



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 162385/26
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO OESTE
INTERESSADO: ARMANDO CERCI JUNIOR, ASSOCIAÇÃO DAS
CONSTRUTORAS DE OBRAS PÚBLICAS DO NOROESTE DO
PARANÁ, CARLOS AUGUSTO FARINAZZO, MUNICÍPIO DE
CRUZEIRO DO OESTE
ADVOGADO /
PROCURADOR BRUNO TORTORELLI WINCHE, CESAR LINHARES
WALLBACH, DAURIANE LOUREIRO LINHARES WALLBACH,
JACKELINE LOYOLA DE OLIVEIRA, RENATO BENVINDO
FRATA
RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA MURYEL HEY

ACÓRDÃO Nº 1101/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de
Cruzeiro do Oeste. Revogação de medida
cautelar. Despacho nº 715/26-GCMRMS.
Homologação pelo Tribunal Pleno.

1 RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o
Despacho n. 715/26–GCMRMS (peça 55), abaixo reproduzido, em que o relator,
Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, com amparo no art. 406 do
Regimento Interno¹, revogou a medida cautelar concedida no Despacho n. 419/26
(peça 34) e homologada pelo Acórdão n. 726/26-STP (peça 46).

“I. Trata-se de Representação da Lei n.
14.133/2021, com pedido de medida cautelar,
autuada em 11/03/2026, formulada por
**ASSOCIAÇÃO DAS CONSTRUTORAS DE
OBRAS PÚBLICAS DO NOROESTE DO PARANÁ
(ACNOR)** contra o **MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO
OESTE**, na qual noticia irregularidades na
Concorrência Pública n. 002/2026, cujo objeto é a
execução, sob regime de empreitada por preço

¹ Art. 406. A medida cautelar pode ser revista, inclusive, de ofício, observando-se em todos os casos o procedimento indicado no art. 400.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

global, tipo menor preço de obras de pavimentação asfáltica de estrada rural, com área total de 56.040,00 m² em concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ).

O valor da contratação foi estimado em R\$12.312.322,69 (doze milhões, trezentos e doze mil, trezentos e vinte e dois reais e sessenta e nove centavos). A sessão pública foi agendada para ocorrer no dia 16/03/2026, às 9:00h.

Sustenta a representante, em síntese, que o edital desconsidera na composição do valor global da obra licitada, os custos dos itens “Administração local” e “Mobilização e Desmobilização”.

Afirma que o memorial descritivo dos serviços a serem executados, especificamente no “item 1.2.1 – Corte e transporte do material”, estabelece a execução de uma camada de 0,20 m de espessura destinada à limpeza, com a finalidade de remover a camada superficial do solo, incluindo matéria orgânica, solo desagregado e outras impurezas. Todavia, no item “terraplanagem”, constante na planilha de serviços orçados, não foi considerado qualquer volume correspondente ao serviço de remoção dessa camada superficial pelo projetista.

Alega que o edital, o projeto e memorial descritivo dos serviços, bem como a planilha geral de preços e serviços da obra, indicam a necessidade da importação de material de jazida para a execução de aterros e de base de solo cimento, que implica na necessidade de escavação, carga e transporte de material de jazida. Entretanto, o projeto não indica o local da jazida, tampouco o cálculo de disponibilidade de volume necessário para o aterro projetado. Além disso, seria falho ao não apresentar o licenciamento ambiental da jazida e os ensaios tecnológicos de análise do material a ser explorado.

Argumenta que o edital admite a possibilidade do empate ficto para empresas de pequeno porte, desconsiderando o valor global licitado que supera em mais de 156% o limite legal estabelecido para tal benefício.

Diante disso, requer a concessão de medida cautelar para suspender a Concorrência Eletrônica n. 002/2026. No mérito, pugna pela retificação das falhas apontadas nos projetos e no Edital, com a consequente continuidade do certame.

Por meio do Despacho n. 390/26-GCMRMS (peça 15), determinei a intimação do município para que se manifestasse a respeito das alegações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constantes da representação, dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

A municipalidade apresenta manifestação preliminar à peça 18 e junta documentos nas peças 19 a 32 para subsidiar a instrução processual.

Por meio do Despacho n. 419/26-GCMRMS, recebi a representação e deferi pedido cautelar, com amparo no fato de que os custos de administração local, de mobilização e de desmobilização são custos diretos da obra e, portanto, deveriam constar nas planilhas de composições de custos dos projetos, bem como no fato de que é ilegal a estipulação do benefício ao desempate ficto às microempresas e empresas de pequeno porte, em razão do elevado valor do certame.

A decisão que deferiu o pedido cautelar foi homologada pelo Tribunal Pleno, por meio do Acórdão n. 762/26-STP (peça 46).

O município apresenta pedido de reconsideração à peça 43, requerendo a revogação da medida cautelar.

Informa que a suspensão foi prontamente acatada, ocorrendo quando o certame já se encontrava em sua fase final, após a devida habilitação da empresa vencedora, restando pendente, tão somente, o ato de adjudicação.

Relata que o certame é “a concretização de um convênio firmado com o Governo do Estado do Paraná, por intermédio da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) e operacionalizado pelo Paranacidade, possivelmente no âmbito de um dos maiores programas de infraestrutura do Estado, como o ‘Asfalto Novo, Vida Nova’”. Assim, o instrumento convocatório, o projeto básico, as planilhas orçamentárias e as especificações técnicas que instruem o processo licitatório são documentos padronizados, elaborados e fornecidos pela própria estrutura do Governo Estadual.

Aponta que a autonomia do ente municipal para promover alterações substanciais nesses documentos é, na prática, extremamente limitada, senão nula. Qualquer modificação unilateral no edital-padrão, especialmente em aspectos que impactam o orçamento e o projeto de engenharia, exigiria a reabertura de todo o processo administrativo junto à SEAB/Paranacidade. Tal procedimento, além de burocrático e moroso, poderia inviabilizar a execução do convênio dentro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do exercício fiscal vigente, acarretando o risco real e concreto de perda dos recursos estaduais destinados à obra, em um cenário de notória escassez de verbas para investimentos de grande porte.

Sustenta que o presente caso é muito semelhante ao enfrentado pelo Município de Querência do Norte, objeto da Representação n. 643479/25, que culminou no Acórdão n. 237/26 - Tribunal Pleno, de minha relatoria, através do qual, após os esclarecimentos do município, revoguei a medida liminar, viabilizando a continuidade do certame.

Argumenta que “a responsabilidade pela indicação da jazida e pela obtenção das devidas licenças para exploração é, contratualmente e por praxe de mercado, do Município Contratante ou, no mínimo, um fator que não pode ser deixado a cargo da incerteza do licitante”.

Afirma que o equívoco do edital ao prever o benefício do desempate ficto às ME/EPP decorre da natureza padronizada do instrumento convocatório fornecido pelo órgão estadual, bem como que a previsão não gerou qualquer prejuízo à ampla competitividade ou à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, inclusive porque não se verificou o comparecimento ou sequer a manifestação de interesse de Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP) no certame, o que afasta qualquer tese de restrição indevida ou exclusão de potenciais licitantes.

Alega que a continuidade da suspensão gera perigo de dano reverso.

É o breve relato.

II. Conforme mencionado, deferi o pedido cautelar por meio do Despacho n. n. 419/26-GCMRMS (peça 34), amparado no fato de que os custos de administração local, de mobilização e de desmobilização são custos diretos da obra e, portanto, deveriam estar destacados nas planilhas de composições de custos dos projetos, bem como no fato de que é inviável a estipulação do benefício ao desempate ficto às microempresas e empresas de pequeno porte, em razão do elevado valor do certame. A decisão foi homologada pelo Tribunal Pleno por meio do Acórdão n. 726/26-STP (peça 46).

É relevante para compreensão da matéria, a lógica adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

registrada no Acórdão n. 2622/2013-Plenário, que orienta os órgãos a discriminarem os custos de administração local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos.

A discriminação é exigida porque esses custos são passíveis de identificação e mensuração, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado pela Administração Pública.

No caso em questão, o Município de Cruzeiro do Oeste não traz o valor correspondente a estes custos de forma discriminada, ignorando o seu montante na composição do custo final e repassando-o integralmente para a empresa vencedora do certame.

Não há dúvidas de que o procedimento adotado não é o correto, considerando que os custos de mobilização e desmobilização deveriam estar discriminados como custos diretos, contudo, não se pode ignorar o contexto fático da contratação.

O município trouxe uma informação de extrema relevância em seu pedido de reconsideração, qual seja, o fato de que a presente licitação decorre de um convênio firmado com a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) e operacionalizado pelo Paranaidade, oriundo do Programa Asfalto Novo Vida Nova, que está deslocando investimentos com o objetivo de levar asfalto aos municípios paranaenses.

Assim, trata-se de editais padronizados, em que os municípios beneficiados tão somente aderem ao Termo de Convênio que é encaminhado pronto pela Secretaria (no caso, a SEAB), não sendo responsáveis pela elaboração do edital.

A especificidade da planilha de custos e do edital virem prontos da SEAB é ponto importante e que deve ser considerado.

Ademais, a própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) prevê a necessidade de se levar em conta o contexto fático em que o gestor está inserido, de realizar uma ponderação quanto às dificuldades concretas por ele enfrentadas.

O art. 22 do diploma mencionado estabelece que, na interpretação de normas relativas à gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do Administrador público, bem como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem prejuízo dos direitos dos administrados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

(...)

§ 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.

Assim, é necessário analisar as nuances do caso concreto do qual se está tratando. Segundo dados do Censo Demográfico de 2022 do IBGE², o Município de Cruzeiro do Oeste possui população de 23.831 (vinte e três mil, oitocentos e trinta e um) habitantes, sendo, portanto, classificado como município de pequeno porte, com limitações estruturais e restrições de acesso a recursos variados.

Tais circunstâncias precisam ser devidamente consideradas no exame da conduta do gestor, sob pena de se impor responsabilização dissociada da realidade administrativa local e em descompasso com os parâmetros legais previstos para a atuação do agente público.

E mais do que isso: é imprescindível ponderar os prejuízos que a decisão cautelar possivelmente trará a toda a população local.

Ainda que a ausência de detalhamento não represente o procedimento mais adequado, a incorporação desses custos no BDI, considerando o contexto específico de um edital padronizado voltado a obra urbana em município de pequeno porte, não ocasiona dano aos cofres públicos nem compromete a aptidão das licitantes para elaborarem suas propostas.

O fato de o município ser de pequeno porte e da obra ser circunscrita à zona urbana, faz com que, de fato, o custo de mobilização e desmobilização, bem como o de administração, sejam reduzidos.

De fato, os custos que sustentaram a concessão da medida cautelar, neste caso concreto em específico, possuem valor ínfimo se comparado ao montante da obra, pelo fato de se tratar de município de pequeno porte e de a obra estar restrita à zona urbana.

² Extraído de <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/cruzeiro-do-oeste.html>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outra questão relevante é o risco de dano reverso.

Não há dúvidas acerca da relevância do asfalto na vida dos munícipes, de como ele facilita e torna mais digna a vida das pessoas.

O risco de dano reverso se consubstancia na situação em que a concessão de uma tutela de urgência é capaz de gerar um dano ou prejuízo à parte contrária ou terceiros, mais gravoso (ou de difícil reparação) do que aquele que se visa evitar com a medida.

Ou seja, “há certas liminares que trazem resultados piores que aqueles que visam evitar”³.

No caso em tela, encontra-se diante de um município pequeno, que recebeu do Governo Estadual um investimento em infraestrutura básica, tão necessário ao desenvolvimento local. A obra impacta diretamente na melhora da qualidade de vida da população.

O município aponta que uma eventual alteração do edital junto à SEAB poderia inviabilizar o convênio com a perda dos recursos oriundos do Estado:

Qualquer modificação unilateral no edital-padrão, especialmente em aspectos que impactam o orçamento e o projeto de engenharia, exigiria a reabertura de todo o processo administrativo junto à SEAB/Paranacidade. Tal procedimento, além de burocrático e moroso, poderia inviabilizar a execução do convênio dentro do exercício fiscal vigente, acarretando o risco real e concreto de perda dos recursos estaduais destinados à obra, em um cenário de notória escassez de verbas para investimentos de grande porte.

(...)

A manutenção da suspensão do certame gera um risco de dano à coletividade muito superior àquele que se visa evitar. A paralisação pode levar à perda dos recursos estaduais, que no atual modelo de convênio podem não exigir contrapartida municipal. Uma nova licitação em exercício futuro poderia onerar os cofres municipais em percentual significativo (no caso de Querência, citou-se 10%), um valor que o Município talvez não tenha condições de arcar. O prejuízo para a população rural, que anseia pela pavimentação de suas estradas para escoamento da produção e melhoria da qualidade de vida, seria imenso e, possivelmente, irreparável a curto e médio prazo.

³ ARAGÃO, Egas Moniz de. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, n. 42, 1990.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Deste modo, considerando a importância do serviço licitado, o auxílio à municipalidade advindo por meio do convênio, bem como que a concessão da cautelar pleiteada causaria a possível perda da chance de asfaltar parcela da municipalidade, entendo que existe risco de dano reverso.

O mesmo raciocínio, de risco de dano reverso, vale para a ausência de indicação da jazida. Sem mencionar a questão da pouca distância em razão de se tratar de município de pequeno porte.

Outrossim, deflagro a similaridade do presente caso com o objeto da Representação n. 643479/25, que culminou no Acórdão n. 237/26 - Tribunal Pleno, de minha relatoria.

Naquela oportunidade, deferi a cautelar exatamente pelos mesmos motivos constantes deste feito e, diante do pedido de reconsideração do município, revoguei a medida cautelar.

O caso daquela representação também abarcava um município de pequeno porte, com recursos para asfaltamento oriundo de um convênio, cujo edital padronizado veio pronto da Secretaria correspondente.

No que concerne à previsão de benefício à ME/EPP, entendo que o município logrou êxito em demonstrar a ausência de prejuízo ao município, inclusive porque nenhuma microempresa ou empresa de pequeno porte participou do certame:

No que concerne à previsão editalícia discutida, impende registrar que tal disposição, ainda que eventualmente desnecessária frente ao vulto econômico da contratação e aos critérios da Lei Complementar nº 123/2006, não gerou qualquer prejuízo à ampla competitividade ou à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Na realidade fática do certame, não se verificou o comparecimento ou sequer a manifestação de interesse de Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP), o que afasta qualquer tese de restrição indevida ou exclusão de potenciais licitantes. Assim, em observância ao princípio da ausência de dano (*pas de nullité sans grief*), a referida previsão configura-se como mera irregularidade formal, desprovida de eficácia para macular a lisura ou impedir o prosseguimento do processo licitatório que atingiu a sua finalidade pública sem qualquer contaminação do resultado.

Outrossim, cumpre informar que o Município não detém autonomia plena para promover alterações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

unilaterais no instrumento convocatório, uma vez que o edital é vinculado a convênio com o Paraná/Secretaria de Estado. Assim, qualquer modificação nas cláusulas editalícias exige a prévia submissão e aprovação do referido ente conveniado.

Além disso, observo a boa-fé do município em conseguir levar o asfalto à população, a baixa materialidade do vício e a ausência de prejuízo imediato ao erário, motivo pelo qual afasta-se, excepcionalmente, a necessidade de suspensão do edital.

III. Diante da elucidação acerca do motivo que ensejou a concessão da medida liminar pleiteada, **REVOGO A MEDIDA CAUTELAR** que suspendeu a Concorrência Eletrônica n. 02/2026, do Município de Cruzeiro do Oeste, concedida por meio do Despacho n. 419/26-GCMRMS (peça 34), ratificada pelo Acórdão n. 726/26-STP (peça 46).

IV. Ressalta-se que a presente revogação produz efeitos imediatos, devendo ser comunicada na próxima sessão plenária de julgamento, nos termos do art. 32, XIII, do Regimento Interno.

V. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que cientifique o **MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO OESTE** da decisão proferida, bem como para que acompanhe o prazo para a apresentação de defesa dos interessados.

VI. Transcorrido o prazo, encaminhe-se o presente à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) e ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

VII. Após, voltem-me conclusos.

VIII. Publique-se."

2 VOTO

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 32, XIII, do Regimento Interno desta Corte⁴.

⁴ Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro: (...) XIII - submeter à apreciação do Tribunal Pleno, na primeira sessão subsequente, as decisões que concederem ou revogarem medidas cautelares, em processos de competência de denúncia e representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após a emissão do Acórdão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Processual para instrução.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheira Substituta MURYEL HEY, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 715/26–GCMRMS (peça 55).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, LIVIO FABIANO SOTERO COSTA e MURYEL HEY.

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

Tribunal Pleno, 20 de maio de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 15.

MURYEL HEY

Conselheira Substituta Relatora

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro no exercício da Presidência