TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	611372/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
INTERESSADO:	ANTONIO PEDRON, MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO, SHAIANNE SHERMA CROCHES GAYER, VLADEMIR VIEIRA DA CUNHA
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1091/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Francisco Beltrão. Concorrência Eletrônica n.º 90004/2025. Elaboração de anteprojeto de engenharia rodoviária. Alegada incompatibilidade entre memorial descritivo e planilha orçamentária. Regime de empreitada por preço global. Objeto suficientemente identificável para formulação de propostas. Ausência de prova concreta de inexequibilidade, restrição à competitividade ou prejuízo aos cofres públicos. Pesquisa de preços com fragilidade metodológica. Pedido de esclarecimento com resposta intempestiva. Irregularidades formais sem força para invalidar certame homologado. Procedência parcial. Recomendações.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação da Lei de Licitações** formulada por **SHAIANNE SHERMA CROCHES GAYER**[1] em face do **Município de Francisco Beltrão**[2], em razão de supostas irregularidades na **Concorrência Eletrônica n.º 90004/2025**, destinada à contratação de empresa especializada para elaboração de anteprojeto de engenharia rodoviária do denominado Contorno Nordeste, com todos os estudos necessários à análise de viabilidade técnica e econômica.

A **REPRESENTANTE** sustenta, em síntese, que o memorial

[1] **REPRESENTANTE**.
[2] **Representado(a)**.

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

descritivo e o Termo de Referência exigiram estudos de tráfego, sondagens geotécnicas e outros serviços técnicos sem correspondente previsão adequada na planilha orçamentária; que isso teria comprometido a formação de preços, restringido a competitividade e gerado risco de inexequibilidade; e que pedido de esclarecimento apresentado antes da sessão não teve resposta tempestiva, em afronta aos princípios da publicidade, da transparência e da isonomia.[3]

Em exame preliminar, por meio do **Despacho n.º 1329/25 - GCFSC**, determinei a oitiva do município **Representado**, do prefeito municipal e do agente de contratação, para apresentação de esclarecimentos e documentos.[4]

Em sua manifestação preliminar, o **Representado** defendeu a regularidade do certame, afirmando, em resumo, que a contratação foi estruturada sob regime de empreitada por preço global; que os serviços questionados integravam o escopo técnico e deveriam ser absorvidos pelas licitantes na formação do preço; que houve ampla divulgação do procedimento; e que a resposta ao pedido de esclarecimento, embora posterior à sessão, decorreu da necessidade de análise técnica.[5]

Na sequência, por meio do **Despacho n.º 1495/25 - GCFSC**, recebi a Representação da Lei de Licitações, mas indeferi o pedido cautelar de suspensão do certame, por entender ausentes, naquele momento, elementos suficientes de probabilidade qualificada do direito e de perigo de dano aptos a justificar a medida extrema. Também determinei a citação dos interessados: Município de Francisco Beltrão, prefeito Antonio Pedron e pregoeiro Vlademir Vieira da Cunha[6].

Contra essa decisão, a **REPRESENTANTE** interpôs Recurso de Agravo[7].

Pelo **Despacho n.º 1718/25 - GCFSC**[8], recebi o recuso, porém não exerci o juízo de retratação, determinando o seu desentranhamento e autuação em autos apartados — providências posteriormente cumpridas pela **Diretoria de**

[3] Peças 3 a 5.
[4] Peça 7.
[5] Peças 14 a 26.
[6] Peça 27.
[7] Peças 33 e 34.
[8] Peça 36.

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

Protocolo[9].

Citados, os **Representados** apresentaram razões de contraditório e juntaram novos documentos, noticiando, entre outros pontos, a superveniente homologação da licitação em favor da empresa LL Zocco Projetos SS Ltda., pelo valor de R$ 838.163,81 (oitocentos e trinta e oito mil cento e sessenta e três reais e oitenta e um centavos), bem como o avanço do procedimento para a fase de formalização contratual.[10]

Em análise conclusiva, a **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar** entendeu pela procedência da Representação da Lei de Licitações, com expedição de recomendações ao município **Representado**, por identificar fragilidade metodológica na formação do valor estimado e intempestividade na resposta ao pedido de esclarecimento.[11]

O **Ministério Público de Contas** opinou no mesmo sentido, acompanhando a conclusão da unidade técnica.[12]

É, em síntese, o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Conheço da presente Representação da Lei de Licitações. O feito já superou o exame inicial de admissibilidade, e a instrução confirmou que a petição inicial trouxe descrição minimamente determinada dos fatos, documentação suficiente para a instauração do contraditório e matéria inserida na competência fiscalizatória desta Corte.

A homologação superveniente do certame não esvazia o processo. O controle externo continua podendo aferir a regularidade da condução da licitação e, se for o caso, expedir comandos orientativos para correção de falhas. O que essa evolução procedimental altera é o peso da providência cabível. Para desconstituir um certame já homologado, não basta apontar impropriedade formal ou fragilidade metodológica. É preciso que os autos revelem, com consistência, vício material

[9] Informação n.º 7571/25 - DP (peça 37).
[10] Peças 43 a 47.
[11] Instrução n.º 87/26 - CAIS (peça 48).
[12] Parecer n.º 83/26 - 6PC (peça 49).

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

capaz de comprometer o resultado, a isonomia, a competitividade ou a economicidade em grau concreto. E essa prova, aqui, **não apareceu**.

No primeiro eixo da controvérsia, a **REPRESENTANTE** afirma que houve incompatibilidade entre o memorial descritivo e a planilha orçamentária, porque estudos de tráfego, sondagens e outros serviços técnicos relevantes não teriam sido abertos com o detalhamento necessário na planilha de referência. A crítica não é trivial. De fato, uma contratação dessa natureza exige cuidado redobrado na formação do orçamento estimado, especialmente quando se está diante de objeto técnico, multidisciplinar e de maior complexidade.

Ainda assim, os autos **não** permitem concluir pela nulidade do certame. O edital e seus anexos descreveram o objeto de forma suficiente para que o mercado compreendesse a solução pretendida pela municipalidade **Representada**.[13] Além disso, a licitação foi estruturada sob regime de empreitada por preço global. Esse dado é relevante. Nesse regime, a remuneração não se prende à soma mecânica de cada insumo isoladamente aberto pelo Município, mas ao resultado global contratado, cabendo à licitante, dentro dos limites do edital, estruturar internamente sua composição de custos e sua metodologia de execução.

É nesse ponto que a realidade do caso pesa mais do que a crítica abstrata. Não se está diante de licitação deserta, nem de procedimento em que o mercado tenha demonstrado incompreensão do objeto. Ao contrário, houve participação ampla de empresas e 4 (quatro) licitantes alcançaram a fase de pré-classificação.[14] Também não há demonstração técnica segura de que a proposta vencedora seja inexequível. A comparação feita pela **REPRESENTANTE** com referências externas para serviços específicos ajuda a suscitar dúvida, mas não basta, sozinha, para desmontar a lógica econômica de um anteprojeto contratado globalmente. A inexequibilidade não se presume. Ela precisa ser demonstrada em concreto, o que não foi atendido pela Representante.

Some-se a isso que o valor homologado ficou abaixo do orçamento estimado pela **Representada**. Esse dado, por si só, não resolve a controvérsia, porque preço menor não elimina automaticamente o risco de subdimensionamento.

[13] Peças 20, 21 e 23 a 25.
[14] Peças 45 a 47.

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

Mas ele também não combina com a narrativa de que o edital teria necessariamente conduzido a contratação a patamar antieconômico ou inviável. O que se vê, em verdade, é um cenário mais moderado: não há prova suficiente para anular, mas há espaço para corrigir a forma como o município **Representado** estimou o valor da contratação.

E aqui está o ponto que, a meu ver, justifica procedência parcial dessa Representação da Lei de Licitações. A pesquisa de preços adotada pelo **Representado** foi juridicamente possível, mas metodologicamente frágil, haja vista que a municipalidade trabalhou, essencialmente, com amostra restrita e com variação expressiva entre os valores consultados, sem ampliar o universo de comparação com outras referências capazes de conferir maior robustez ao orçamento estimado. Isso não torna ilícito, por si só, o valor fixado. Tampouco autoriza concluir, retrospectivamente, pela existência de sobrepreço ou inexequibilidade. Mas evidencia que, em futuras licitações semelhantes, o Poder Público municipal deve aperfeiçoar esse procedimento, valendo-se de base mais ampla, diversificada e tecnicamente justificada.

No segundo eixo da controvérsia, relativo ao pedido de esclarecimento, a irregularidade é mais nítida. O requerimento foi apresentado tempestivamente. E o fato de ter sido protocolado às 21h53 de uma sexta-feira, em 12/09/2025, **não** autoriza tratá-lo como extemporâneo ou irrelevante, sobretudo em licitação eletrônica. O art. 164, parágrafo único, da Lei Federal n.º 14.133/2021[15] exige que a resposta ao pedido de esclarecimento seja divulgada em sítio eletrônico oficial em até 3 (três) dias úteis, observado, em qualquer caso, o limite do último dia útil anterior à data de abertura do certame; como o pedido foi tempestivo, a resposta deveria ter sido disponibilizada até 17/09/2025, o que não ocorreu, conforme constatado pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar.

Não convence, portanto, a justificativa de que o protocolo fora do horário do expediente administrativo afastaria a intempestividade da resposta. Em ambiente eletrônico, o recebimento do pedido não depende de presença física

[15] **Art. 164.** Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.
Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

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

imediata do servidor nem de atendimento presencial do interessado. O que se exige da Administração é organização interna para processar e responder, em tempo útil, a manifestação regularmente apresentada pelo licitante. E esse fluxo falhou.

Mas também aqui é preciso separar a falha real do efeito que se pretende extrair dela. A resposta foi tardia, o que se reconhece. Só que a sua leitura mostra que ela não introduziu conteúdo novo capaz de alterar substancialmente as condições de formulação das propostas. Ela apenas explicitou a interpretação administrativa já ancorada no edital e no Termo de Referência: os serviços questionados integravam o objeto e deveriam ser absorvidos na proposta global da licitante. Em outras palavras, houve irregularidade procedimental, mas não se demonstrou que essa resposta tardia tenha mudado a regra do certame, surpreendido os concorrentes ou exigido, concretamente, a reabertura do prazo do processo licitatório.

Também não identifico, nesse quadro, fundamento suficiente para responsabilização pessoal do agente de contratação ou dos demais **Representados**. Os autos mostram atraso e deficiência no fluxo interno de encaminhamento e resposta. Não mostram dolo, desvio intencional, má-fé ou erro grosseiro. **A situação recomenda correção administrativa para procedimentos futuros, não sanção pessoal sem ganho material para o controle.**

A solução, então, precisa ser proporcional ao que os autos efetivamente revelam. Não seria coerente ignorar as falhas. Mas também não seria razoável desfazer um certame inteiro, já homologado, quando não há prova concreta de direcionamento, de prejuízo à competitividade em grau invalidante, de inexequibilidade efetiva ou de dano aos cofres públicos. Exigir a anulação de todo o procedimento, nesse cenário, daria à forma um peso maior do que a realidade do caso.

Por isso, acompanho as manifestações convergentes da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e do Ministério Público de Contas, no sentido da procedência parcial da Representação da Lei de Licitações, com expedição de recomendações.

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

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, com a expedição de recomendações ao **Município de Francisco Beltrão**, na pessoa de seu representante legal, para que, em futuras licitações:

1) envolvendo anteprojeto de engenharia rodoviária ou de objetos tecnicamente semelhantes, promova a formação do valor estimado com base em amostra ampla, diversificada e tecnicamente justificada, valendo-se, sempre que possível, de registros de contratações públicas similares, painéis oficiais, sistemas próprios ou públicos de preços e outras fontes aptas a retratar, com maior fidelidade, a realidade de mercado; e

2) aperfeiçoe o controle interno dos atos do procedimento licitatório, assegurando a resposta tempestiva às impugnações e aos pedidos de esclarecimentos, em observância ao art. 164 da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Com o trânsito em julgado, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo[16], com o respectivo arquivamento[17].

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

[16] *Regimento Interno.* **Art. 398.** (...) § 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.
[17] *Regimento Interno.* **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;

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

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 EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações, com a expedição de **RECOMENDAÇÕES** ao Município de Francisco Beltrão, na pessoa de seu representante legal, para que, em futuras licitações:

(i)envolvendo anteprojeto de engenharia rodoviária ou de objetos tecnicamente semelhantes, promova a formação do valor estimado com base em amostra ampla, diversificada e tecnicamente justificada, valendo-se, sempre que possível, de registros de contratações públicas similares, painéis oficiais, sistemas próprios ou públicos de preços e outras fontes aptas a retratar, com maior fidelidade, a realidade de mercado; e

(ii)aperfeiçoe o controle interno dos atos do procedimento licitatório, assegurando a resposta tempestiva às impugnações e aos pedidos de esclarecimentos, em observância ao art. 164 da Lei Federal n.º 14.133/2021;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo[18], com o respectivo arquivamento[19].

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 MURYEL HEY.

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

[18] *Regimento Interno.* **Art. 398.** (...) § 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.
[19] *Regimento Interno.* **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;

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

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

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

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