



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 548921/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SERRANÓPOLIS DO IGUAÇU
INTERESSADO: GILBERTO MARSARO, JORGE FALKEMBACH JUNIOR, MARTA LOEWENSTEIN GRASSI, MUNICÍPIO DE SERRANÓPOLIS DO IGUAÇU, NATHIELE MAIARA ACHTENBERG, VINICIUS FRACARO
ADVOGADO / PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1090/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Serranópolis do Iguaçu. Concorrência Pública n.º 10/2024. Execução de obra de revitalização urbana. Pesquisa de preços. Item sem referência em bases oficiais. Pesquisa direta com fornecedores especializados. Posterior constatação de sobrepreço em procedimento administrativo interno. Glosa preventiva de valores. Ausência de erro grosseiro e de prejuízo ao erário. Sem aplicação de sanção. Critério de desempate. Aplicação correta do artigo 60, § 1º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021. Ausência de registro expresso na ata da sessão pública. Afronta aos princípios da publicidade e da transparência. Procedência, com expedição de recomendação.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação da Lei de Licitações**, apresentada por **Vinicius Fracaro**, em face do **Município de Serranópolis do Iguaçu**, noticiando supostas irregularidades na Concorrência Pública n.º 10/2024, cujo objeto é a execução de obra de revitalização nos canteiros das avenidas municipais.

De acordo com o contido na petição inicial (peça 3), no dia 29 de maio de 2025, o Poder Legislativo Municipal apresentou o Projeto de Lei n.º 2.681/2025 (peça 8), que dispunha sobre autorização para abertura de crédito adicional especial para realização de termo aditivo do Contrato n.º 68/2024,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decorrente da Concorrência Pública n.º 10/2024.

Cumprindo suas obrigações de vereador municipal, o Representante alegou que realizou busca pelo referido procedimento licitatório, chamando sua atenção o valor ínfimo do desconto, além do empate entre as licitantes, quando o critério para classificação era o menor preço.

Aduziu que o Projeto de Lei n.º 2.681/2025 foi rejeitado, por existirem questionamentos sobre a referida obra, especialmente pelo alto valor do contrato, de R\$ 2.143.000,00 (dois milhões cento e quarenta e três mil reais), com termo aditivo de R\$ 32.565,05 (trinta e dois mil e quinhentos e sessenta e cinco reais e cinco centavos).

Além disso, chamou atenção a planilha orçamentária da licitação (peça 16), frente à quantidade de flores compradas (218 unidades), cujo valor da unidade foi de R\$ 3.169,31 (três mil cento e sessenta e nove reais e trinta e um centavos), totalizando um montante de R\$ 690.909,58 (seiscentos e noventa mil e novecentos e nove reais e trinta e um centavos).

Por esse motivo, realizou diligência com a empresa Eco Wood, fornecedora das flores, obtendo um orçamento particular de 200 (duzentas) flores iguais às adquiridas pelo Município, que foram cotadas no preço unitário de R\$ 1.598,00 (mil quinhentos e noventa e oito reais) e no valor total de R\$ 319.600,00 (trezentos e dezenove mil e seiscentos reais).

Além desses indícios de sobrepreço da licitação, também foi verificado que duas licitantes empataram na licitação, mas não foram encontrados os critérios utilizados para o desempate.

Diante desses indícios de irregularidade, pediu para que os fatos sejam apurados por este Tribunal de Contas.

Por meio do **Despacho n.º 1130/25 – GCFSC** (peça 19), recebi a presente Representação da Lei de Licitações e determinei a inclusão e a citação do Município de Serranópolis; da responsável pela elaboração do termo de referência do certame, Nathiele Maira Achtenberg; da agente de contratação responsável pelo procedimento licitatório, Marta Loewensteins Grassi; e do Secretário Municipal Jorge



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Falkembach Junior.

Instado, o **Município de Serranópolis do Iguaçu** apresentou defesa (peça 32), na qual esclareceu que o projeto de Lei mencionado pelo Representante foi rejeitado, não tendo produzido efeitos jurídicos, razão pela qual não guardaria relevância para o deslinde da Representação. Assim, a municipalidade informou que concentrou sua manifestação nos pontos relativos ao alegado sobrepreço e ao critério de desempate adotado no procedimento licitatório.

Preliminarmente, destacou a ausência de dolo ou erro grosseiro na atuação dos agentes públicos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹, sustentando que não há elementos que justifiquem eventual responsabilização.

No que se refere à formação do preço estimado, o Município relatou que o processo administrativo foi regularmente instruído, com a elaboração de estudo técnico preliminar, memorial descritivo e projeto básico, nos quais se previu a instalação de floreiras em madeira plástica como elemento de urbanização. Alegou que, diante das características específicas do objeto e da inexistência de histórico de contratações similares, não foi possível utilizar bases referenciais oficiais, como Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI ou Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO, o que teria justificado a realização de pesquisa direta com fornecedores especializados, nos termos da legislação aplicável. Segundo a defesa, foram coletadas cotações de diferentes empresas, as quais subsidiaram a estimativa de preços constante da planilha orçamentária.

Quanto ao regime de execução contratual, o Município informou que a contratação se deu sob a forma de empreitada por preço global, conforme previsto no edital e no projeto básico. Nessa perspectiva, expôs que a caracterização de eventual sobrepreço deveria considerar o valor global do contrato, e não a análise isolada de item da planilha, ressaltando, além disso, que a pesquisa apresentada pelo Representante foi realizada em momento posterior e sem considerar todos os custos envolvidos na execução do objeto.

¹ **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tocante ao empate entre propostas, o Município relatou que, na fase externa da licitação, duas empresas apresentaram propostas de igual valor, sendo oportunizada a apresentação de nova proposta, nos termos da legislação vigente, sem alteração dos valores inicialmente ofertados. Em seguida, descreveu que foram verificados os critérios legais de desempate subsequentes e, diante da ausência de comprovação dos requisitos previstos, foi aplicado o critério de preferência relacionado à localização da sede da empresa, tendo sido declarada vencedora a licitante sediada no Estado do Paraná, em consonância com a norma legal.

A Administração municipal também noticiou que, paralelamente à tramitação da Representação, instaurou procedimento administrativo interno, de natureza preventiva, no qual foi realizada pesquisa de preços complementar acerca do item questionado. Informou que, como medida de cautela e visando ao resguardo do erário, deliberou-se pela glosa preventiva de valores ainda não pagos à empresa contratada, até a conclusão da apuração administrativa, assegurando o contraditório e a ampla defesa no âmbito do referido procedimento.

A agente de contratação **Marta Loewenstein Grassi** esclareceu (peça 36) que sua defesa foi protocolada por intermédio da municipalidade, com a finalidade exclusiva de viabilizar o peticionamento eletrônico, tendo em vista a inexistência de acesso direto da servidora ao sistema deste Tribunal.

No que concerne ao contexto fático, relatou que a Concorrência Pública n.º 10/2024 teve por objeto a contratação de empresa especializada para a execução de obra de revitalização dos canteiros das Avenidas São Francisco, Vitório Segundo Ben, Santos Dumont e Aníbal Basso, localizadas no Município de Serranópolis do Iguaçu.

Informou que, no curso da sessão pública do certame, ocorreu empate entre as propostas apresentadas pelas empresas Vortex Engenharia e Construções Ltda., sediada no Município de Rio Verde, Estado de Goiás, e BCG Construção Civil Ltda., sediada no Município de Medianeira, Estado do Paraná. Esclareceu que, durante a sessão pública, ambas as licitantes se encontravam ausentes no sistema eletrônico, o qual, conforme as regras aplicáveis ao modo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disputa combinado “aberto e fechado”, deu prosseguimento automático às etapas subsequentes do certame, nos termos do disposto nos arts. 56, incisos I e II², e 60³ da Lei n.º 14.133/2021.

Após o encerramento da fase fechada, manteve-se o empate entre as propostas, ocasião em que a plataforma eletrônica oportunizou nova chance de desempate, sem que houvesse alteração dos valores ofertados, em razão da permanência da ausência das licitantes no sistema.

Segundo relatado, diante da manutenção do empate, o próprio sistema eletrônico aplicou automaticamente o critério legal de desempate e procedeu à classificação da empresa BCG Construção Civil Ltda. como vencedora do certame. A agente de contratação consignou que o resultado foi gerado de forma automática pela plataforma, limitando-se sua atuação ao registro do desfecho apresentado pelo sistema, sem qualquer intervenção manual, decisão discricionária ou juízo subjetivo.

A servidora destacou que o critério aplicado encontra respaldo no § 1º do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021, o qual estabelece, em igualdade de condições, a preferência sucessiva às empresas estabelecidas no território do Estado em que se localize o Município promotor da licitação, entre outros critérios legais. Afirmou que, considerando o enquadramento da empresa classificada em primeiro lugar e a forma automática de processamento do desempate pela plataforma, deu regular prosseguimento à fase de habilitação da licitante vencedora.

² **Art. 56.** O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:

I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;

II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

³ **Art. 60.** Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento;

IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

II - empresas brasileiras;

III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da [Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009](#).

§ 2º As regras previstas no **caput** deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no [art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, a agente de contratação afirmou que sua atuação se restringiu à condução técnica do certame, em estrita observância às normas legais aplicáveis e às orientações superiores, sustentando não ter havido prática de ato ilícito, dolo, má-fé ou erro grosseiro em sua conduta, e requereu o reconhecimento da regularidade do critério de desempate aplicado no certame em análise, executado automaticamente pela plataforma eletrônica, com o consequente afastamento de qualquer responsabilização da servidora.

O Secretário Municipal, **Jorge Falkembach Junior**, em sua defesa, relatou que a Representação apresentada apontou (peça 40), em síntese, três questões principais: o envio, pelo Poder Executivo, do Projeto de Lei n.º 2.681/2025, destinado à abertura de crédito adicional especial para viabilizar termo aditivo do Contrato n.º 68/2024, posteriormente rejeitado pela Câmara Municipal; a existência de suposto sobrepreço em item específico da planilha orçamentária, notadamente no fornecimento de floreiras em madeira plástica, em razão de divergência entre o valor unitário estimado pela Administração e valores obtidos em pesquisa particular realizada pelo Representante; e a alegação de ausência de critérios claros quanto ao desempate ocorrido entre duas empresas participantes do certame.

Quanto ao projeto de lei mencionado, o Secretário Municipal expôs que a proposição legislativa foi rejeitada pelo Poder Legislativo, razão pela qual não produziu efeitos jurídicos e, segundo sustentou, não exerceria influência direta na análise da presente Representação. Assim, informou que sua manifestação se concentrou nos pontos relacionados ao alegado sobrepreço e ao critério de desempate aplicado na licitação.

No tocante à condução do processo licitatório, o interessado descreveu que o procedimento administrativo observou as etapas formais previstas na legislação, com a abertura da demanda, elaboração de estudo técnico preliminar, memorial descritivo e projeto básico. Informou que, no exercício da liberdade técnica, a projetista responsável definiu os elementos necessários à revitalização urbana, incluindo a previsão de 218 (duzentos e dezoito) floreiras em madeira plástica, com especificações técnicas e quantitativos detalhados.

Em relação à estimativa de preços, relatou que, diante das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

características específicas do objeto, não existiam referências oficiais aplicáveis, como Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI ou Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO, tampouco histórico de aquisições anteriores, fornecedores locais ou contratações similares que pudessem servir de parâmetro. Diante dessa realidade, informou que a Administração realizou pesquisa direta com fornecedores especializados, nos termos do art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021⁴ e da Instrução Normativa SGD/ME n.º 94/2022⁵, tendo sido coletadas três cotações de empresas distintas, as quais fundamentaram a estimativa do valor máximo da licitação.

No que se refere à fase externa do certame, reiterou os fatos já manifestados pela defesa anterior, informando que o edital foi publicado pelo prazo legal e que, na sessão pública, duas empresas apresentaram propostas de igual valor, sem disputa de lances. Relatou que o sistema oportunizou nova proposta para desempate, porém os valores permaneceram inalterados. Na sequência, foram analisados os critérios legais subsequentes de desempate, relacionados ao desempenho contratual prévio, ações de equidade de gênero e programas de integridade, sem que nenhuma das licitantes comprovasse o atendimento a tais requisitos. Diante disso, foi aplicado o critério previsto no § 1º do art. 60⁶ da referida Lei, conferindo preferência à empresa sediada no mesmo Estado do Município licitante, tendo sido declarada vencedora a empresa estabelecida no Estado do Paraná.

O interessado também discorreu sobre a condução dos agentes

⁴ **Art. 23.** O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

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

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

⁵ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgd/me-n-94-de-23-de-dezembro-de-2022-454510332>.

⁶ **Art. 60.** Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: (...)

§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou municipal ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

II - empresas brasileiras;

III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da [Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

públicos envolvidos, afirmando que os servidores atuaram dentro de suas atribuições legais, observando a legislação e os princípios da Administração Pública, e que os agentes políticos não teriam competência para revisar aspectos técnicos específicos do processo, como parâmetros de projeto ou cálculos orçamentários, os quais seriam atribuídos a equipes técnicas especializadas.

No tocante ao alegado sobrepreço, expôs que a contratação ocorreu sob o regime de empreitada por preço global, conforme previsto no projeto básico, de modo que eventual caracterização de sobrepreço deveria considerar o valor global do contrato, e não a análise isolada de item da planilha orçamentária. Sustentou que a comparação realizada pelo Representante teria se baseado em orçamento único, posterior à licitação e sem equivalência técnica com a estimativa utilizada pela Administração, não refletindo, segundo afirmou, as condições de mercado à época do certame.

Acerca da variação de preços apresentada por uma das empresas, manifestou que a diferença entre orçamentos apresentados em momentos distintos poderia decorrer de diversos fatores de mercado, não sendo possível, apenas com base nessa divergência, concluir pela existência de sobrepreço. Acrescentou, que, caso entendido necessário, poderia ser expedido ofício à empresa fornecedora para esclarecimento das razões da variação dos valores apresentados.

Por fim, noticiou que, no exercício do poder de autotutela administrativa, o Município instaurou procedimento administrativo interno, registrado sob o n.º 007/2025, com o objetivo de avaliar preventivamente a situação e resguardar o interesse público, especialmente considerando o estágio avançado da obra. Relatou que, após a realização de nova pesquisa de preços e assegurado o contraditório e a ampla defesa, foi deliberada a glosa preventiva do montante de R\$ 245.797,23 (duzentos e quarenta e cinco mil setecentos e noventa e sete reais e vinte e três centavos) dos valores devidos à empresa contratada, como medida cautelar, sem reconhecimento de irregularidade, permanecendo a questão sob análise dos órgãos de controle.

A responsável pelo termo de referência, **Nathiele Maira Achtenberg**, em sua defesa (peça 42), limitou-se aos aspectos relacionados às



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atribuições inerentes a essa função. Em sua defesa, a servidora expôs que sua atuação se restringiu à elaboração administrativa do termo de referência, consistindo na consolidação e transcrição das informações técnicas fornecidas pelos setores competentes, especialmente pela equipe de engenharia, não lhe competindo a realização de pesquisa de preços, a definição de quantitativos ou a elaboração da planilha orçamentária. Fundamentou sua argumentação no princípio da segregação de funções, previsto no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021⁷, o qual estabelece a necessidade de separação de atribuições no âmbito da Administração Pública, de modo a evitar sobreposição de responsabilidades técnicas e administrativas.

A interessada relatou que, conforme consta do Processo Administrativo n.º 117/2024, a pesquisa de mercado e o levantamento de preços foram realizados por profissional habilitada da área de engenharia civil, devidamente identificada nos autos, cabendo à referida profissional a responsabilidade técnica pela composição dos custos e pela utilização das bases de preços e orçamentos disponíveis. Sustentou que a elaboração de orçamento estimado para obras e serviços de engenharia constitui atividade privativa de profissional legalmente habilitado, nos termos da legislação aplicável, não sendo razoável exigir que a servidora responsável pela formatação do termo de referência revisasse, contestasse ou refizesse cálculos e cotações produzidos por engenheira civil designada para tal finalidade.

No que se refere à materialidade da pesquisa de preços, a interessada discorreu acerca das dificuldades enfrentadas pelo setor técnico no processo de precificação do item “Floreira Sustentável” em madeira plástica. Informou que, à época do planejamento da contratação, o objeto não tinha correspondência direta nas tabelas oficiais de referência, como Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI ou Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO, com as especificações exigidas pelo projeto arquitetônico. Acrescentou que a Administração Municipal não dispunha de histórico

⁷ **Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de aquisições recentes do referido item, tampouco havia fabricantes locais ou regionais capazes de atender às especificações técnicas estabelecidas, o que teria dificultado a obtenção de parâmetros de mercado.

Diante desse contexto, expôs que a equipe técnica recorreu à pesquisa direta com fornecedores, nos termos do art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021⁸, tendo sido juntados aos autos três orçamentos distintos, os quais, segundo relatado, apresentavam consistência formal entre si no momento da elaboração do termo de referência. A interessada afirmou que não havia, à época, indícios de má-fé, conluio ou discrepância manifesta que justificassem questionamento ou impugnação das informações técnicas produzidas pelo setor competente.

A manifestante também invocou o disposto no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁹, destacando que, na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor. Nesse sentido, sustentou que sua atuação se deu com base na confiança legítima nos documentos técnicos elaborados por profissionais habilitados, em um contexto de mercado restrito para o objeto em questão, não havendo elementos que caracterizassem dolo ou erro grosseiro em sua conduta.

Por fim, requereu o reconhecimento da ausência de responsabilidade pessoal pelos fatos apurados, afirmando que sua atuação observou os limites de suas atribuições funcionais, pautando-se na legalidade e na boa-fé.

⁸ **Art. 23.** O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

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

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

⁹ **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ato seguinte, a **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar**, por meio da Instrução n.º 94/26 – CAIS (peça 43), após análise detalhada do conjunto fático-probatório e das manifestações apresentadas pelos responsáveis, opinou pela procedência da Representação. Concluiu a unidade técnica pela caracterização de sobrepreço na licitação, identificado a partir de pesquisa de preços complementar realizada no âmbito de procedimento administrativo interno instaurado pelo próprio Município, o qual resultou na glosa preventiva de valores ainda não pagos, circunstância que afastou a ocorrência de prejuízo ao erário e de erro grosseiro na conduta dos agentes públicos.

Ademais, embora tenha reconhecido que o critério legal de desempate previsto no art. 60, § 1º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021¹⁰ foi corretamente aplicado, a Coordenadoria apontou a ausência de registro expresso, na ata da sessão pública, do critério utilizado para o desempate entre as propostas, falha formal que comprometeu os princípios da publicidade e da transparência, razão pela qual sugeriu a expedição de recomendação ao Município e à agente de contratação para que, em futuras licitações, especialmente em caso de empate ou desempate entre propostas, conste de forma clara e fundamentada o critério legal adotado para escolha da vencedora.

O **Ministério Público de Contas**, por sua vez, no Parecer n.º 101/26 – 6PC (peça 44) corroborou o entendimento exarado pela unidade técnica.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Realizada a análise dos autos, compreendo que a presente Representação da Lei de Licitações comporta **procedência, sem aplicação de sanções**, diante da inexistência de erro grosseiro e da ausência de prejuízo ao erário. Explico.

No que se refere ao alegado sobrepreço da licitação, verifico que a

¹⁰ **Art. 60.** Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração Municipal, durante a fase de planejamento da Concorrência Pública n.º 10/2024, enfrentou limitações objetivas para a formação do preço estimado do item “floreira sustentável em madeira plástica”, haja vista a inexistência de referência em sistemas oficiais de preços, a ausência de histórico de contratações similares e a inexistência de fornecedores locais ou regionais aptos a atender às especificações técnicas previstas em projeto.

Nesse contexto, a pesquisa de preços foi realizada por meio de consulta direta a três fornecedores especializados (peça 11, fls. 74 a 98), solução prevista pelo art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021¹¹, cujas cotações, à época, mostraram-se formalmente compatíveis entre si. Desse modo, não restou evidenciado irregularidade na metodologia adotada pela Administração no momento da estimativa do valor da contratação.

Ressalto que a licitação foi julgada pelo **critério do menor preço global**, circunstância que **afasta a conclusão automática de sobrepreço com base na análise isolada de item da planilha orçamentária**, impondo a avaliação do equilíbrio econômico do contrato como um todo, inclusive quanto a eventuais compensações entre itens.

A materialidade do sobrepreço apenas se consolidou posteriormente, quando identificada diferença significativa entre orçamentos apresentados pela própria empresa vencedora do certame, em períodos distintos, para objeto aparentemente equivalente, situação que não se mostra compatível com variações ordinárias de mercado, conforme exposto pela unidade técnica (peça 43, fl. 9):

[...] em 17/07/2024, o orçamento prévio para a floreira era de R\$ 2.474,00 e, em 15/08/2025, o orçamento fornecido ao particular foi de R\$ 1.598,00, uma diferença significativa de 54%

¹¹ **Art. 23.** O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(cinquenta e quatro por cento), que não nos parece razoável justificá-la como oscilações de mercado, custos para participação do processo licitatório, retenções tributárias ou obrigação de emitir nota fiscal eletrônica completa.

Trata-se, portanto, de irregularidade de natureza objetiva, não decorrente de falha manifesta na atuação dos agentes públicos, mas de circunstâncias supervenientes identificadas e corrigidas pela Administração.

Diante desse fato superveniente, a Administração Municipal instaurou procedimento administrativo específico¹², realizou pesquisa complementar de preços e deliberou pela glosa preventiva dos valores ainda não pagos, como medida de cautela e proteção ao erário. Tal providência evidencia o **regular exercício do poder de autotutela administrativa, demonstrando atuação diligente, tempestiva e comprometida com a preservação do interesse público.**

Nessa linha, embora reste caracterizado o sobrepreço, não se verifica erro grosseiro, tampouco conduta dolosa ou temerária dos agentes públicos, na medida em que a formação dos preços observou os parâmetros legais disponíveis à época e as limitações concretas enfrentadas pela Administração, nos termos do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹³, não se evidenciando erro grosseiro, requisito indispensável à responsabilização pessoal do agente público, conforme dispõe o art. 28 da referida norma¹⁴.

Além disso, a efetiva glosa dos valores apurados afasta a ocorrência de prejuízo ao erário, razão pela qual se **mostra suficiente o reconhecimento da irregularidade, sem aplicação de sanções**, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal relativa ao caráter orientador e pedagógico do controle externo:

¹² Documento disponível na peça 32, fls. 11 e seguintes.

¹³ **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

¹⁴ **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Acórdão n.º 3482/25 – Tribunal do Pleno.
Processo n.º 267213/25. Relator Conselheiro
Fabio de Souza Camargo.**

Representação da Lei de Licitações. Município de Paranaguá. Chamamento Público n.º 002/2025. Publicidade insuficiente. Exigências editalícias desproporcionais. Fragilidade dos controles adotados no sorteio. Procedência. Recomendações.

**Acórdão n.º 1698/25 – Tribunal do Pleno.
Processo n.º 576522/24. Relator Conselheiro
Augustinho Zucchi.**

Representação da Lei de Licitações. Município de São José dos Pinhais. Concorrência Pública n.º 11/2024. Contratação de empresa para execução da obra de Construção do Hospital e Maternidade Municipal. A ausência de comprovação da resposta ao questionamento da Representante. Falta de justificação/motivação nas respostas às impugnações. Violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da motivação previstos no art. 5º da Lei n.º 14.133/202 Demais irregularidades não confirmadas. Procedência parcial com expedição de recomendação.

**Acórdão n.º 216/26 – Tribunal do Pleno.
Processo n.º 50636/25. Relator Conselheiro
Fabio de Souza Camargo.**

Representação da Lei de Licitações. Município de Paçandu. Pregão Presencial n.º 01/2025. Registro de preços para aquisição de peças e contratação de serviços mecânicos para máquinas da linha pesada. Concessão de medida cautelar e posterior revogação do certame. Publicação de novo edital (Pregão Presencial n.º 12/2025) com o mesmo objeto. Inexistência de perda superveniente do objeto. Ausência de descumprimento indireto da cautelar. Interpretação restritiva do direito administrativo sancionador. Afastamento de multa. Não publicação do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas. Violação aos arts. 54 e 174 da Lei n.º 14.133/2021. Fixação de prazo inadequado para apresentação de questionamentos. Exigência indevida de comprovação antecipada de propriedade ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contrato de locação de caminhão-plataforma.
Afronta ao art. 67 da Lei n.º 14.133/202
Procedência parcial. Expedição de determinações.

No tocante à alegada ausência de registro do critério de desempate na ata da sessão pública, observo que, após a apresentação de propostas de igual valor e a frustração da disputa final prevista no art. 60, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021¹⁵, foi corretamente aplicado o critério de preferência previsto no § 1º, inciso I, do referido dispositivo legal¹⁶, em favor da empresa sediada no Estado do Paraná.

O critério legal, portanto, foi observado, inclusive com processamento automático pela plataforma eletrônica, sem atuação discricionária da agente de contratação. Contudo, não consta da ata da sessão pública registro expresso da aplicação do critério de desempate, limitando-se o documento a indicar o resultado final do certame, sem a respectiva motivação (peça 12, fl. 124).

Tal omissão, embora não comprometa a validade do certame, afronta os princípios da publicidade e da transparência, previstos no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021¹⁷ e no art. 37 da Constituição Federal¹⁸, ao dificultar o controle dos atos administrativos. Nesse cenário, mostra-se adequada a expedição de recomendação, de caráter pedagógico, para que, em futuras licitações, o critério legal de desempate adotado seja expressamente registrado e fundamentado em ata, como ressaltado pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar.

¹⁵ **Art. 60.** Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

¹⁶ (...) **§ 1º** Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

¹⁷ **Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

¹⁸ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, acompanho a unidade técnica e o órgão ministerial, quanto à **procedência** do presente feito, reconhecendo o sobrepreço apurado, sem aplicação de sanções, diante da ausência de erro grosseiro e de prejuízo ao erário, bem como entendo pela expedição de **recomendação** ao Município de Serranópolis do Iguaçu e à agente de contratação, a fim de que, em futuras licitações, seja consignado, de forma expressa, em ata, o critério legal de desempate utilizado, com a indicação do respectivo fundamento normativo.

III. VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, com expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Serranópolis do Iguaçu e à agente de contratação, para que, em futuras licitações, na definição da vencedora, especialmente nos casos de empate ou desempate entre propostas, seja consignado, de forma expressa e fundamentada, na ata da sessão pública, o critério legal adotado e a respectiva motivação, com a devida indicação do dispositivo normativo aplicável.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Medidas Executórias** para registro, nos termos do artigo 175-L, inciso I, do Regimento Interno¹⁹.

Em seguida, encaminhem-se os autos à **Diretoria de Protocolo** para **encerramento** do processo e **arquivamento** dos autos, com fundamento no art. 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno²⁰.

¹⁹ **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Medidas Executórias:

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.

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo:

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I – Julgar **PROCEDENTE** a presente Representação da Lei de Licitações, com expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Serranópolis do Iguaçu e à agente de contratação, para que, em futuras licitações, na definição da vencedora, especialmente nos casos de empate ou desempate entre propostas, seja consignado, de forma expressa e fundamentada, na ata da sessão pública, o critério legal adotado e a respectiva motivação, com a devida indicação do dispositivo normativo aplicável;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, nos termos do artigo 175-L, inciso I, do Regimento Interno²¹.

III – determinar a remessa à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, com fundamento no art. 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno²².

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e a Conselheira Substituta RYEL HEY.

²¹ **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Medidas Executórias:

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.

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo:

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Plenário Virtual, 14 de maio de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente