalidade (fl. 8 da Peça nº 50).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

O **Município de Guairaçá**, o **Sr. Marcelo Alves de Oliveira**, o **Sr. Cícero Alves Batista**, o **Sr. José Carlos Amadeu Junior**, o **Sr. Anderson Aparecido Ferreira** e o **Sr. Luan Rodrigues Boni**, mediante Petição Intermediária nº 839930/24 (Peça nº 55), apresentaram contraditório conjunto, o qual, em síntese, reiterou as alegações de defesa da **Sra. Vanessa Miranda da Silva Morangueira** (Peça nº 50) e do **Sr. Eder Dias Casola** (Peça nº 47), tendo sido acrescentadas as seguintes alegação de defesa: o município está migrando seu sistema (software de armazenamento) para que que seja possível interligar todos os dados do Município, contábil, recursos humanos, financeiro, licitação, sendo que o sistema até então utilizado era lento e ineficiente, e as correções de bugs realizadas não geravam efeito a longo prazo, desta forma, a migração visa a melhoria no desempenho de suas operações (fl. 7 da Peça nº 55).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Processual (CAIS), consoante Instrução nº 139/25-CAIS (Peça nº 76), posicionou-se pela procedência parcial da Denúncia em razão da divisão da licitação por itens que viabilizou a realização de licitação exclusiva para ME/EPP; dispensa de qualificação técnica e inconsistências no Portal de Transparência. Para além, pugnou pela imputação sanção ao Sr. Marcelo Alves de Oliveira e pela expedição de recomendação e determinação ao Município de Guairaçá.

O Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, anuiu integralmente ao posicionamento da unidade instrutiva e pugnou pelo julgamento da procedência parcial da denúncia e adoção da medidas propostas pela CAIS, consoante Parecer nº 719/25-3PC (Peça nº 77).

Este relator, mediante Despacho 1403/25-GCAZ (Peça nº 78), determinou o retorno do feito para complementação da instrução, eis que ***(i)*** foi imputada sanção ao gestor municipal, sem, contudo, especificar, minimamente, qual teria sido a sua conduta ilícita e, ainda, o nexo de causalidade entre conduta e as infrações relativas à fase preparatória das licitações irregulares perpetrada pela municipalidade, deixando de observar, desta forma, o art. 28 da LINDB e ***(ii)*** não houve instrução acerca das irregularidades verificadas na fase preparatório de diversos certames licitatórios atribuídas aos demais agentes públicos indicados na

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

parte dispositiva do Despacho nº 1373/24-GCAZ (Peça nº 29).

Em nova manifestação, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, consoante Instrução nº 677/25-CAIS (Peça nº 80), complementou a instrução inicial, mantendo a conclusões exaradas na Instrução nº 139/25-CAIS (Peça nº 76) e pugnando pela imputação de sanções aos agentes públicos envolvidos e pela expedição de recomendações e determinações.

O Ministério Público de Contas, reiterou o opinativo exarado no Parecer nº 719/25-3PC (Peça nº 77) e, adicionalmente, anuiu integralmente à manifestação da unidade instrutiva, posicionando-se favoravelmente a imputação de sanções aos demais agentes públicos citados, conforme Parecer n.º 1205/25 - 3PC (Peça n.º 81).

É a breve síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inexistindo questões preliminares a serem examinadas, passo à análise de mérito.

O objeto desta denúncia pode ser assim resumido: desde o exercício de 2021 diversas licitações com objetos semelhantes foram realizadas com a injustificada e excessiva divisão do objeto, o que favoreceu a aplicação das benesses do art. 48, I e/ou III, da Lei Complementar nº 123/2006 sem que houvesse a comprovação da satisfação dos pressuposto dos inciso II e III do art. 49, também, da Lei Complementar nº 123/06, além de ter sido dispensada de maneira imotivada e, a princípio, *contra legem* o requisito de qualificação técnica previsto no artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93. Além disso, os princípios da transparência, do planejamento e da eficiência não foram observados durante a fase de execução dos respectivos ajustes devido a sonegação de informações sobre a execução dos objetos contratados a inexistência de documentos relativos ao planejamento prévio das reformas e em razão da má qualidade e precariedades dos serviços prestados, o que assinala a deficiência no acompanhamento e fiscalização da execução dos objetos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

As impropriedades passíveis de serem imputadas os agentes públicos do Município de Guairaçá podem ser assim agrupados:

> ***(a)*** violação do art. 3º, I, II e III, da Lei nº 10.520/02; dos arts. 7º, caput e §§ 1º e 2; e 23, §1, da Lei nº 8.666/93 e do art. 49, II e III, da Lei Complementar nº 123/06 em razão de deficiências no planejamento das contratações que redundaram em restrição à competitividade dos certames**;**
>
> ***(b)*** inobservância do art. 37, XXI, da Constituição Federal, do art. 3º, I, da Lei nº 10.520/02 e dos artigos 30 e 31, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 em virtude da injustificada dispensa da documentação de qualificação técnica;
>
> ***(c)*** infringência aos artigos 10 e 11 da Lei de Acesso à Informação; ao art. 31 da Constituição Federal; ao art. 7, § 8, da Lei nº 8.666/93 e do ao art. 4, III, do Decreto-Lei 201/67 em razão da ausência transparência e ao embaraço ao exercício do Legislativo local devido ao fornecimento incompleto de informações requisitas;
>
> ***(d)*** violação do artigo 67 da Lei nº 8.666/93 devido a deficiência no acompanhamento e fiscalização dos contratos;
>
> ***(e)*** infringência ao art. 23, §5º da Lei nº 8.666/93 em razão do fracionamento de despesas.

Antes do exame das questões acima suscitadas, julgo necessário fixar três premissas gerais para a correta contextualização do caso concreto.

Em primeiro, as contratações que constituem o objeto desta Denúncia (Peças nº 17 a 22) foram licitadas com fundamento nas já revogadas Leis nº 10.520/02 e 8.666/93, sendo descabido o emprego de teses acusatórias ou defensivas calcadas no regramento ou em inovações da Lei 14.133/21, tendo em vista o que dispõe o art. 190[7] desta Lei.

Em segundo, não houve qualquer questionamento na exordial ou deste Tribunal acerca da viabilidade técnica, econômica e jurídica da opção em

[7] Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

se registrar composição de preços relativos a serviços na área de construção civil (mão-de-obra) sem o fornecimento de materiais, ainda que constitua prática incomum.

Em terceiro lugar, em que pese constar na maioria dos editais ora analisados (Peças nº 17 a 22) que o objeto licitado seria a contratação de empresa para a prestação de serviços de mão de obra terceirizada, a essência de cada uma das contratações, considerado o conjunto de itens que compõem cada uma das Atas de Registro de Preços, é a empreitada sem o fornecimento de materiais, nos termos regulamentados pelos artigos 610, 612 e 613 do Código Civil, *in verbis*:

> Art. 610. O empreiteiro de uma obra pode contribuir para ela só com seu trabalho ou com ele e os materiais.
>
> § 1º A obrigação de fornecer os materiais não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.
>
> Art. 612. Se o empreiteiro só forneceu mão-de-obra, todos os riscos em que não tiver culpa correrão por conta do dono.
>
> Art. 613. Sendo a empreitada unicamente de lavor (art. 610), se a coisa perecer antes de entregue, sem mora do dono nem culpa do empreiteiro, este perderá a retribuição, se não provar que a perda resultou de defeito dos materiais e que em tempo reclamara contra a sua quantidade ou qualidade.

Pois bem, no caso concreto, o acervo documental disponível nas folhas nº 1 e 2 da Petição nº 654370/24 (Peça nº 10) e nas Peças nº 23 a 26 esclarece que diversos itens (mão de obra e materiais) foram registrados em inúmeras e distintas atas de registro de preços e, posteriormente, associados para a consecução de um certo objeto, metodologia que será abordada em detalhe ao longo da fundamentação desta decisão.

Tanto é assim que na folha nº 5 da Petição nº 708135/24 (Peça nº 16) foi relatado que os serviços prestados pela CONSTRUPIASSA na obra do Cemitério Municipal perfizeram o montante de R$ 178.191,17, valor compatível com

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

o somatório das medições da Peça nº 24. Por outro lado, o Prefeito Municipal, em resposta ao Ofício nº 15/2024 (fl. 2 da Peça nº 4), declarou que a reforma do Cemitério havia custado aos cofres municipais a importância de R$ 392.910,40.

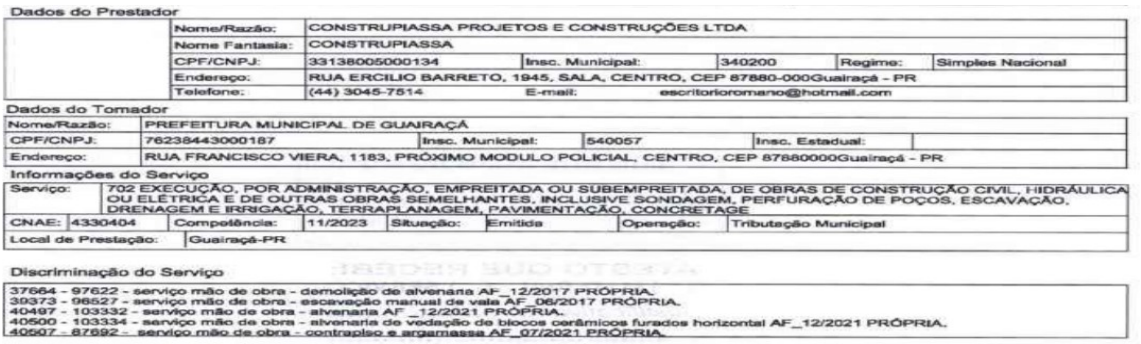
A diferença entre os valores refere-se aos gastos com materiais empregados na empreitada. O fato explicita a natureza da reforma do Cemitério Municipal, que deve ser considerada como um todo, ou seja, a partir da conjunção dos serviços prestados pela CONSTRUPIASSA (mão de obra) e dos materiais empregados. O fracionamento em lotes ou itens não é proibido desde que seja provada a sua viabilidade técnica e econômica e respeitada a integridade qualitativa do objeto a ser executado, sendo ilícita conduta que busque desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas a fim de dissimulá-lo, como parece ter sido a intenção das partes. Nesse sentido:

> **ACÓRDÃO Nº 324/2009. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PLENÁRIO.**
>
> No Voto que fundamentou o Acórdão nº 1946/2006 Plenário, o Relator Marcos Bemquerer Costa já trazia comentário de Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 209), afirmando que "O **fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado**. Não é possível **desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória**."

Raciocínio idêntico deve ser empregado às demais reformas que compõem o escopo desta Denúncia, especialmente a do Pátio Municipal, que consumiu a quantia de R$ 502.879,71 somente a título de mão de obra, e a da Fachada da Paço Municipal, que teve, inclusive, o projeto básico confeccionado pela CONSTRUPIASSA nos termos da Dispensa de Licitação nº 02/2022.

Em complemento, na folha nº 7 da Peça nº 26 consta nota fiscal de prestação de serviços emitida pela CONSTRUPIASSA com as seguintes informações sobre a natureza dos serviços prestado:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8



Dados do Prestador

Nome/Razão:	CONSTRUPIASSA PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA					
Nome Fantasia:	CONSTRUPIASSA					
CPF/CNPJ:	33138005000134	Insc. Municipal:	340200	Regime:	Simples Nacional	
Endereço:	RUA ERCILIO BARRETO, 1945, SALA, CENTRO, CEP 87880-000Guaíraçá - PR					
Telefone:	(44) 3045-7514	E-mail:	escritorioromano@hotmail.com			

Dados do Tomador

Nome/Razão:	PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAIRAÇÁ				
CPF/CNPJ:	76238443000187	Insc. Municipal:	540057	Insc. Estadual:	
Endereço:	RUA FRANCISCO VIERA, 1183, PRÓXIMO MODULO POLICIAL, CENTRO, CEP 87880000Guaíraçá - PR				

Informações do Serviço

Serviço:	702 EXECUÇÃO, POR ADMINISTRAÇÃO, EMPREITADA OU SUBEMPREITADA, DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL, HIDRÁULICA OU ELÉTRICA E DE OUTRAS OBRAS SEMELHANTES, INCLUSIVE SONDAGEM, PERFURAÇÃO DE POÇOS, ESCAVAÇÃO, DRENAGEM E IRRIGAÇÃO, TERRAPLANAGEM, PAVIMENTAÇÃO, CONCRETAGE					
CNAE:	4330404	Competência:	11/2023	Situação:	Emitida	Operação:	Tributação Municipal
Local de Prestação:	Guaíraçá-PR						

Discriminação do Serviço

37684 - 97622 - serviço mão de obra - demolição de alvenaria AF_12/2017 PRÓPRIA.
39373 - 96527 - serviço mão de obra - escavação manual de vala AF_06/2017 PRÓPRIA.
40497 - 103332 - serviço mão de obra - alvenaria AF_12/2021 PRÓPRIA.
40500 - 103334 - serviço mão de obra - alvenaria de vedação de blocos cerâmicos furados horizontal AF_12/2021 PRÓPRIA.
40507 - 87692 - serviço mão de obra - contrapiso e argamassa AF_07/2021 PRÓPRIA.

Os serviços prestados não diziam respeito a mera cessão de mão de obra de pedreiros, mas a execução de reformas, manutenções prediais e obras viárias envolvendo significativo quantitativos de serviços e relevante volume de recurso de públicos, consoante Peças nº 23 a 26. Inclusive, os montantes pagos à CONSTRUPIASSA entre os exercícios de 2021 a 2023 alcançaram a cifra de R$ 1.900.000,00[8], dando conta que as Atas de Registro de Preços que compõem o objeto desta Denúncia foram empregadas na execução de outras obras/reformas, o que inclui a fachada o paço municipal.

Nas folhas nº 4 a 9 da Inicial (Peça nº 3) há relatos que também permitem identificar a essência das reformas, as quais, ressalta-se, possuíam placas de reinauguração. Sobre o tema, a unidade instrutiva, nas folhas nº 10 a 12 da Instrução nº 139/25-CAIS (Peça nº 76), teceu as seguintes considerações:

> Em que pese o Município e seus Procuradores tenham argumentado que as licitações aqui tratadas são para a realização de obras simples, tal argumento não merece prosperar.
>
> Analisando o Edital de Pregão Eletrônico n.º 08/2021, verifica-se que vários lotes não são de execução simples e exigem qualificação técnica para a sua realização.
>
> O lote 25 – escoramento de laje, por exemplo, é de competência do engenheiro civil, conforme Lei nº 5.194/1966, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, especificamente no art. 7º, o qual

[8] Dados extraídos do Portal de Informações para Todos (PIT). O montante de R$1.957.755,88 pode ser assim decomposto: ***(i)*** pagamentos feitos no exercício de 2021 = R$ 761.082,06; ***(ii)*** pagamentos feitos no exercício de 2022 = R$ 693.640,98 e ***(iii)*** pagamentos feitos no exercício de 2023 = R$ 503.032,84. Consulta feita no dia 02/02/2026 às 10:59. A Consulta foi feita por ano e com a indicação do CNPJ da CONSTRUPIASSA, qual seja: 33.138.005/0001-34. Disponível em: https://pit.tce.pr.gov.br/Despesa/DespesaConsulta/Credor

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

dispõe: [...]

O Decreto n.º 23.569/33, por sua vez, no art. 28, alínea b, dispõe que são da competência do engenheiro civil “o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção de edifícios, com todas as suas obras complementares”.

No escoramento de laje, por se tratar de uma estrutura de apoio e parte integrante da estrutura de uma obra, necessita-se de cálculo técnico e a sua má execução ou por um agente sem as qualificações técnicas, pode causar colapso da laje, ferir ou matar trabalhadores ou até mesmo danificar a estrutura permanentemente.

No Edital de Pregão Eletrônico n.º 19/2023, os itens tratam sobre execução de serviços – tubo de concreto com diferentes tamanhos, para redes coletoras de águas pluviais – o que exige escavação, nivelamento, compactação, controle de declividade e interligação com rede pública.

[...]

Já no Edital de Pregão Eletrônico n.º 55/2022, especificamente no lote 43 – o compactador de solos de percussão (soquete com motor a gasolina), destaca-se que a má execução, se o solo não for compactado adequadamente, pode ceder com o tempo, formando desníveis em pisos e calçadas, afundamento de valas e rachaduras em paredes, demonstrando, dessa forma, não se tratar de um serviço simples.

Nos Editais de Pregão Eletrônico n.º 71/2023 e n.º 97/2021, lotes 29 e 04 – armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em uma edificação térrea ou sobrado utilizando aço ca-50 de 8.0 mm – vale mencionar a necessidade de cálculo detalhado e precisão na montagem para garantir a estrutura da obra, não se tratando de um serviço simples e necessitando de qualificação técnica para tanto.

No Edital de Pregão Eletrônico n.º 78/2021, lote 10 – concretagem de blocos de coroamento e vigas baldrame, por se tratar de peças que distribuem cargas entre fundação e superestrutura e de vigas de fundação que transmitem cargas da edificação para o solo, são fundamentais para a estabilidade e segurança da construção, restando evidente que não são serviços simples.

A não exigência de qualificação técnica e a justificativa de que se trata de “serviços simples” e que “qualquer profissional da área poderia prestar

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

tal serviço" está em dissonância com a Lei n.º 8.666/93, visto que a má execução das obras pode gerar inúmeras consequências para o Município, atraindo sua responsabilidade para tanto.

Nas folhas nº 3 a 25 da Peça nº 17; folhas nº 2 a 12 da Peça nº 18; folhas nº 2 a 20 da Peça nº 19; folhas nº 3 a 32 da Peça nº 20; folhas 3 a 20 da Peça nº 21; folhas nº 3 a 22 da Peça nº 22 e Peças nº 23 a 26 constam planilhas de composição de custos, memoriais descritivos, termos de referência além dos registros relativos a medições e pagamentos de serviços executados.

O detido exame das metodologias de contratação, orçamentação e medição dos serviços contratados revela a incompatibilidade destas com as técnicas de contratação típicas da cessão de mão de obra, que, em regra, é remunerada pelo valor hora-homem e em razão da disponibilidade da mão de obra.

Portanto, a tese de que as licitações visavam a mera terceirização dos postos de pedreiro, ajudante de pedreiro, eletricista, pintor etc. para a execução de pequenos trabalhos de manutenção predial constitui argumento eivado de erro e não sustentado pelo conjunto probatório disponível nos autos.

Feitas tais considerações, passo ao exame das demais questões controvertidas.

Passo a análise da **violação do art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/02[9]; dos arts. 7º, caput e §§ 1º e 2; e 23, §1, da Lei nº 8.666/93[10] e do art.**

[9] Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

[10] Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:
I - projeto básico;
II - projeto executivo;
III - execução das obras e serviços.
§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.
IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.
Art. 23 [...] § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

49, II e III, da Lei Complementar nº 123/06[11] devida a inúmeras deficiências verificadas no transcorrer da fase interna dos certames, o que deu causa ao indevido favorecimento a licitante local.

O parcelamento consiste em dividir a solução em distintos lotes compostos por um agregado de itens ou, ainda, cada item representando um lote, sendo que julgamento pode se dar por lote ou por item integrante de cada lote. A finalidade do emprego de tal técnica de contratação é a de ampliar a competição com visas à economicidade, devendo ser empregada somente quanto restar comprovada a sua viabilidade técnica e econômica, nos termos preconizados art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, vigente há época dos fatos.

Nesta esteira, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Súmula nº 247, expediu orientação administrativa reforçando o caráter obrigatório do uso da referida técnica de contratação, mas alertando, em contraponto, para as hipóteses de não incidência da regra, conforme segue:

> 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. (g.n)

Para além, também é assente na jurisprudência do TCU e desta Corte de Contas Estadual que incumbe à Administração, mediante motivação concreta e idônea, demonstrar à viabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto, conforme abaixo retratado:

---

[11] Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:
II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

ACÓRDÃO Nº 324/2009. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PLENÁRIO.

No Voto que fundamentou o Acórdão nº 1946/2006 Plenário, o Relator Marcos Bemquerer Costa já trazia comentário de Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 209), afirmando que "O **fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado**. Não é possível **desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória**."

Sob esse prisma, não vejo como se possa atribuir equívoco à interpretação dos técnicos do Senado de que os serviços previstos no contrato são na sua maioria interdependentes, mesmo porque relativos a uma única obra "a reforma do Edifício-Sede (...)" cuja unidade não pode ser desfeita.

[...]

Sem dúvida, existem razões técnicas suficientes a demonstrar que **a execução da obra em questão de forma integralizada, por um só particular, mostra-se mais satisfatória do que se fosse efetuada por vários particulares, evitando-se a mistura de procedimentos e de responsabilidades**.

Dito isso, tenho claro que **a adjudicação por item de que fala a Súmula 247 do TCU não seria o melhor caminho a ser seguido nesta contratação, cujos elementos técnicos condizem com o seu não-parcelamento, lembrando que a particularidade de a obra ser realizada sem a interrupção das atividades do (...)**, em horários estabelecidos de modo a não prejudicar o desempenho dessas atividades, reforçam ainda mais a necessidade de concentração da fiscalização e gerenciamento da obra.

ACÓRDÃO Nº 2529/2021. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PLENÁRIO.

Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993).

ACÓRDÃO Nº 1845/2018. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PLENÁRIO.

14. Bem se sabe que, à luz do referido art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, e da Súmula nº 247 do TCU, a obrigatoriedade do parcelamento respeitaria os limites de ordem técnica e econômica, salientando que o fundamento para o aludido parcelamento consistiria na ampliação das vantagens para a Administração Pública, de sorte que não se exigiria o parcelamento do objeto, quando tecnicamente inviável ou não recomendável ou, mesmo, quando resulte em aumento dos custos.

No caso em apreço, o Executivo de Guairaçá realizou, na prática, o julgamento e a contratação por item, pois cada componente de custo do orçamento (mão de obra) foi considerado um lote autônomo, conforme segue:

Lote: 2 - Lote 002

Item	Código do produto/serviço	Nome do produto/serviço	Quantidade	Unidade	Preço máximo	Preço máximo total
1	40498	103332 SERV. MÃO DE OBRA - ALVENARIA(ESPESSURA 9 CM) - COTA PARTE ALVENARIA DE VEDAÇÃO DE BLOCOS CERÂMICOS FURADOS NA HORIZONTAL DE 9X14X19CM (ESPESSURA 9CM) E ARGAMASSA DE ASSENTAMENTO COM PREPARO EM BETONEIRA. AF_12/2021	375,00	M²	105,41	39.528,75
TOTAL						39.528,75

Lote: 3 - Lote 003

Item	Código do produto/serviço	Nome do produto/serviço	Quantidade	Unidade	Preço máximo	Preço máximo total
1	40507	87692 SERV. MÃO DE OBRA - CONTRAPISO EM ARGAMASSA - COTA PRINCIPAL CONTRAPISO EM ARGAMASSA TRAÇO 1:4 (CIMENTO E AREIA). PREPARO MANUAL. APLICADO EM ÁREAS SECAS SOBRE LAJE, NÃO ADERIDO, ACABAMENTO NÃO REFORÇADO. ESPESSURA 5CM. AF_07/2021	6.000,00	M²	13,63	81.780,00
TOTAL						81.780,00

Em que pese possível, é incomum em contratações de obras, reformas e serviços de manutenção predial que cada componente de custo (item de serviço/item de mão de obra) constitua lote/item autônomo ou, ainda, que o julgamento se dê por item, tendo em vista a dependência de cada componente para a consecução do objeto como um todo. No caso, se distintos licitantes lograssem êxito em vencer um ou mais lotes de um certame, a reforma de uma edificação dependeria da formalização de distintos contratos para que cada fornecedor executasse de maneira autônoma tarefas que indiscutivelmente são dependentes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

Os registros de medição e pagamentos acostados nas Peças nº 23 a 26 e o relato constante na folha nº 1 da Inicial (Peça nº 3) demonstram que o Município de Guairaçá empregou distintas Atas de Registro de Preços celebradas com a CONSTRUPIASSA para a execução de um certo objeto. A título de exemplo, cito a reforma da Secretaria de Educação (Peça nº 24) que foi concluída a partir da combinação das Atas de Registro de Preços oriundas do Pregão nº 08/2021 (fls. 1 a 86 e 93 a 153 da Peça nº 24) e do Pregão nº 21/2021 (fls. 87 a 92 da Peça nº 24).

Diante de tal contexto, considere o seguinte cenário hipotético: ***(i)*** suponha que o Edital de Pregão Eletrônico nº 008/2021 tenha gerado 5 Atas de Registro de Preços distintas, com 5 prestadores de serviços diferentes e que ***(ii)*** na execução de reforma ou manutenção predial, cada um dos fornecedores fosse contratado para a execução de um dos seguintes itens de serviços:

Discriminação do Serviço
37664 - 97622 - serviço mão de obra - demolição de alvenaria AF_12/2017 PRÓPRIA.
39373 - 96527 - serviço mão de obra - escavação manual de vala AF_06/2017 PRÓPRIA.
40497 - 103332 - serviço mão de obra - alvenaria AF _12/2021 PRÓPRIA.
40500 - 103334 - serviço mão de obra - alvenaria de vedação de blocos cerâmicos furados horizontal AF_12/2021 PRÓPRIA.
40507 - 87692 - serviço mão de obra - contrapiso e argamassa AF_07/2021 PRÓPRIA.

Não me parece razoável, ou racional, supor que havia viabilidade no parcelamento adotado pela Denunciada, dada a possibilidade de distintos fornecedores executarem no mesmo contexto itens de serviço que são dependentes entre si. O fracionamento implementado pela parte desnaturou o objeto, fragmentando-o em contratações diversas e importou em risco de impossibilidade de execução satisfatória. Não se trata somete de uma questão de ordem operacional, mas também natureza jurídica, especialmente no que diz respeito aos desdobramentos decorrentes da má qualidade dos serviços prestados ou, ainda, da sua inexecução.

Analisando a questão sobre outro ângulo, os documentos acostados nas folhas 1, 6 e 36 da Peça nº 24 demonstram que cada Medição era procedida de uma Requisição de Compra e de uma Nota de Empenho, sendo que não havia identificação precisa da reforma nestes documentos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8



CNPJ: 75238443000187 IE:
Endereço: Francisco Vieira, 1183 CEP: 87880000 Cidade: Guairaçá
Fone: Fax:

Requisição de compra para fornecedor

Requisição
Número: 29640 Processo:

Licitação
Pregão: 9/2021 Processo licitatório: 18/2021 Data homologação: 14/04/2021 Data emissão: 25/06/2021 Qtde. de itens: 14

Contrato/Aditivo
Contrato: Sequência: 41529 - 54-2/2021 Aditivo: Início da vigência: 14/04/2021 Fim da vigência: 13/04/2022 Fim da vigência atualizada: Início da execução: 14/04/2021 Fim da execução: 13/04/2022 Fim da execução atualizada:
Fiscal do contrato: CICERO ALVES BATISTA

Solicitante
Código: 4257 Nome: SILVANA APARECIDA DE SOUZA MINUZZO

Local
Código: 1001 Nome: GABINETE DO PREFEITO

Órgão
Código: 01 Nome: GESTÃO MUNICIPAL

Entrega

Fornecedor
4349-4 CONSTRUPIASSA CONSTRUTORA E
Tel: (44) 99127-0077 E-Mail: santosepiassa@gmail.com

Tipo do empenho
1 - Ordinário

Pagamento
Forma: CONFORME EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Também não consta dentre os documentos da fase de execução das reformas/obras qualquer menção sobre projeto básico, cronogramas físicos-financeiro, ART's ou outra peça de planejamento que permita identificar, *a priori*, quais Atas de Registro de Preços seriam utilizadas para a conclusão dos serviços ou, ainda, que sirva de referência para fins de entendimento da concepção do objeto; de fiscalização e de controle de gastos (Peças nº 23 a 26).

O aparente estado de desorganização e de falta de transparência na prestação dos serviços só não foi agravado, salvo melhor juízo, em razão da CONSTRUPIASSA ter figurado como signatária de todas as Atas de Registro de Preços.

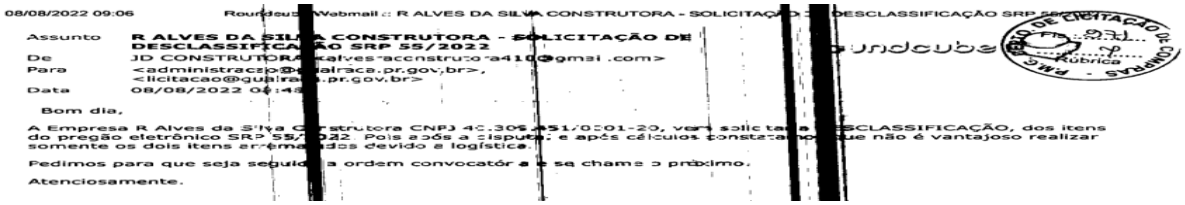
O apanhado de esclarecimentos e fatos retratados denotam os resultados de ordem prática decorrentes do fracionamento adotado pelo Município de Guairaçá nas contratações destinadas a reformas e obras em vias pública e edificações e comprovam a sua inequívoca inviabilidade da técnica.

Além da indiscutível inviabilidade do parcelamento implementado, a sua adoção, no caso concreto, não incentivou a competitividade, além de não ter contribuído para a melhor absorção dos recursos disponíveis no mercado ou, ainda, gerado economia de escala, eis que licitantes não sediados no Município de Guairaçá e/ou que não venceram número razoável de lotes parecem ter perdido o incentivo de participar das disputas ou, ainda, de manterem suas propostas nos poucos lotes que tenham por ventura vencido.

Explico, a CONSTRUPISSA, empresa local, acabou se sagrado vencedora de todos os lotes disputados, seja em razão ausência de interessados

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

para o lote[12]; devido a baixa competitividade ou em virtude da desistência dos licitantes que participaram e venceram alguns poucos itens, os quais, isoladamente, mostravam-se economicamente desvantajosos, conforme segue[13] :



08/08/2022 09:06 Roundcube Webmail :: R ALVES DA SILVA CONSTRUTORA - SOLICITAÇÃO DE DESCLASSIFICAÇÃO SRP 55/2022

Assunto R ALVES DA SILVA CONSTRUTORA - SOLICITAÇÃO DE DESCLASSIFICAÇÃO SRP 55/2022

De JD CONSTRUTORA <alves.acenstrucao410@gmail.com>

Para <administracao@guairaca.pr.gov.br>, <licitacao@guairaca.pr.gov.br>

Data 08/08/2022 09:48

Bom dia,

A Empresa R Alves da Silva Construtora CNPJ 40.309.451/0001-20, vem solicitar a DESCLASSIFICAÇÃO, dos itens do pregão eletrônico SRP 55/2022. Pois após a disputa e após cálculos constatamos que não é vantajoso realizar somente os dois itens arrematados devido a logística.

Pedimos para que seja seguida a ordem convocatória e se chame o próximo.

Atenciosamente.

INABILITAÇÃO		
Licitante	CNPJ	Motivo
CAIUA GESTÃO DE MÃO DE OBRA LTDA	36130781000155	Licitante solicitou a desclassificação dos lotes 15 e 16.

INABILITAÇÃO		
Licitante	CNPJ	Motivo
R. ALVES DA SILVA CONSTRUTORA	40309451000120	Licitante solicitou a desistência dos lotes 03 e 05.

INABILITAÇÃO		
Licitante	CNPJ	Motivo
R. ALVES DA SILVA CONSTRUTORA	40309451000120	A empresa R. ALVES DA SILVA CONSTRUTORA, está desclassificada por solicitação própria, fornecedor não tem interesse em executar os lotes ganhos.

O Procurador Municipal, **Sr. Juliano Marcelo Germano**, na folha nº 6 da Petição º 780006/24 (Peça nº 43), fez o seguinte apontamento:

> Atualmente, o município efetuou nova contratação do mesmo objeto (Pregão 71/2023), seguindo os mesmos moldes e requisitos. Nesta licitação, houve a participação de seis empresas, das quais três foram declaradas vencedoras:
>
> • BRAVO SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES EIRELI
>
> • CAIUÁ GESTÃO DE MÃO DE OBRA LTDA
>
> •CONSTRUPIASSA CONSTRUTORA E METALÚRGICA EIRELI

A alegação do Procurador Municipal é incorreta, eis que deixou de considerar que a CONSTRUPIASSA foi a vencedora de todos os 63 lotes do Edital de Pregão Eletrônico nº 71/2023 e que a empresa CAIUÁ GESTÃO DE MÃO

[12] Não houve competição na fase externa do Pregão Eletrônico nº 19/2023 (fls. 80 a 89 da Peça nº 18).
[13] Evidências extraídas da fl. 558 da Peça nº 19; da fl. 377 da Peça nº 20; da fl. 414 da Peça nº 19 e da fl. 184 da Peça nº 22.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

DE OBRA LTDA, empreiteira situada no Município de Paranavaí, abdicou dos itens que havia vencido em razão da inviabilidade econômica, sendo que tais afirmações são sustentadas pelo conjunto probatório acostados nas folhas nº 166, 377 e 434 a 440 da Peça nº 20.

No dia 23/04/2023 foi realizada a sessão pública do Edital de Pregão Eletrônico nº 19/2023, cujo objeto era a execução de serviços de galerias em vias públicas e foi injustificadamente parcelado em 5 Lotes, não tendo sido verificada competição em nenhum dos lotes ofertados (fl. 80 a Peça nº 18), o que denota a incorreção da tese defensiva que atribui a ausência/baixa de competitividade de alguns certames aos efeitos pandemia provocado pela COVID-19.

Registra-se, também, que não consta na fase interna de nenhum dos certames, estudo técnico ou motivação prévia e concreta hábil a demonstrar que a opção pelo fracionamento por item de que fala a Súmula 247 do TCU ou em distintos editais (realização de licitações distintas para registro de preços unitário de itens de mão de obra e de materiais) seria a melhor estratégia a ser seguida para a execução das obras, reformas e manutenções prediais do Município de Guairaçá.

O fracionamento adotado, na prática, não viabilizou ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. As partes, cientes da inviabilidade da técnica da metodologia empregada e da sua nocividade à competitividade, fizeram uso alegações de defesas calcadas na literalidade da lei, em teses abstratas e desprovidas de sustentação técnica, lógica e probatória, conforme segue[14]:

> As licitações especificadas **no presente autos foram divididas em itens, conforme podemos verificar nos editais de licitação já juntado no processo, visto que há entendimento que a divisão por item gera maior competitividade entre as empresas**, o que por sua vez oferece maior economia à administração pública.
>
> [...]
>
> Assim, **a técnica de julgamento coaduna com o**

[14] Trechos extraídos do contraditório conjunto acostado na Peça nº 74.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

> **determinado pela jurisprudência**. [...]
>
> [...]. É sabido que **despesas com deslocamento encarece o serviço, desta forma, todo o processo administrativo foi desenvolvido para a ampliação de participação do certame, coadunado com a economia da prestação do serviço e desenvolvimento local**.
>
> [...]
>
> **Não podemos determinar quantas empresas participarão de um certame**. A administração Pública **cabe o dever de cumprir os preceitos legais e aguardar que empresas qualificadas participem do certame**. (g.n)

Respeitosamente, não merece prosperar a alegação de que buscou-se observar os preceitos da Lei de licitações e da jurisprudência do TCU, porquanto a parcelamento empregado, na prática, subverteu e deturpou o §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 ao dar ensejo a resultado contrário aos fins por ela almejado, restando comprovado, incontestamente, a violação a regra e a jurisprudência retrocitada.

Questiona-se, se o intento era a contratação de postos de trabalho para a consecução de meros reparos, o mais adequado seria a contratação, sob demanda, de empresa especializada na cessão de mão-de-obra de pedreiro, pintor, carpinteiro etc. em que a remuneração se daria por hora-homem ou por tarefa, argumento que ressalta e reforça a impropriedade da solução eleita.

Não bastasse isso, o modelo de contratação permitiu o amplo emprego das benesses dos incisos I e III do Art. 48 da Lei Complementar nº 123/06. Sobre o tema, convém citar os seguintes precedentes do TCU:

> **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO 718/2024. PLENÁRIO.**
>
> c.2) realização de certame exclusivo às microempresas ou empresas de pequeno porte sem demonstrar a existência de ao menos três fornecedores competitivos enquadrados nessas categorias, sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, em afronta ao previsto no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

art. 48, inc. I, c/c o art. 49, inc. II, da Lei Complementar 123/2006, e art. 6º c/c o art. 10, inciso I, do Decreto 8.538/2015; (Sem grifo no original)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO 6329/2020. SEGUNDA CÂMARA.

Considerando que o referido art. 49, II, da LC nº 123, de 2006, deve ser interpretado no sentido de exigir a efetiva participação de, no mínimo, 3 (três) fornecedores competitivos dentro do correspondente certame, não bastando aí que as ME e EPP existam na localidade ou região sem participarem do processo licitatório;

Considerando que tal interpretação teria sido adotada no Voto do Acórdão 3771/2011-TCU-Primeira Câmara do TCU, sob a relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, de modo que somente com essa efetiva participação no certame é que se apurar a efetiva capacidade de a ME ou a EPP cumprir as exigências estabelecidas no Instrumento convocatório;

Considerando que a aludida circunstância fixada pela LC nº 123, de 2006, é similar à prevista pela Lei nº 8.666, de 1993, para a licitação mediante convite, quando se exige a repetição do certame, com a chamada de novos participantes, diante do não comparecimento de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas;

Considerando que o escasso posicionamento doutrinário em sentido diverso não possuiria a natureza de norma jurídica e figuraria, assim, com o caráter meramente indicativo; (sem grifo no original)

No caso concreto, não consta na documentação relativa à fase interna das licitações indicativos quanto a realização de pesquisas, estudos ou quaisquer outros expedientes tendentes a satisfazer os requisitos dos inciso II e III do art. 49 da Lei Complementar nº 123/06.

Nas folhas nº 6 a 10 da Instrução nº 139/25-CAIS (Peça nº 76) relata-se a inexistência de justificativa técnica ou econômica em qualquer dos editais para divisão em inúmeros e excessivos lotes e que a praxe facilitou a participação de somente MEI, ME e EPP, conforme segue:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

Os Editais dos Pregões Eletrônicos n.º 08/2021, com 47 (quarenta e sete) lotes; n.º 19/2023, com 5 (cinco) lotes e n.º 78/2021, com 30 (trinta) lotes, limitou a participação para MEI, ME e EPP, visto que em ambos os editais há a exclusividade apenas para essas empresas.

O Edital n.º 55/2022, com 68 (sessenta e oito) lotes, promoveu a ampla participação, com reserva de 25% para microempresas e empresas de pequeno porte, da seguinte forma: [...]

Em consulta ao Portal de Informação para Todos – PIT, consta a participação de 5 (cinco) microempresas e empresas de pequeno porte no respectivo procedimento:

[...]

Da análise do edital, pode-se concluir que a divisão do objeto do certame em inúmeros lotes sem justificativa técnica ou econômica viabilizou a aplicação da benesse de que trata o art. 48, da Lei Complementar nº 123/06.

Portanto, ainda que o Edital não tenha feito restrições quanto à participação exclusiva de MEI, ME e EPP, nota-se que a divisão excessiva em lotes facilitou a participação de somente essas empresas.

O Edital do Pregão Eletrônico n.º 71/2023 com 63 (sessenta e três) lotes, promoveu a ampla participação, com reserva de 25% para microempresas e empresas de pequeno porte (peça 20, fls. 39 a 41).

Em consulta ao Portal de Informação para Todos – PIT, vê-se que todos os participantes são ME ou EPP, exclusivamente:

[...]

Desta feita, embora o edital não tenha feito restrições quanto à participação exclusiva de MEI, ME e EPP para todos os lotes, nota-se que a divisão excessiva em lotes facilitou para que houvesse a participação dessas empresas na licitação.

[...]

Ou seja, mesmo nas licitações que foram realizadas com ampla participação de grandes e pequenas empresas, o excesso de divisão de lotes pode ter contribuído para que a maioria das empresas participantes tenham sido de pequeno porte.

Apesar do Município e seus Procuradores terem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

> justificado a divisão do objeto do certame em inúmeros lotes na intenção de estimular a competitividade entre as empresas, nota-se que tal divisão facilitou com que somente pequenas empresas participassem dos procedimentos.
>
> O tratamento diferenciado em licitações deve observar a necessidade de que a restrição seja tecnicamente justificada, não sendo cabível a justificativa genérica, rasa, que não adentre especificamente no objeto licitado.
>
> No caso concreto, não há justificativa técnica ou econômica em qualquer dos editais que legitime a divisão em inúmeros e excessivos lotes, o que facilitou a participação de somente MEI, ME e EPP.
>
> A Administração não comprovou e fundamentou que a divisão em inúmeros lotes seria economicamente mais viável se fosse dividida em lotes menores, pois como verificado no decorrer da análise, tal situação acabou ocasionando a participação com a maioria das empresas de pequeno porte, o que acabou por afastar a participação de empresas de grande porte.

Além do mais, a alegação da Procuradora Municipal sobre a realização de pesquisa junto a um suposto "cadastro" de ME/EPP's locais está destituída de prova que a sustente, sendo que o baixo nível competitividade verificado na fase de externa de grande parte do lotes licitados é indicativo da inobservância dos preceitos dos incisos II e III do art. 49 da LC nº 123/06.

Portanto, o contexto fático-jurídico disponível permite concluir pela inexistência de motivação idônea e concreta na fase de planejamento em relação a viabilidade técnica e econômica de diversas escolhas chave das contratações, o que, por conseguinte, acabou beneficiando licitante local e à violação, dentre outras, das disposições do art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/02; dos arts. 7º, caput e §§ 1º e 2; e 23, §§ 1º e 5º, da Lei nº 8.666/93 e do art. 49, II e III, da Lei Complementar nº 123/06.

Dando continuidade, no que diz respeito à **inobservância do art. 37, XXI, da Constituição Federal** devido a injustificada dispensa da documentação de qualificação técnica, o inciso I do art. 3º da Lei 10.520/02 impunha

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

à autoridade competente o dever justificar, dentre outros aspectos, as exigências de habilitação.

O §1º do art. 32 da Lei nº 8.666/93, de aplicação subsidiária[15], rezava que documentação habilitação de que tratam os arts. 28 a 31 da referida Lei poderia ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

No caso concreto, a motivação para a dispensa de comprovação de qualificação técnica para cada um dos certames deu-se a posteriori e em contradição com literalidade da lei. Além do mais, os objetos contratados não diziam respeito à terceirização de mão de obra para realização de meros reparos, mas a reformas e obras de construção civil mediante regime de empreitada sem a obrigação do fornecimento de materiais, nos termos já retratados nesta decisão[16].

Ou seja, além da literal violação às disposições do art. 3º, I, da Lei 10.520/02 e do §1º do art. 32 da Lei nº 8.666/93, a alegação de que a dispensa da comprovação de qualificação técnica justificou-se pela ausência de complexidade dos serviços contratados está destituída de sustentação probatória.

Na folha nº 12 da Instrução nº 139/25-CAIS (Peça nº 76) o tema foi abortado nos seguintes termos:

> Em todos os editais analisados não há motivação expressa para a não exigência do requisito de qualificação técnica do art. 30 da Lei Federal n.º 8.666/93, o qual foi dispensado em contrariedade com o §1º do art. 32 da Lei Federal n.º 8.666/93.
>
> A não exigência de qualificação técnica e a justificativa de que se trata de "serviços simples" e que "qualquer profissional da área poderia prestar tal serviço" está em dissonância com a Lei n.º 8.666/93, visto que a má execução das obras pode gerar inúmeras consequências para o Município, atraindo sua responsabilidade para tanto.

[15] Art. 9º da Lei nº 10.520/02: Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

[16] Como já relatado, a conclusão baseia-se ***(i)*** na natureza das reformas indicadas nas folhas nº 4 a 9 da Inicial (Peça nº 3) e nas folhas nº 10 a 12 da Instrução nº 139/25-CAIS (Peça nº 76); ***(ii)*** nos quantitativos contratados e ***(iii)*** nos montantes repassados à CONSTRUPIASSA entre os exercícios de 2021 a 2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

Inclusive, nas folhas nº 4, 6, 8 e 9 da Inicial (Peça nº 3) há relato sobre a má qualidade e precariedades dos serviços prestados pela CONSTRUPIASSA, aspecto que materializa as consequências do ilícito administrativo perpetrado pelos agentes públicos incumbidos do planejamento e da condução dos certames em apreço.

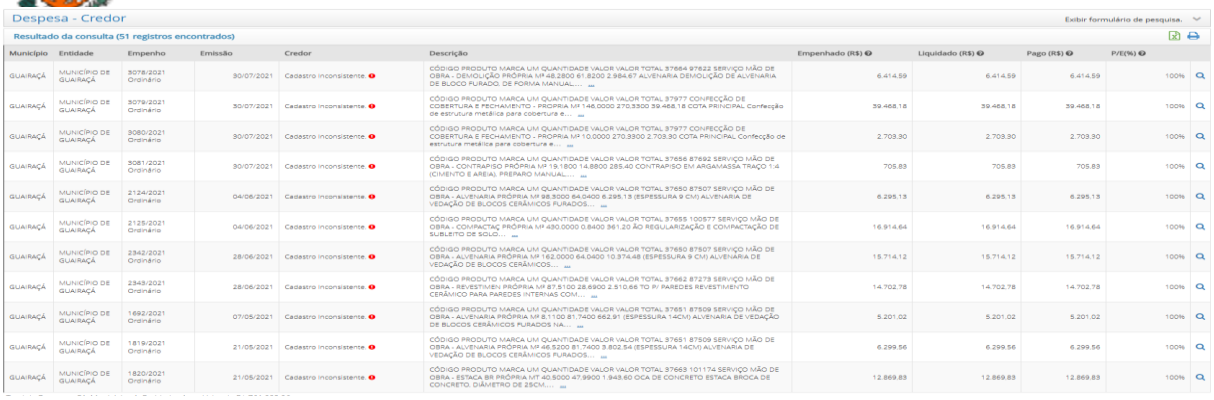
A existência de profissional técnico com atribuição de vistoriar a execução dos serviços é medida obrigatória e inerente a toda contratação pública, não constituindo motivo idôneo para dispensa da qualificação técnica. Para além, o princípio do formalismo moderado não se destina e, tão pouco, legitima à anulação de disposições constitucionais e legais acerca da necessidade de comprovação de qualificação técnica mínima.

Como argumento complementar, nas folhas nº 4 a 9 do Despacho nº 1373/24-GCAZ (Peça nº 29) foi citado que a **CONSTRUPIASSA PROJETOS E CONSTRUCOES LTDA** não detinha a expertise necessária para a consecução de cada um dos objetos licitados caso estes tivessem sido licitados em lote único ou mediante parcelamento que atendesse os requisitos do §1º do art. 23 da Lei 8.666/93.

Nesta perspectiva, o documento acostado na folha nº 200 da Peça nº 8 indica que o capital social da CONSTRUPISSA era de apenas R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais). Na folha nº 190 da Peça nº 8 revela que a empresa foi constituída no dia 25/03/2019 para explorar a atividade de comércio varejista de ferragens, mas, em 26/09/2019, alterou seu objeto social para operar no ramo de construção civil, passando a prestar serviços para a Administração Pública no âmbito do Estado do Paraná somente a partir de maio de 2021 e para o Município de Guairaçá[17], conforme segue:

[17] Pesquisa realizada no Portal de Informações Para Todos (PIT) em 03/02/2026 as 13:59 e tendo por parâmetro de pesquisa o CNPJ nº 33.138.005/0001-34. Foram investigados as pagamentos realizados à CONSTRUPIASSA nos exercícios de 2019, 2020 e 2021. Disponível em: https://pit.tce.pr.gov.br/Despesa/DespesaConsulta/Credor/?f=eyJFc2ZlcmFfaWRFc2ZlcmEiOiIwIiwiRXN0cnV0dXJhQWRtaW5pc3RyYWNhb19pZEVzdHJ1dHVyYURlQWRtaW5pc3RyYWNhbyI6IjAiLCJOYXR1cmV6YUp1cmlkaWNhX2lkTmF0dXJlemFKdXJpZGljYSI6IjAiLCJNdW5pY2lwaW9faWRNdW5pY2lwaW8iOiIwIiwibnJFbXBlbmhvIjoiIiwibnJBbm8iOiIyMDIxIiwibnJEb2NDcmVkb3liOiIzMzEzODAwNTAwMDEzNCIsIm5tQ3JlZG9yIjoiIiwiaWRzVGlwb1NpdHVhY2FvIjoiLTEiLCJtb25leVJhbmdlTWluIjoiIiwibW9uZXlSYW5nZU1heCI6IiIsImR0SW5pY2lvIjoiIiwiZHRGaW0iOiIiLCJpZHNUaXBvRW1wZW5obyI6IiIsImZsRmlsdHJvRXhlY3V0YWRvIjp0cnVlLCJuck9yZGVtIjoiIiwiZHhZ2luYSI6MjAsIm5yUGFnaW5hIjoxLCJpZE11bmljaXBpbyI6IjAiLCJpZEVzZmVyYSI6IjAiLCJpZEVzdHJ1dHVyYURlQWRtaW5pc3RyYWNhbyI6IjAiLCJpZE5hdHVyZXphSnVyaWRpY2EiOiIwIn0=#

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8



Despesa - Credor

Exibir formulário de pesquisa.

Resultado da consulta (51 registros encontrados)

Município	Entidade	Empenho	Emissão	Credor	Descrição	Empenhado (R$)	Liquidado (R$)	Pago (R$)	P/E(%)
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	3078/2021 Ordinário	30/07/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37664 97622 SERVIÇO MÃO DE OBRA - DEMOLIÇÃO PRÓPRIA M² 48.2800 61.8200 2.984.67 ALVENARIA DEMOLIÇÃO DE ALVENARIA DE BLOCO FURADO, DE FORMA MANUAL...	6.414,59	6.414,59	6.414,59	100%
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	3079/2021 Ordinário	30/07/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37977 CONFECÇÃO DE COBERTURA E FECHAMENTO - PRÓPRIA M² 146.0000 270.3300 39.468,18 COTA PRINCIPAL Confecção de estrutura metálica para cobertura e...	39.468,18	39.468,18	39.468,18	100%
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	3080/2021 Ordinário	30/07/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37977 CONFECÇÃO DE COBERTURA E FECHAMENTO - PRÓPRIA M² 10.0000 270.3300 2.703,30 COTA PRINCIPAL Confecção de estrutura metálica para cobertura e...	2.703,30	2.703,30	2.703,30	100%
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	3081/2021 Ordinário	30/07/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37656 87692 SERVIÇO MÃO DE OBRA - CONTRAPISO PRÓPRIA M² 19.1800 14.8800 285.40 CONTRAPISO EM ARGAMASSA TRAÇO 1:4 (CIMENTO E AREIA), PREPARO MANUAL:...	705,83	705,83	705,83	100%
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	2124/2021 Ordinário	04/06/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37650 87507 SERVIÇO MÃO DE OBRA - ALVENARIA PRÓPRIA M² 98.5000 64.0400 6.295,13 (ESPESSURA 9 CM) ALVENARIA DE VEDAÇÃO DE BLOCOS CERÂMICOS FURADOS:...	6.295,13	6.295,13	6.295,13	100%
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	2125/2021 Ordinário	04/06/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37655 100577 SERVIÇO MÃO DE OBRA - COMPACTAÇ PRÓPRIA M² 430.0000 0.8400 361.20 AO REGULARIZAÇÃO E COMPACTAÇÃO DE SUBLEITO DE SOLO:...	16.914,64	16.914,64	16.914,64	100%
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	2342/2021 Ordinário	28/06/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37650 87507 SERVIÇO MÃO DE OBRA - ALVENARIA PRÓPRIA M² 162.0000 64.0400 10.374,48 (ESPESSURA 9 CM) ALVENARIA DE VEDAÇÃO DE BLOCOS CERÂMICOS:...	15.714,12	15.714,12	15.714,12	100%
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	2343/2021 Ordinário	28/06/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37662 87273 SERVIÇO MÃO DE OBRA - REVESTIMEN PRÓPRIA M² 87.5100 28.6900 2.510,66 TO P/ PAREDES REVESTIMENTO CERÂMICO PARA PAREDES INTERNAS COM:...	14.702,78	14.702,78	14.702,78	100%
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	1692/2021 Ordinário	07/05/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37651 87509 SERVIÇO MÃO DE OBRA - ALVENARIA PRÓPRIA M² 8.1100 81.7400 662.91 (ESPESSURA 14CM) ALVENARIA DE VEDAÇÃO DE BLOCOS CERÂMICOS FURADOS NA:...	5.201,02	5.201,02	5.201,02	100%
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	1819/2021 Ordinário	21/05/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37651 87509 SERVIÇO MÃO DE OBRA - ALVENARIA PRÓPRIA M² 46.5200 81.7400 3.802,54 (ESPESSURA 14CM) ALVENARIA DE VEDAÇÃO DE BLOCOS CERÂMICOS FURADOS:...	6.299,56	6.299,56	6.299,56	100%
GUAIRAÇÁ	MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ	1820/2021 Ordinário	21/05/2021	Cadastro inconsistente	CÓDIGO PRODUTO MARCA UM QUANTIDADE VALOR VALOR TOTAL 37663 101174 SERVIÇO MÃO DE OBRA - ESTACA BR PRÓPRIA MT 40.5000 47.9900 1.943,60 OCA DE CONCRETO ESTACA BROCA DE CONCRETO, DIÂMETRO DE 25CM:...	12.869,83	12.869,83	12.869,83	100%

Na folha nº 4 do Peça nº 23 consta que a primeira nota fiscal de prestação de serviços emitida pela CONSTRUPIASSA para o Município de Guairaçá está datada de 07/05/2021 e com a numeração de sequência nº 0014, fato que materializa a contemporaneidade do início das operações da empresa no ramo de construção civil, conforme segue:



CONSTRUPIASSA
CONSTRUTORA E MATELÚRGICA EIRELI
Fone: (44) 99147-0608
Rua Constâncio Cucato, 2123 - Centro - CEP 87880-000 - Guairaçá - Paraná
Insc. Estadual: 90809213-97 CNPJ: 33.138.005/0001-34
Nota Fiscal de Prestação de Serviço 0014
Data: 07 / maio / 2021
Nome:
End.:
Bairro: Mun.: Est.:
Fone/Fax: CEP:
CNPJ/CPF:
Insc. Est./RG:

Além do mais, a sequência da numeração das notas fiscais de prestação de serviços anexada junto a documentação relativa à medição e pagamento dos serviços prestados (Peças nº 23 a 27) indicia que a CONSTRUPIASSA manteve relação comerciais quase que exclusivamente com o Município de Guairacá no decorrer do exercício de 2021.

Em suma, a baixa capacidade financeira da contratada; a sua recente constituição; a contemporaneidade do início das operações no ramo de construção civil; o atual histórico de relacionamento comercial com a Administração; a exclusiva prestação de serviços para o Município de Guairaçá, a opção da Denunciada pelo regime de empreitada sem o fornecimento de materiais e os registros acercada má qualidade e precariedade dos serviços prestados constituem circunstâncias concretas que descrevem resquícios acerca da ausência expertise e capacidade técnica-operacional da CONSTRUPIASSA para a execução dos objetos dos certames em apreço, sejam eles considerados de *per si* em sua integralidade (lote único por certame), em conjunto (conjugação dois ou mais de editais), ou,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

ainda, parcelados na forma eleita pela Administração Municipal.

De toda forma, é fato que inexiste impedimento à contratação de empresas recém-constituídas, desde que ***(i)*** comprovada capacidade técnica-operacional mínima destas para execução do objeto pelos meios usuais e admitidos na legislação ou que ***(ii)*** a dispensa da documentação relativa à qualificação técnica se dê na forma da lei e de maneira motivada, sendo que nenhuma das hipóteses mencionadas restaram comprovadas no caso concreto.

Em conclusão, ao contrário do que foi alegado pelas partes, a Administração Pública não detém a prerrogativa de dispensar a comprovação de qualificação técnica mínima e essencial a resguardar a escorreita execução do objeto ao seu bel prazer e fora das hipóteses autorizada em Lei, restando configurado, no caso, à inobservância do art. 37, XXI, da Constituição e a violação das disposições do art. 3º, I, da Lei 10.520/02 e do art. 32, §1º, da Lei nº 8.666/93.

Passo a examinar a **infringência aos arts. 10 e 11 da Lei de Acesso à Informação; ao art. 31 da Constituição Federal; ao art. 7, § 8, da Lei nº 8.666/93 e ao art. 4, III, do Decreto-Lei 201/67** em razão da ausência transparência e ao embaraço ao exercício do Legislativo local.

O art. 31 da Constituição prevê que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, sendo que o art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/67 instrumentaliza o dispositivo constitucional ao estabelecer como **infração político-administrativa** do Prefeito a conduta de deixar de atender pedidos de informações da Câmara Municipal.

Para além, os arts. 10 e 11 da LAI consagram os deveres de divulgação proativa (transparência ativa) e de atendimento a pedidos de acesso (transparência passiva). A prestação de informações fragmentadas, que não atendem ao solicitado, descumpre o comando legal de fornecer informações verdadeiras, completas e tempestivas, necessárias ao exercício do controle social e administrativo, ferindo o objetivo fundamental da lei que assegurar o acesso à informação pública.

Ou seja, não se trata somente do dever de divulgar informações no respectivo Portal de Transparência, mas, também, o de fornecê-las de maneira

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

tempestiva e completa quando requisitadas.

No âmbito das contratações públicas, a transparência passiva era assegurada, dentre outros dispositivos, pelo § 8º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 que obrigava a Administração a fornecer, a qualquer interessado, dados necessários à fiscalização do contrato.

No caso em apreço, o Legislativo de Guairaçá, de forma legítima e mediante Requerimento nº 20/2024 (fl. 3 da Peça nº 4), requisitou informações acerca da execução dos contratados executados pela CONSTRUPIASSA.

Em resposta (fl. 4 da Peça nº4), o Prefeito Municipal solicitou dilação de prazo por mais 15 (quinze) dias para contemplar todos os questionamentos. Todavia, na folha nº 4 da Inicial (Peça nº 3) há relato sobre o não fornecimento das informações requisitas, bem como o não funcionamento do Portal de Transparência.

As evidências disponíveis nas folhas nº 1, 4 e 6 a 10 da Peça nº 4 e na folha nº 16 da Instrução nº 139/25-CAIS (Peça nº 76) comprovam a imprecisão e incompletude dos poucos esclarecimentos prestados pelo Prefeito Municipal. Ainda que se suscite o empenho para atender à requisição de documentos, fato é que não houve o adimplemento integral por parte do gestor responsável.

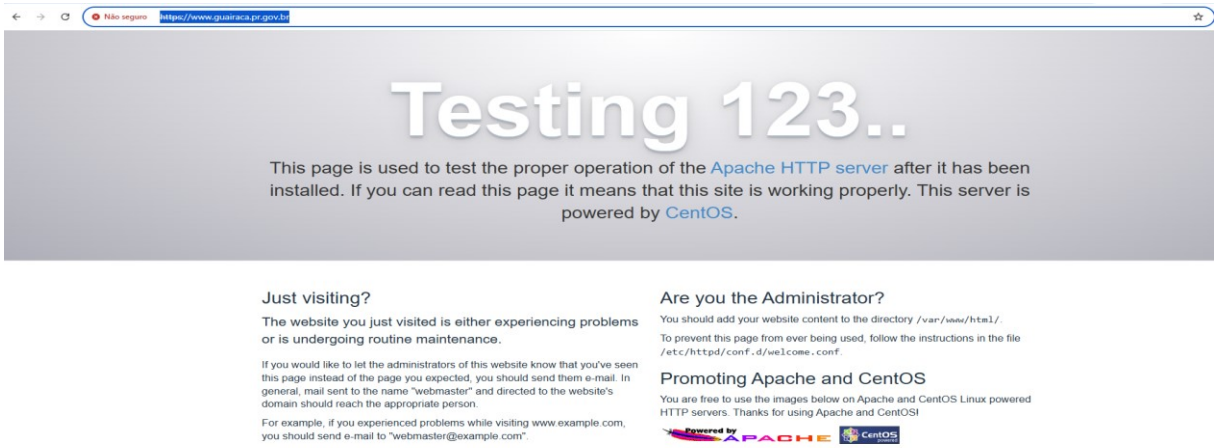
Tal conduta constitui embaraço ao livre exercício do controle externo pelo Legislativo local e, por conseguinte, o desrespeito a Standarts Republicanos e Democráticos (Prestação de Contas, Res Pública, Separação do Poderes) e a princípios basilares que regem a atuação administrativa (legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e transparência).

Em sede de contraditório, o jurisdicionado limitou-se a suscitar dificuldades na disponibilização de informações em seu Portal de Transparência do Município sem esclarecer, na plenitude, as questões levantadas pelo Legislativo Municipal. Na folha nº 14 da Instrução nº 139/25-CAIS (Peça nº 76) cita-se a tentativa de reestabelecimento do portal de transparência, *in verbis*:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

> No caso em tela, o denunciante afirma ter enfrentado dificuldades em acessar o Portal da Transparência do Município de Guairaçá para obter informações sobre as licitações de que suspeitava existir irregularidades.
>
> O Município apresentou em sua defesa o link do site do Portal da Transparência, que demonstra os procedimentos de licitações, dispensas, inexigibilidades, avisos e íntegra dos processos, **a partir de 2024**.
>
> Em breve consulta à página, **na aba Licitações/Estoque, a parte em que deveriam constar informações sobre as licitações ocorridas antes de 2023 (visto que os editais objeto deste processo ocorreram antes ou em 2023), apresentou erro**: (g.n)

Registro que seis meses após à constatação de indisponibilidade do Portal de Transparência pela unidade de instrução técnica, o serviço ainda não foi reestabelecido[18], o que denota a continuidade do descumprimento do dever de transparência ativa por parte do jurisdicionado, conforme segue:



Independentemente do êxito do reestabelecimento do Portal de Transparência, entendo que as impropriedades verificadas no dever de transparência passiva deve ser censura da parte desta Corte de Contas, mostrando-

[18] Pesquisa realizada no dia 04/02/2026 as 12:34. Disponível em: https://www.guairaca.pr.gov.br/

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

se, portanto, pertinente a manutenção do apontamento.

Respeitosamente, julgo inadequado afastar o reconhecimento da irregularidade em debate em razão do mero tentativa de saneamento das deficiências do portal de transparência, o qual, inclusive, foi insuficiente para sanar a irregularidade e se deu em razão da atuação desta Corte de Contas.

Diante do exposto, posiciono-me pela procedência desta Denúncia no tocante à violação aos artigos 10 e 11 da Lei de Acesso à Informação; ao art. 31 da Constituição Federal; ao art. 7, § 8, da Lei nº 8.666/93 e do ao art. 4, III, do Decreto-Lei 201/67 em razão da ostensiva e consciente violação do dever de transparência passiva.

Por derradeiro, passo ao exame da controvérsia relativa à **violação do artigo 67 da Lei nº 8.666/93** devido a deficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual, eis que nas folhas nº 4, 6, 8 e 9 da Inicial (Peça nº 3) há relatos sobre a má qualidade e precariedades dos serviços prestados pela CONSTRUPIASSA.

O § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/93 impunha que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, o qual deveria anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Os arts. 60 e 63 da Lei nº 4.320/1964 asseveram que é vedada a realização de despesas sem o prévio empenho e que a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, sendo que essa verificação terá por base, dentre outros, o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço. Em se tratado de obras e serviços, o art. 73, I, e 74, III, da revogada Lei nº 8.666/93 regular recebimento do objeto da seguinte forma:

> Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

> I - em se tratando de obras e serviços:
>
> a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;
>
> b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;
>
> [...]
>
> § 3º O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.
>
> [...]
>
> Art. 74. Poderá ser dispensado o recebimento provisório nos seguintes casos:
>
> [...]
>
> III - obras e serviços de valor até o previsto no art. 23, inciso II, alínea "a", desta Lei, desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade.

O fiscal é responsável por acompanhar a execução do contrato prevista no modelo de execução do objeto e garantir que as exigências de caráter técnico do objeto sejam cumpridas, assegurando os melhores resultados para a Administração.

Para tanto, avalia o cumprimento das rotinas de execução, a quantidade, a qualidade e o desempenho da prestação, por meio dos procedimentos e indicadores estabelecidos no modelo de gestão do contrato.

Por este aspecto, o foco da fiscalização é a obtenção do objeto propriamente dito, de modo a verificar se a obra, os serviços ou os produtos foram entregues de acordo com os parâmetros do contrato ou se a etapa de obra ou serviço estão de acordo com as cláusulas do contrato, sempre à luz da necessidade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

que desencadeou a contratação.

As ocorrências relacionadas à execução do contrato devem ser anotadas com a descrição do que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados. Todos os eventos relacionados à fiscalização devem ser registrados, inclusive as substituições do fiscal titular. O Tribunal de Contas da União prescreveu as seguintes orientações sobre a atuação e responsabilidade do agente público designado para a fiscalização da execução do objeto:

> **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO 2672/2016. PLENÁRIO.**
>
> O fiscal da obra responde por prejuízo decorrente de serviços executados com deficiência aparente e por aqueles inexistentes que foram indevidamente atestados, situação na qual, se for terceiro contratado, cabe também a restituição dos honorários recebidos pelo serviço de fiscalização mal executado, uma vez que, conforme o disposto no art. 76 da Lei 8.666/1993, o fiscal tem uma típica obrigação de resultado.
>
> **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO 3972/2023. SEGUNDA CÂMARA.**
>
> A atestação da execução de serviços de engenharia com base apenas em medição realizada pela própria empresa contratada, sem rigorosa e efetiva verificação dos quantitativos realizados, documentada em memória de cálculo, caracteriza erro grosseiro apto à responsabilização do fiscal do contrato (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb).
>
> **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO 2296/2019. PLENÁRIO.**
>
> O fiscal de contrato, especialmente designado para o acompanhamento da obra, pode ser responsabilizado quando se omite na adoção de medidas necessárias à manutenção do ritmo de execução normal do empreendimento.
>
> **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO 1542/2017. PLENÁRIO.**
>
> 1.7.1. às [omissis] que a inexistência de métodos de fiscalização eficazes quanto ao registro de todas as ocorrências relacionadas com a execução de contratos, implicando falta de garantia de integridade, de confiabilidade e de disponibilidade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

das informações produzidas ao longo da execução contratual, afronta a norma contida no § 1º do art. 67 da Lei n. 8.666/1993.

Pois bem, como já retratado nesta decisão, o acervo documental disponível nas Peças nº 23 a 26 prova que diversos itens registrados em distintas atas de registro de preços eram associados para a consecução de um certo objeto, sendo que inexistiu instrumento contratual específico que tenha formalizado previamente a prestação dos serviços (obra/reforma).

Explico, os documentos acostados Peças nº 23 a 26 demonstram que somente após confecção de cada uma das Medições é que eram emitidas a Requisição de Compra e a Nota de Nota de Empenho. A título de exemplo, cito os documentos das folhas 1, 6 e 36 da Peça nº 24 relativos à reforma na sede da Secretaria de Educação, dos quais se extrai o seguinte cenário: no dia 02/06/2021 foi confeccionada a primeira medição no valor de R$ 16.914,64, sendo que somente no dia 04/06/2021 é que foram expedidas a Requisição de Compras e a Nota de Empenho, ambas no valor de R$ 16.914,64.

Como se observa, além de não existir instrumento contratual específico que formalize a empreitada, houve a realização de despesas sem o prévio empenho, o que afronta os arts. 60 e 62 da Lei nº 8.666/93 e o art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Dando continuidade, considerando que as empreitada eram realizadas a partir da associação de diversas Atas de Registro de Preços (mão de obra e materiais), seria razoável esperar que a execução de cada reforma fosse precedida de planejamento mínimo, sendo que na folha nº 2 da Petição nº 795208/24 (Peça nº 47) foi relatado que "*processos licitatórios mencionados nos autos em epígrafe foram solicitados pelos Secretários Municipais de Administração, e, de Viação e Obras Públicas de acordo com a pretensão de execução dos serviços de cada Secretaria" e que "os serviços solicitados foram repassados para o Setor de Engenharia do Município, ficando a cargo do Engenheiro Civil Cleber da Silva Marques, a confecção dos orçamentos com base na tabela SINAPI".*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

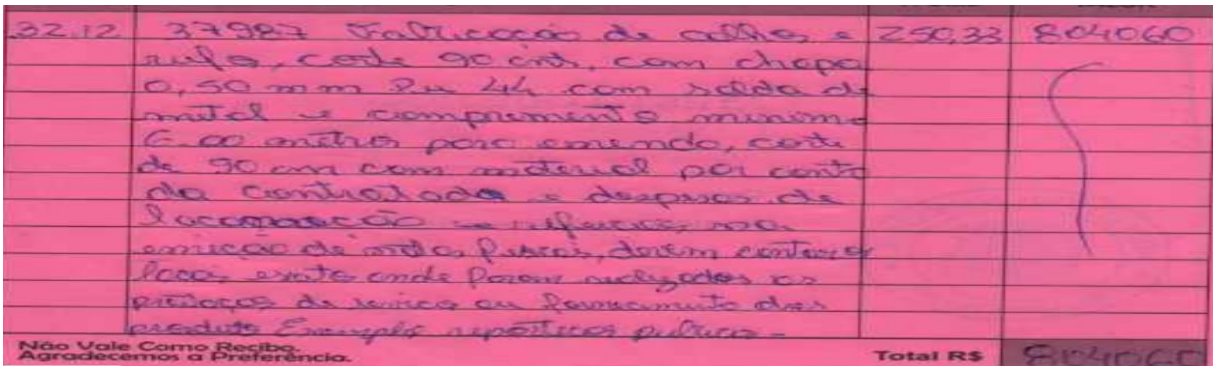
Entretanto, não foi detectado projeto básico, cronogramas físicos-financeiro, ART's ou outro instrumento de planejamento que permitisse identificar, a priori, quais Atas de Registro de Preços serão utilizadas para a conclusão das manutenções prediais ou, ainda, que servisse de referência para o entendimento da concepção de cada objeto ou para fins fiscalização e de controle de gastos, estando tal conclusão sustentada no conjunto probatório das Peças nº 17 a 26.

E não é só, os elementos de informações das Peças 23 a 27 também provam que a liquidação das despesas se baseou exclusivamente em planilha elaborada e assinada por fiscal do contrato sem que houvesse quaisquer outros elementos probatórios (acervo fotográfico, registro de ocorrência ou relatórios formais) que dessem concretude as suas declarações, conforme segue:



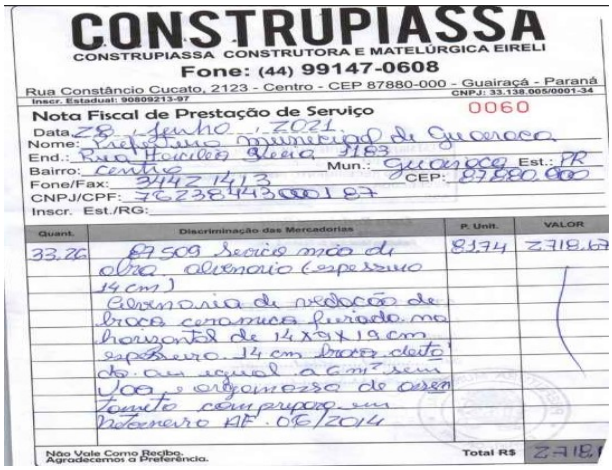
Eder Dias Casola
Engenheiro Civil
CREA-PR 22514-D
EDER DIAS CASOLA
ENGENHEIRO CIVIL

No corpo das notas de empenho e dos documentos fiscais não havia, se quer, menção aos locais em que os serviços haviam sido prestados, conforme anotação feita no corpo de uma nota fiscal alertando para a necessidade de identificação da respectiva obra (fl. 92 da Peça nº 24), medida que não foi adotada, conforme segue:



DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

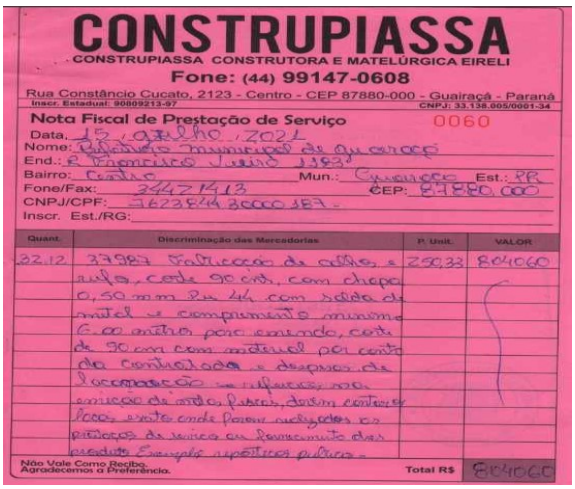
Outro indicativo do desorganização administrativa na fase de liquidação diz respeito ao pagamento de notas fiscais com a mesma numeração, mas com datas e valores distintos (fls. 84 e 92 da Peça nº 24), conforme segue:



CONSTRUPIASSA
CONSTRUPIASSA CONSTRUTORA E MATELÚRGICA EIRELI
Fone: (44) 99147-0608
Rua Constâncio Cucato, 2123 - Centro - CEP 87880-000 - Guairaçá - Paraná
Nota Fiscal de Prestação de Serviço 0060
Data: 28 / junho / 2021
Nome: Prefeitura Municipal de Guaraca
End.: Rua Horacio Vieira 1183 Mun.: Guaraca Est.: PR
Bairro: Centro CEP: 87880-000
Fone/Fax: 3442 1413
CNPJ/CPF: 76.238.443/0001-87
Inscr. Est./RG:

Quant.	Discriminação das Mercadorias	P. Unit.	VALOR
33,26	87509 Serviço mão de obra alvenaria (espessura 14 cm) Alvenaria de vedação de bloco cerâmico furado na horizontal de 14x9x19 cm espessura 14 cm bloco deitado. Em argamassa de traço 1:6 (cimento e areia) com preparo em betoneira AF 06/2014	81,74	2718,62

Não Vale Como Recibo. Agradecemos a Preferência. Total R$ 2718,62



CONSTRUPIASSA
CONSTRUPIASSA CONSTRUTORA E MATELÚRGICA EIRELI
Fone: (44) 99147-0608
Rua Constâncio Cucato, 2123 - Centro - CEP 87880-000 - Guairaçá - Paraná
Nota Fiscal de Prestação de Serviço 0060
Data: 15 / julho / 2021
Nome: Prefeitura Municipal de Guaraca
End.: R Francisco Vieira 1183
Bairro: Centro Mun.: Guaraca Est.: PR
Fone/Fax: 3442 1413 CEP: 87880-000
CNPJ/CPF: 76.238.443/0001-87
Inscr. Est./RG:

Quant.	Discriminação das Mercadorias	P. Unit.	VALOR
32,12	37987 Fabricação de vigas, e vigas, cinta 90 cm, com chapa 0,50 mm Rua 44 com adição de mistel e compromisso mínimo 6,00 metros para emenda, corte de 90 cm com material por conta da construtora e despesa de locomoção e influencia nos custos de vigas. Pedreiro, ferreiro e serventes onde foram incluídos os pisos de vigas em levantamento das vigas. Sempre repetimos pilares	250,33	8041,60

Não Vale Como Recibo. Agradecemos a Preferência. Total R$ 8041,60

Na Reforma do Cemitério Municipal, foi possível verificar que a primeira medição foi emitida no dia 15/11/2023 e a última no dia 04/07/2024, sendo que a execução dos serviços parece ter sido interrompida entre o período de 26/03/204 a 06/06/2024, conforme segue:

REFORMA CEMITÁRIO MUNICIPAL (Peça nº 24)		
MEDIÇÃO		
DATA	VALOR	FOLHA
15/11/2023	R$ 15.001,12	3
28/11/2023	R$ 9.000,35	11
21/12/2023	R$ 5.740,36	20
15/01/2024	R$ 8.056,46	28
25/01/2024	R$ 21.734,38	36
01/02/2024	R$ 19.857,15	44
05/03/2024	R$ 14.943,94	53
26/03/2024	R$ 5.100,00	61
06/06/2024	R$ 13.997,84	69
07/06/2024	R$ 42.780,15	76
04/07/2024	R$ 21.979,42	85
TOTAIS	R$ 178.191,17	

Não há registro de ocorrência ou qualquer relato sobre as causas ou responsáveis pela paralisação. Como já citado, na folha nº 5 da Petição nº 708135/24 (Peça nº 16) foi relatado que os serviços prestados pela CONSTRUPIASSA na obra do Cemitério Municipal perfizeram o montante de R$ 178.191,17, valor compatível com o somatório das medições da Peça nº 24. Por outro lado, o Prefeito Municipal, em resposta ao Ofício nº 15/2024 (fl. 2 da Peça nº 4), declarou que a reforma do Cemitério havia custado aos cofres municipais a importância de R$ 392.910,40, sendo que a divergência de valores decorrer do fato

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

de ter sido considerado os gastos com materiais na resposta ao Ofício nº 15/2024 (fl. 2 da Peça nº 4).

O fato retratado denota a desorganização e despreparo do quadro de servidores e as distorções derivadas do fracionamento de despesas promovido pela Denunciada na execução de reformas em instalações prediais e em vias públicas. Veja, a integralidade do objeto relativo à reforma do Cemitério Municipal deve ser concebida a partir da conjunção dos serviços prestados pela CONSTRUPIASSA e dos materiais adquiridos pela Administração.

No caso, o processo de fiscalização e de liquidação das despesas de cada uma das reformas (mão de obra e materiais) deram-se em processos distintos, sem a devida correlação, como se dissessem respeito à objetos e finalidades distintos, o que tem facilitado a dissimulação do objeto das contratações e inviabilizado o adequado e efetivo controle sobre os gastos público.

Nesta perspectiva, mostra-se relevante a reprodução do relatado constante na folhas nº 1 e 2 da Petição nº 654370/24 (Peça nº 10):

> (...) que identificamos mais uma situação, que provavelmente está dentro do mesmo contesto das situações das reformas, seria uma empresa da Cidade de Terra Rica, que no qual segunda pesquisas realizadas no portal do TCE/PR, **consta 05 contratos, somente com o Município de Guairacá, totalizando R$ R$ 1.725.802,30, sendo a maioria com registro de preços, pois chama a tenção a quantidade de Cubas e de Marmores licitadas, são 100 unidades no anos de 2022, e mais 100 unidades no ano de 2023, da mesma forma 1000m² de mármores, tanto no ano de 2022 e depois no ano de 2023, considerando todos os prédios públicos da cidade, acredito que não chegaria a esta quantidade a ser aplicada, de onde saiu esta levantamento, mesmo que registro de preços, tem que haver uma coerência nas quantidades a serem licitadas, esses mármores e essas cubas foram aplicadas nessas obras?,** como é uma notícia nova, na sessão da Câmara da próxima segunda feira, dia 23/09/2024, irei encaminhar oficio ao prefeito municipal, questionando sobre o planejamento dessa contratação, e onde forma aplicados, e também, a diferença de preços do ano

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

> de 2022 ao ano de 2023, consideravelmente altos, alguns chegando ao patamar de 55% de aumento, nada justifica esse aumento.

Ainda que o relato seja inconclusivo por tratar de materiais registrados em Atas, os quais podem não ter sido efetivamente contratados, a questão demanda à atenção desta Corte de Contas devido à incontestável despreparo do quadro funcional e desorganização com que as obras, reformas e manutenções prediais do Poder Executivo de Guairaçá estão sendo executadas.

Ora, os recursos necessários a consecução do objeto (materiais e mão de obra) estão espalhados em distintas Atas de Registro de Preços sem que exista instrumento contratual; projeto básico; cronogramas físico-financeiros; ART's ou quaisquer outras peças que viabilizem algum tipo de controle sobre fase de execução dos objetos.

O nível de despreparo do quadro funcional é tamanho a ponto de se defender a correção do fracionamento das despesas promovido no caso concreto. E não é só, os valores pagos a CONSTRUPIASSA em razão da reforma do Pátio Municipal e da reforma do Cemitério totalizaram, respectivamente, os montantes de R$ 502.879,71 e de R$ 178.191,17, os quais são superiores àquele indicado no inciso III do art. 74 da Lei 8.666/93.

Em razão disso, os serviços prestados pela CONSTRUPIASSA nas duas reformas deveriam ter sido recebidos com a observância do rito preestabelecido no inciso I do art. 73 da Lei nº 8.666/93, o que não se verificou no caso concreto (Peças nº 23 a 26).

O cenário desorganização, despreparo e descaso observado no transcorrer da fase de execução de cada um dos objetos em apreço é reforçado pelos relatos das folhas nº 4, 6, 8 e 9 da Inicial (Peça nº 3) sobre a má qualidade e precariedades dos serviços prestados pela CONSTRUPIASSA, conforme segue:

> **01) Reforma da Secretaria Municipal de Educação:**
>
> No qual **o piso colocado já encontra-se em**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

> **estado crítico**, **como eu mesmo verifiquei**, na sala onde funciona o Detran, região onde fica a cadeira com rodas, **o piso já não tem mais esmalte, encontra-se todo deformado, ou seja, material aplicado na obra de péssima qualidade, será que todas as obras foi aplicada [sic] esse tipo de material**?, pois **nenhuma obra consta um professional da área acompanhando a fiscalização**.
>
> [...]
>
> **05) Reforma do CMEI Afonso Amadeu:**
>
> • Não apresentado Projetos/cronogramas/Memorias e nem ARTs.
>
> • Valor Noticiado: (não divulgado na época)
>
> • Edificação **nem parece que foi reformada, paredes todas descascando, vários outros defeitos na edificação**.
>
> **06) Reforma do Cemitério:**
>
> • Não apresentado Projetos/cronogramas/Memorias e nem ARTs.
>
> • Apresentado somente ART do Muro e da tubulação junto a rodovia.
>
> • Valor Noticiado: R$ 392.910,40 (trezentos e noventa e dois mil, novecentos e dez reais e quarenta centavos). **Difícil de ver onde foi gasto quase quatrocentos mil reais nessa reforma, por isso a nossa indignação** (g.n)

Não há nos autos documentação probatória conclusiva que permita afastar as irregularidades apontadas pelo Denunciante, sendo, respeitosamente, inconcebível sustentar a legalidade e conformidade de atos de liquidação de despesas, no montante de quase 2 milhões de reais, alicerçados única e exclusivamente em planilhas elaboradas por um único servidor e desacompanhadas de conjunto probatório que as sustente.

Também deve ser condenada a realização de despesas sem prévio empenho; a ausência de instrumento contratual adequado e de outros elementos que viabilizassem o mínimo controle prévio e posterior acerca dos valores desembolsados.

Desta forma, infere-se do conjunto probatório acima relatados

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

que a fase de execução dos objetos dos certames em apreços ocorreu sem observar as prescrições do art. 60 e 63 da Lei 4.320/64, dos arts. 60, 62, 67 c/c o art. 73, I, e 74, III, da Lei nº 8.666/93 e da jurisprudência que rege o tema.

Diante do exposto e em parcial anuência com a unidade instrutiva e do Parquet, proponho o julgamento pela procedência desta Denúncia em razão da perpetração das seguintes irregularidades:

> **(i)** inexistência de motivação idônea e concreta na fase de planejamento quanto a viabilidade técnica e econômica de diversas escolhas chave das contratações, o que resultou no indevido favorecimento à licitante local e à violação, dentre outras, das disposições do art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/02; dos arts. 7º, caput e §§ 1º e 2; e 23, §1, da Lei nº 8.666/93 e do art. 49, II e III, da Lei Complementar nº 123/06;
>
> **(ii)** dispensa da comprovação de qualificação técnica mínima e essencial a resguardar a escorreita execução do objeto de maneira injustificada e fora das hipóteses autorizada em Lei, o que viola o art. 37, XXI, da Constituição e as disposições do art. 3º, I, da Lei 10.520/02 e do art. 32, §1º, da Lei nº 8.666/93;
>
> **(iii)** violação aos artigos 10 e 11 da Lei de Acesso à Informação; ao art. 31 da Constituição Federal; ao art. 7, § 8, da Lei nº 8.666/93 e do ao art. 4, III, do Decreto-Lei 201/67 em razão da ostensiva e consciente inobservância do dever de transparência passiva;
>
> **(iv)** execução dos objetos dos certames sem observar os art. 60 e 63 da Lei 4.320/64, os arts. 60, 62, 67 c/c o art. 73, I, e 74, III, da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência que rege o tema.

Diante do contexto narrado**,** mostra-se apropriada a expedição das seguintes determinações ao Município de Guairaçá:

> ***a)*** abstenha-se de adotar a metodologia de parcelamento/fracionamento retratada no bojo desta Denúncia, eis que inviável técnica e economicamente, devendo, no prazo de 180 (cento

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

e oitenta) dias do trânsito em julgado desta decisão, ser remetido a este Tribunal documentação probatória acerca das providências adotadas;

b) reformule os procedimentos de acompanhamento e fiscalização das obras e reformas executadas pelo Município de Guairaçá, devendo ser encaminhado a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, documentação que comprove as medidas efetivamente adotada para sanar as deficiências narradas nesta decisão, especialmente no que concerne à insuficiência dos documentos disponibilizados para fins de liquidação.

c) caso o Município de Guairaçá mantenha a opção pela empreitada sem fornecimento de materiais (fracionamento das despesas com mão de obra e materiais) para obras, reformas e manutenções prediais, deverá adotar as seguintes providências: ***(i)*** realize planejamento prévio que respeite a integridade qualitativa do objeto; ***(ii)*** apresente estudos e motivação concreta que demonstre a viabilidade técnica e econômica do fracionamento; ***(iii)*** a fase de execução do objeto deve se dar de tal forma que viabilize o controle prévio, concomitante e *a posteri* do objeto como um todo, devendo constar em um único processo ***(iii.a)*** as medições dos itens de mão de obra e dos materiais acompanhada de memória de cálculo ou conjunto probatório mínimo que indique a sua exatidão e ***(iii.b)*** as notas de empenho e liquidação de cada etapa da obra/reforma; devendo as cautelas indicadas nos itens ***(iii.a) e (iii.b)*** ser implementas em relação as obras, reformas e manutenções prediais em andamento na data do transito em julgado desta decisão no prazo de 90 (noventa) dias.

d) providencie o reestabelecimento do portal de transparência no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados do trânsito em julgado desta decisão.

Em arremate, embora reste justificado o julgamento pela procedência desta Denúncia, diante das impropriedades identificadas na condução de procedimentos administrativos e contratações levadas a efeito pelo Município, a análise do conjunto probatório autoriza, no caso concreto e em caráter excepcional, a não imputação de sanções pessoais aos agentes públicos citados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

Com efeito, as irregularidades apuradas revelam, salvo melhor juízo, falhas de natureza predominantemente organizacional, relacionadas à condução administrativa, ao planejamento das contratações e à observância de deveres formais, sem que se evidencie, a partir dos elementos constantes dos autos, dolo, má-fé ou atuação orientada ao descumprimento deliberado da ordem jurídica.

Nesse contexto, impõe-se a aplicação do parágrafo único do art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual a decisão administrativa que reconheça irregularidade deve indicar, de modo expresso, as consequências jurídicas e administrativas dela decorrentes, observando-se solução proporcional, adequada e necessária ao caso concreto.

No presente feito, penso que a expedição de determinações para a correção das falhas apontas constitui medida apropriada e suficiente para corrigir as falhas detectadas e a prevenir sua reiteração.

Além disso, nos termos do art. 22 da LINDB, a interpretação e aplicação das normas de gestão pública devem considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como as circunstâncias práticas que condicionaram sua atuação. Sob esse prisma, não se pode desconsiderar que se trata de município de pequeno porte, com aproximadamente 6 mil habitantes, dotado de estrutura administrativa reduzida e limitações de pessoal técnico, circunstâncias que influenciam diretamente a capacidade operacional da Administração e a qualidade formal dos procedimentos adotados.

Registre-se que tais circunstâncias não afastam a irregularidade dos atos, nem conduzem à improcedência da denúncia — razão pela qual esta deve ser julgada procedente —, mas mitigam o juízo de reprovabilidade pessoal da conduta, afastando, salvo melhor juízo, a necessidade de aplicação de sanção punitiva aos responsáveis.

Dessa forma, à luz dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e finalidade, conclui-se que a resposta institucional mais adequada ao caso consiste na preservação do caráter pedagógico e corretivo do controle, mediante o julgamento pela procedência da denúncia, com manutenção integral das determinações já expedidas, e no excepcional afastamento da imputação de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

sanções pessoais, por se mostrarem desnecessárias e inadequadas diante das circunstâncias específicas do caso concreto.

3. VOTO

Ante todo o exposto, em parcial anuência com a manifestação da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pelo a **PROCEDÊNCIA** da presente Denúncia em razão das seguintes irregularidades: **(a)** inexistência de motivação idônea e concreta na fase de planejamento quanto a viabilidade técnica e econômica de diversas escolhas chave das contratações, o que resultou no indevido favorecimento à licitante local e à violação, dentre outras, das disposições do art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/02; dos arts. 7º, caput e §§ 1º e 2; e 23, §§ 1º e 5º, da Lei nº 8.666/93 e do art. 49, II e III, da Lei Complementar nº 123/06; ***(b)*** dispensa da comprovação de qualificação técnica mínima e essencial a resguardar a escorreita execução do objeto de maneira injustificada e fora das hipóteses autorizada em Lei, o que viola o art. 37, XXI, da Constituição e as disposições do art. 3º, I, da Lei 10.520/02 e do art. 32, §1º, da Lei nº 8.666/93; ***(c)*** violação aos artigos 10 e 11 da Lei de Acesso à Informação; ao art. 31 da Constituição Federal; ao art. 7, § 8, da Lei nº 8.666/93 e do ao art. 4, III, do Decreto-Lei 201/67 em razão da ostensiva e consciente inobservância do dever de transparência passiva; ***(d)*** execução dos objetos dos certames sem observar as prescrições dos arts. 60 e 63 da Lei 4.320/64; dos arts. 60, 62, 67, 73, I, e 74, III, da Lei nº 8.666/93 e da jurisprudência que rege o tema;

I - pela expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES** ao atual gestor do Município denunciado:

> **I.a** - abstenha-se de adotar a metodologia de parcelamento retratada no bojo desta Denúncia, eis que inviável técnica e economicamente, devendo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias do trânsito em julgado desta decisão, ser remetido a este Tribunal documentação probatória acerca das providências adotadas;III.b - reformule os procedimentos de acompanhamento e fiscalização das obras e reformas executadas pelo Município de Guairaçá, devendo ser

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

encaminhado a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, documentação que comprove as medidas efetivamente adotada para sanar as deficiências narradas nesta decisão, especialmente no que concerne à insuficiência dos documentos disponibilizados para fins de fiscalização.

I.b - caso o Município de Guairaçá mantenha a opção pela empreitada sem fornecimento de materiais (fracionamento das despesas com mão de obra e materiais) para obras, reformas e manutenções prediais, deverá adotar as seguintes providências: ***(i)*** realize planejamento prévio que respeite a integridade qualitativa do objeto; ***(ii)*** apresente estudos e motivação concreta que demonstre a viabilidade técnica e econômica do fracionamento; ***(iii)*** a fase de execução do objeto deve se dar de tal forma que viabilize o controle prévio, concomitante e *a posteri* do objeto como um todo, devendo constar em um único processo ***(iii.a)*** as medições dos itens de mão de obra e dos materiais acompanhada de memória de cálculo ou conjunto probatório mínimo que indique a sua exatidão e ***(iii.b)*** as notas de empenho e liquidação de cada etapa da obra/reforma; devendo as cautelas indicadas nos itens ***(iii.a)*** **e** ***(iii.b)*** ser implementas em relação as obras, reformas e manutenções prediais em andamento na data do transito em julgado desta decisão no prazo de 90 (noventa) dias.

I.c - providencie o reestabelecimento do portal de transparência no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados do trânsito em julgado desta decisão.

II – Remessa de cópia destes autos (ou sua disponibilização) ao Ministério Público do Estado do Paraná para ciência e adoção das providências que entender cabíveis, nos termos do §6 do art. 248 do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

Para além, com o trânsito em julgado do presente, encaminhe-se à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe, conforme art. 175-L, I, do Regimento Interno[19].

Após, encaminhe-se para a Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento do feito, nos termos do art. 398, §1º, do Regimento Interno[20].

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I - Julgar, em parcial anuência com a manifestação da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, **PROCEDENTE** a presente Denúncia em razão das seguintes irregularidades: **(a)** inexistência de motivação idônea e concreta na fase de planejamento quanto a viabilidade técnica e econômica de diversas escolhas chave das contratações, o que resultou no indevido favorecimento à licitante local e à violação, dentre outras, das disposições do art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/02; dos arts. 7º, caput e §§ 1º e 2; e 23, §§ 1º e 5º, da Lei nº 8.666/93 e do art. 49, II e III, da Lei Complementar nº 123/06; **(b)** dispensa da comprovação de qualificação técnica mínima e essencial a resguardar a escorreita execução do objeto de maneira injustificada e fora das hipóteses autorizada em Lei,

[19] Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

[20] Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

o que viola o art. 37, XXI, da Constituição e as disposições do art. 3º, I, da Lei 10.520/02 e do art. 32, §1º, da Lei nº 8.666/93; ***(c)*** violação aos artigos 10 e 11 da Lei de Acesso à Informação; ao art. 31 da Constituição Federal; ao art. 7, § 8, da Lei nº 8.666/93 e do ao art. 4, III, do Decreto-Lei 201/67 em razão da ostensiva e consciente inobservância do dever de transparência passiva; ***(d)*** execução dos objetos dos certames sem observar as prescrições dos arts. 60 e 63 da Lei 4.320/64; dos arts. 60, 62, 67, 73, I, e 74, III, da Lei nº 8.666/93 e da jurisprudência que rege o tema;

II– expedir as seguintes **DETERMINAÇÕES** ao atual gestor do Município denunciado:

II.a - abstenha-se de adotar a metodologia de parcelamento retratada no bojo desta Denúncia, eis que inviável técnica e economicamente, devendo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias do trânsito em julgado desta decisão, ser remetido a este Tribunal documentação probatória acerca das providências adotadas; III.b - reformule os procedimentos de acompanhamento e fiscalização das obras e reformas executadas pelo Município de Guairaçá, devendo ser encaminhado a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, documentação que comprove as medidas efetivamente adotada para sanar as deficiências narradas nesta decisão, especialmente no que concerne à insuficiência dos documentos disponibilizados para fins de fiscalização.

II.b - caso o Município de Guairaçá mantenha a opção pela empreitada sem fornecimento de materiais (fracionamento das despesas com mão de obra e materiais) para obras, reformas e manutenções prediais, deverá adotar as seguintes providências: ***(i)*** realize planejamento prévio que respeite a integridade qualitativa do objeto; ***(ii)*** apresente estudos e motivação concreta que demonstre a viabilidade técnica e econômica do fracionamento; ***(iii)*** a fase de execução do objeto deve se dar de tal forma que viabilize o controle prévio, concomitante e *a posteri* do objeto como um todo, devendo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

constar em um único processo ***(iii.a)*** as medições dos itens de mão de obra e dos materiais acompanhada de memória de cálculo ou conjunto probatório mínimo que indique a sua exatidão e ***(iii.b)*** as notas de empenho e liquidação de cada etapa da obra/reforma; devendo as cautelas indicadas nos itens ***(iii.a)* e *(iii.b)*** ser implementas em relação as obras, reformas e manutenções prediais em andamento na data do transito em julgado desta decisão no prazo de 90 (noventa) dias;

II.c - providencie o reestabelecimento do portal de transparência no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados do trânsito em julgado desta decisão.

III – encaminhar cópia destes autos (ou sua disponibilização) ao Ministério Público do Estado do Paraná para ciência e adoção das providências que entender cabíveis, nos termos do §6 do art. 248 do Regimento Interno;

IV – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe, conforme art. 175-L, I, do Regimento Interno[21];

V - encaminhar à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento do feito, nos termos do art. 398, §1º, do Regimento Interno[22].

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos TIAGO ALVAREZ PEDROSO e MURYEL HEY.

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

[21] Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

[22] Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.KTC8