TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	710709/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
INTERESSADO:	ALLAN HENRIQUE DE ARAUJO, CARLA NAIMA MARTINS KRITSKI, DIEGO RATTES GUIMARAES (FALECIDO(A) EM 2024), ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT, GUSTAVO SCHEMIM DA MATTA, MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, NEOFLORESTA SERVICOS ECOSSISTEMICOS LTDA, OSIRES GERALDO KAPP, VALÉRIA MARIANO DA SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR	GUSTAVO SCHEMIM DA MATTA
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1237/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Ponto Grossa. Inexigibilidade nº 140/2024. 1) O acervo probatório permite aferir a qualificação técnica da contratada. 2) Violação ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e aos arts. 18, § 1.º, V, e 74, I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 em razão da não comprovação da exclusividade e da inviabilidade de competição. Procedência parcial e aplicação de sanções.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, nos termos do § 4º do art. 170 da Lei Federal n.º 14.133/2021[1], formulada por **NEOFLORESTA SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS** em face do **MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA** em razão de possíveis irregularidade no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 140/2024 que redundou no Contrato Administrativo nº 711/2024 cujo objeto é a aquisição do Plano Municipal de Arborização Urbana (PMAU), em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Manual para elaboração do ‘’Plano municipal de arborização urbana’’ do Paraná e diretrizes estabelecidas no Estudo Técnico

[1] Art. 170. [...] § 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

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

Preliminar, sendo que o levantamento/diagnóstico contemplará 100% das arvores existentes na via pública do espaço urbano da cidade de Ponta Grossa/PR, no valor estimado de R$ 650.506,00 (seiscentos e cinquenta mil, quinhentos e seis reais).

Em suma, foi relatada a possível violação ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e aos artigos 64; 72, V; 74, I, todos, da Lei Federal nº 14.133/21 em razão das seguintes irregularidades: ***(i)*** inaplicabilidade da contratação direta por inexigibilidade para o objeto proposto dada a existência de uma mercado concorrencial ativo (fls. 2 a 5 da Peça nº 3); ***(ii)*** inexistência de motivos idôneos que justifiquem a contratação, eis que os documentos de qualificação técnica diziam respeito à atividades de menor complexidade técnica quando comparadas a um Plano Municipal de Arborização Urbana (fls. 5 a 7 da Peça nº 3); ***(iii)*** não comprovação da experiência da empresa em levantamento arbóreo e atividades correlatas, porquanto somente após a impugnação à escolha da contratada é que foram entregues documentos relativos a sua qualificação técnica (fl. 7 a 8 da Peça nº 3) e ***(iv)*** a disponibilização de software específico para arborização de patente própria não constitui motivo idôneo para justificar contratação por inexigibilidade (fls. 8 a 11 da Peça nº 3).

Ao final, foi requerida a suspensão cautelar da Contratação por Inexigibilidade nº 140/2024 e, no mérito, ou a sua anulação (fl. 12 da Peça nº 3).

Autos distribuídos por sorteio para a minha relatoria, conforme Termo nº 5687/24-DP (Peça nº 4).

Por meio do Despacho nº 1374/24-GCAZ (Peça nº 5) foi determinada a intimação da jurisdicionado para fins de oitiva prévia e atendimento das seguintes diligências. A Representada, mediante Petição Intermediária nº 730580/24 (Peças nº 9 a 14), atendeu as diligências e prestou os seguintes esclarecimentos: ***(i)*** na fase de planejamento restou evidenciado que a empresa contratada possuía um diferencial técnico, o que deu ensejo a solicitação de contratação por inexigibilidade (fl. 2 da Peça nº 11); ***(ii)*** o procedimento de Contratação Direta foi realizado de maneira minuciosa, obedecendo o posicionamento da Corte de Contas e às leis que norteiam as contratações, obstando às possibilidades de negligência que pudessem resultar em dano para a

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

Administração (fl. 3 da Peça nº 11); ***(iii)*** a realização de procedimento licitatório é inviável, já que não há possibilidade de competição, ante a singularidade do objeto visado, na medida em que o atendimento da necessidade da Administração somente se realiza pela solução apresentada pela empresa Contratada, com seu diferencial técnico (fl. 3 da Peça nº 11); ***(iv)*** a justificativa para o pedido de contratação por inexigibilidade de licitação recai, fundamentalmente, sobre as especificações do objeto e sobre a forma única de ser obtido no mercado, sendo que a Representada fez uma pesquisa acerca das soluções ofertadas pelo mercado e sua adequabilidade em relação às peculiaridades envolvidas na demanda (fl. 4 da Peça nº 11); ***(v)*** o diferencial técnico da contratada diz respeito a exclusividade da disponibilização de software específico, além da sua qualificação técnica da empresa (fl. 5 da Peça nº 11); ***(vi)*** a empresa contratada disponibiliza software próprio para a arborização urbana, que permite a coleta de dados sobre as árvores e informa sobre o carbono que elas absorvem, essencial para a gestão pública, além disso, o software também oferece uma plataforma interativa que auxilia a Secretaria de Meio Ambiente na gestão da arborização, utilizando a metodologia GAAU para classificar as árvores em níveis de atenção: prioritário, alto, médio e baixo, sendo que essas informações são fundamentais para o manejo e cuidado das árvores, ajudando na tomada de decisões pelo Poder Público (fl. 6 da Peça nº 11); ***(vii)*** o mérito administrativo é decisão do Gestor, de modo que nem mesmo o Poder Judiciário ou os órgãos de controle poderão adentrar na decisão do mérito administrativo (fl. 7 da Peça nº 11); ***(viii)*** na hipótese de ser concedida a medida cautelar pleiteada, haverá prejuízo social e ambiental eis que sem o conhecimento da atual característica da arborização presente no município, pode haver equívocos no manejo, plantio, zeladoria em geral, além disso, com a aproximação do verão os riscos de fortes chuvas, alagamentos e raios aumentam, necessitando de um inventário breve sobre a situação das árvores, para evitar desastres ambientais (fl. 9 da Peça nº 11).

Juízo de admissibilidade externado por meio do Despacho nº 1415/24-GCAZ (Peça nº 15), com indeferimento do pleito cautelar em razão da não satisfação dos pressupostos do art. 400 do Regimento Interno, tendo sido determinada a Intimação do **Município de Ponta Grossa** e a citação da **Sra. Carla**

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

Martins Kristski (Secretária Municipal de Meio Ambiente); do **Sr. Allan Henrique de Araújo** (responsável pela manifestação que deu suporte ao indeferimento da impugnação da Representante). Posteriormente, foi determinada, mediante Despacho nº 272/25 (Peça nº 54), a citação do **Sr. Osires Geraldo Kapp** e do **Sr. Gustavo Schemim da Matta** (signatários do Parecer nº 1323/2024).

Com a expedição das respectivas comunicações processuais (Peças nº 36 a 38; 44 a 47 e 55 a 60), foram protocoladas as seguintes manifestações e alegações de defesa:

a) **Petição Intermediária nº 86568/25 (Peças nº 40 a 43) – Município de Ponta Grossa.** Integra do Processo SEI nº 003676/2024.

b) **Petição Intermediária nº 139932/25 (Peça nº 49 a 51) – Sra. Carla Naima Martins Kristski e Allan Henrique de Araujo**. ***(i)*** o Termo de Referência que deu suporte a celebração do Contrato Administrativo nº 711/2024 esta pautada em criteriosa análise técnica da demanda e, bem como, as deliberações que precederam os trâmites da contratação e as posteriores (fl. 3 da Peça nº 49); ***(ii)*** a celebração do Contrato Administrativo nº 711/2024 esta pautada em criteriosa análise técnica da demanda e, bem como, as deliberações que precederam os trâmites da contratação e as posteriores (fl. 3 da Peça nº 49); ***(iii)*** a impossibilidade de abertura de certame licitatório decorreu-se principalmente para o atendimento dos Processo oriundos do Ministério Público do Estado do Paraná, contudo, o Poder Executivo Municipal não deixou de se atentar para a aplicabilidade da Lei de licitação em vigo (fl. 3 da Peça nº 49); ***(iv)*** tendo em vista o eixo da tolerância suportado pelo Ministério Público do Estado do Paraná, que vinha prorrogando por inúmeras vezes os prazos, os Interessados utilizando da pesquisa de mercado na possibilidade de se comparar as alternâncias dos valores, foi constatado um diferencial técnico na empresa ARBORAN (fl. 3 da Peça nº 49); ***(v)*** como fator preponderante para a perfeita caracterização da inexigibilidade da licitação, indissociável de toda a configuração, tem-se o que podemos denominar como a “confiança” do gestor público no profissional ou empresa, de modo que, alcançando o auge da discricionariedade sem ultrapassar os limites da Lei (fl. 4 da Peça nº 49); ***(vii)*** acentua-se que o Contrato Administrativo nº 711/2024 está em

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

manifesta ausência de danos ao erário, diversamente, nota-se que os interessados demonstraram a boa-fé, uma vez que de forma imediata solucionaram a irregularidade no cumprimento de prazo junto ao Ministério Público do Estado do Paraná, sobretudo, referente ao Processo n° 0006265-37.2023.8.16.0019.4687010 e Processo Administrativo n° 0113.22.001926-0 (fls. 5 e 6 da Peça nº 49) e ***(viii)*** a singularidade da empresa objeto da inexigibilidade está na metodologia de trabalho, que será empregada para diagnóstico das árvores presentes nas vias públicas do Município, com aplicação em software de patente da empresa conforme anexo, utilizando-se a Metodologia GAAU - Grau de Atenção para Árvores Urbanas (fl. 6 da Peça nº 49).

c) **Petição Intermediária nº 139667/25 (Peça nº 53) - Município de Ponta Grossa**. Integra do Processo SEI nº 019461/2025.

d) **Petição Intermediária nº 275003/25 (Peça nº 62) – Osires Geraldo Kapp:** ***(i)*** foi justificada a impossibilidade do pessoal próprio da Administração Municipal executar o objeto contratado (fl. 8 da Peça nº 62); ***(ii)*** Procuradoria realizou pedido de informações que foram respondidos pelo Departamento de Gestão Ambiental, destacando-se a motivação para escolha da contratada, o percentual do levantamento em relação ao perímetro urbano e vinculação de profissional (fl. 9 da Peça nº 62); ***(iii)*** houve regular instrução do Processo da Contratação Direta, com informações e elementos necessários para se demonstrar a regularidade formal e substancial do Ato da Contratação Direta (fls. 10 e 11 da Peça nº 62); ***(iv)*** ao analisar a regularidade do processo da contratação, seja mediante licitação ou contratação direta, no exercício do dever jurídico para o controle prévio da contratação impõe ao assessoramento jurídico a constatação se nos autos se encontram presentes os documento exigidos para demonstrar a necessidade pública e que a solução proposta está vinculada a melhor forma de atendimento da mesma e se encontra alinhada com o planejamento estratégico do ente ou órgão público e compatível com os seus fins e objetivos, sendo que o dever de zelo e cuidado na busca do controle prévio da contratação em seu aspecto formal foi cumprido exatamente nos termos exigidos pela mencionada legislação e demais dispositivos e princípios que se aplicam ao exercício da advocacia pública (fls. 11 e 12 da Peça nº 62); ***(v)*** a atribuição de

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

responsabilidade do advogado público deve ser apreciada e estar vinculada aos atos próprios praticados pelo parecerista nos autos do Processo e não por atos realizados por outros agente públicos (fl. 12 da Peça nº 62); ***(vi)*** as peças que instruíram o Processo da Contratação, tais como: ETP, TR, Pesquisa de Preços, demonstrações da exclusividade do produto e os fundamentos para o devido enquadramento do processo para aplicação da exceção ao processo licitatório são de responsabilidade dos agentes que realizaram esse trabalho e que por sinal com qualidade e profundidade tendo como parâmetro a contratação mais vantajosa para o ente público (fl. 12 da Peça nº 62); ***(vii)*** na análise da regularidade formal do Processo da Contratação, independente do rito, constitui-se em dever jurídico do Advogado Público verificar se constam do respectivo Processo os documentos exigidos, e, a motivação técnica e que essa esteja alinhada ao planejamento estratégico da entidade e aos seus fins (fl. 14 da Peça nº 62); ***(viii)*** que em nenhum momento foi afirmado nos autos que havia apenas uma pessoa jurídica capaz de realizar os respectivos serviços para formalização do Plano Municipal de Arborização, sendo que o fundamento da contratação direta não foi a inexistência de outros prestadores de serviços, mas na inviabilidade de competição em razão de que a disputa, conforme constatado não estaria atendendo a necessidade pública, (fl. 17 da Peça nº 62); ***(ix)*** a Secretaria Municipal de Meio Ambiente identificou plenamente a necessidade pública e conclui, de modo fundamentado, que no presente caso, melhor atenderia ao interesse público, seria o Processo de Inexigibilidade uma vez que a contratada atenderia plenamente aos requisitos para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza (fl. 18 da Peça nº 62); ***(x)*** a escolha do Processo de Contratação Direta foi tomada no seio dos autos, ante as dificuldades reais encontradas para se efetuar a contratação mais vantajosa e que atendesse a necessidade e ao interesse público (fl. 20 da Peça nº 62); ***(xi)*** e a exclusividade não está vinculada a existência apenas uma empresa capaz de realizar o respectivo serviço, mas de realizar nas condições específicas do contrato, que atendesse a necessidade pública, não só do momento, mas com o fornecimento do software que possibilitasse o acompanhamento das respectivas árvores no seu ciclo de vida e que atendesse plenamente as exigências legais (fl. 21 da Peça nº 62); ***(xii)*** os Pareceres não foram emitidos por esse requerido

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

que atuou no Processo da Contratação, mas por outra profissional que analisou todas as informações que constam nos autos e chegou a mesma conclusão, com sua opinião jurídica imparcial e distante dos fatos (fl. 22 da peça nº 62); ***(xiii)*** a respectiva contratação nada mais é do que um estudo técnico, ou seja, a elaboração do Plano Municipal de Arborização Municipal dentro das Normas Técnicas da ABNT e do Manual do Ministério Público do Estado do Paraná (fl. 22 da Peça nº 62); ***(xiv)*** houve comprovação da capacidade técnica profissional e operacional da contratada, bem como, a vantajosidade do software específico, uma vez que com o mesmo, haverá instrumento que permitirá o monitoramento contínuo e acompanhar o desenvolvimento das árvores existentes e das mudas plantadas (fl. 25 da Peça nº 62); ***(xv)*** houve a comprovação da exclusividade dos serviços, considerando-se, a vantajosidade da contratação que permitirá o monitoramento de todas as árvores existente e plantadas no Município, com acompanhamento de seu desenvolvimento e vida útil (fl. 25 da Peça nº 62); ***(xvi)*** por todos os documentos e informações que constam nos autos, pode se observar que não há qualquer indícios de ocorrência na elaboração do Parecer Jurídico, ante a atuação desse requerido nos autos do Processo de Inexigibilidade que possam se extrair que houve atuação com dolo, má-fé, erro grosseiro ou fraude (fl. 30 da Peça nº 62); ***(xvii)*** tramita na 1ª. Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ponta Grossa de Ação Popular nº 0005569-30.2025.8.16.0019 (fl. 31 da Peça nº 62).

e) **Petição Intermediária nº 276492/25 (Peças nº 64 e 65) – Gustavo Schemim da Matta.** Na essência, reproduziu as alegações de defesa apresentadas por Osires Geraldo Kapp na Petição Intermediária nº 275003/25 (Peça nº 62).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), conforme Instrução nº 317/25-CAIS (Peça nº 66), posicionou-se pela procedência parcial desta Representação da Lei de Licitações e pela imputação de multa as partes em razão a da afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, ao art. 18, § 1.º, V, da Lei n.º 14.133/2021, ao art. 74, I e § 1.º, da mesma lei, bem como ao entendimento firmado no Acórdão n.º 3249/21 do Tribunal Pleno.

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

O *Parquet*, por sua vez, acompanhou as conclusões da unidade instrutiva e opinou pela procedência desta Representação da Lei de Licitações em razão da ausência da comprovação da exclusividade e da inviabilidade de competição, consoante Parecer nº 864/25-6PC (Peça nº 67).

É a breve síntese processual.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

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

O art. 74 da Lei Federal nº 14.133/21 ostenta rol meramente exemplificativo de hipóteses de inexigibilidade de licitação, sendo que o seu inciso I autoriza a contratação direta para aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

O § 1º do art. 74 da Lei de Licitações prevê que a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica. O art. 40, § 3º, inciso III, da Lei 14.133/2021 estabelece que a exclusividade de fornecedor pode decorrer de processo de padronização, previsto nos art. 43 e 47, inciso I, da referida Lei.

A contratação mediante inexigibilidade requer procedimento específico, o qual está previsto no art. 72 da Lei Federal nº 14.133/21, *in verbis*:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
>
> I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, **estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou**

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

> **projeto executivo**;
>
> II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
>
> III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
>
> IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
>
> V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
>
> VI - **razão da escolha do contratado**;
>
> VII **- justificativa de preço**;
>
> VIII - autorização da autoridade competente.
>
> Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Percebe-se, portanto, que independentemente de a contratação ser precedida ou não de licitação, será necessário realizar escorreito planejamento, sendo que o art. 73 da Lei 14.133/2021 prevê que o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis, sempre que constatada irregularidade derivada de dolo, fraude ou erro grosseiro.

Inclusive, o art. 337-E do Código Penal criminaliza a conduta de admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses prevista em lei, sancionando-a com a pena de reclusão que pode alcançar até oito anos, além da respectiva multa.

A contratação por inexigibilidade sem o devido planejamento pode redundar na celebração de contrato com parâmetros deficientes e, consequentemente, em dificuldade de se obter o objeto do contrato e/ou de fazer com que o contratado cumpra as obrigações ajustadas e as legais[2]. Especificações

[2] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. p. 674.

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

do objeto indevidamente restritivas podem direcionar a contratação a fornecedor único ou a grupo limitado de fornecedores, com consequente ilegalidade por burla ao processo licitatório e potencial dano ao erário[3].

Em outras palavras, a deficiência no levantamento de mercado ou exigência de requisitos de contratação supérfluos, podem levar à conclusão equivocada acerca da inviabilidade de competição e à decisão pela contratação direta, com consequente ilegalidade por afastamento indevido da licitação e contratação mais dispendiosa aos cofres públicos[4]. Nesse sentido:

> **Acórdão n.º 3249/21 – Tribunal Pleno do TCU.**
>
> Consulta. No caso de inexigibilidade de licitação por força da exclusividade do contratado, a existência de atestado de exclusividade fornecido por órgão de registro do comércio não exime a Administração Pública de dimensionar devidamente seus problemas e necessidades, fixando os contornos e características das soluções disponíveis no mercado para atender ao interesse público, só podendo ocorrer a contratação direta caso haja a devida demonstração e comprovação **de que o produto é o único disponível no mercado a atender adequadamente a finalidade pretendida**.

Nessa toada, o Plenário deste Tribunal entende que a contratação por inexigibilidade calcada na exclusividade do contratado deve estar acompanhada de justificativa técnica idônea que indique, concretamente, a imprescindibilidade do produto/serviço por ele fornecido para a plena satisfação das demandas da Administração, sob pena de caracterizar indevida opção por marca e, por conseguinte, burla ao processo licitatório em razão do direcionamento da contratação a fornecedor único, conforme segue:

> **Acórdão nº 3103/23 – Plenário**.
>
> No caso concreto, embora a empresa contratada seja detentora exclusiva dos softwares utilizados

[3] Tribunal de Contas da União. Acórdão 10057/2011-Plenário.
[4] BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Op. cit.* p. 680.

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

> pelos Municípios de Pitangueiras e Rolândia, tal situação, por si só, "**não configura justificativa que fundamente a Inexigibilidade de Licitação, notadamente considerando a existência de outros produtos semelhantes no mercado que poderiam atender as necessidades do Município**", como bem fundamentou a unidade técnica (peça 92). Ainda**, "tal escolha caracteriza uma opção por marca, o que não foi escoltado de justificativas técnicas, somente podendo ser admitida tal alternativa em situações excepcionais**".
>
> [...]
>
> Corroborando o opinativo técnico, entendo que as justificativas acima não são suficientes para afastar a inviabilidade de competição. O que se percebe é que "**as contratações permanecerem sendo realizadas ao longo dos anos mais por uma questão de comodidade e facilidade à administração pública, bem como uma preferência de marca, e não com base numa real inviabilidade de competição no caso concreto**" (peça 92). (g.n)

No caso concreto, o Município de Ponta Grossa instituiu o Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 140/2024, culminando na celebração do Contrato nº 711/2024 com a empresa ARBORAN Ltda., no valor de R$ 650.506,00, para a elaboração do Plano Municipal de Arborização Urbana (PMAU). A justificativa central para a dispensa da licitação foi o alegado "diferencial técnico" da contratada, consistente na utilização de um software próprio aliado à metodologia GAAU (Grau de Atenção para Árvores Urbanas), que, segundo as partes, seria de fornecimento exclusivo da ARBORAN, inviabilizando a competição.

Contraditoriamente, os orçamentos apresentados pelo Município demonstram a existência de um mercado concorrencial ativo para serviços de elaboração de Plano Municipal de Arborização Urbana (PMAU). As informações das folhas nº 6 a 8 da Instrução nº 317/25-CAIS (Peça nº 66) indicam que inicialmente, foram colacionadas propostas da FAUEL (R$ 190.000,00), da própria ARBORAN (R$ 269.506,00) e da FUNPAR (R$ 264.400,00). Posteriormente, com a alteração do escopo para incluir o censo de 100% das árvores, novos orçamentos

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

foram anexados, incluindo os da Florestalis (R$ 775.016,34), ARBORAN (R$ 650.506,00) e Glaucia Gebien (R$ 836.750,35).

É significativo notar que as propostas iniciais da FAUEL e da FUNPAR, substancialmente mais baixas, também incluíam a totalidade das árvores, conforme explicitado em seus escopos (fls. 9 e 10 da Peça nº 66). A opção pela ARBORAN, cujo valor de R$ 650.506,00 era 242% superior ao orçamento da FAUEL (R$ 190.000,00) para o mesmo serviço de censo total, não foi acompanhada de uma justificativa técnica e econômica robusta que demonstrasse porque a solução da ARBORAN, embora mais cara, era a única capaz de atender ao interesse público. A ausência desta justificativa viola o princípio da economicidade e sugere uma opção desarrazoada.

A alegação de **exclusividade do software aliado à metodologia GAAU** constitui o cerne da defesa do Município, mas não resiste a uma análise mais aprofundada. Consoante o entendimento do Acórdão nº 3103/23 do Plenário desta Corte de Contas, a posse de um software de "patente própria" não equivale, *per si*, à exclusividade do fornecedor para a execução do objeto, eis que a inexigibilidade de licitação deverá recair, fundamentalmente, sobre as especificações do objeto e sobre a forma única de o objeto ser obtido no mercado.

No caso em apreço, não houve a realização de estudo conclusivo que demonstrasse que a solução da empresa ARBORAN era a única hábil a atender à necessidade do Município, tampouco que o suposto “software de patente própria” e a metodologia GAAU tornassem a competição inviável por afigurarem-se indispensáveis a consecução dos objetivos da municipalidade. Pelo contrário, as evidências retratadas nas folhas nº 8 a 10 e 13 da Instrução nº 317/25-CAIS (Peça nº 66) provam a existência de um mercado competitivo, tendo sido identificados diversos municípios (Apucarana, Mandaguaçu, Marmeleiro) realizando licitações para objetos similares com ampla participação de empresas (4 a 13 participantes).

Ademais, o exemplo do Município de Caçador/SC, que incluiu em seu edital de licitação a exigência de uma "plataforma de gestão de dados do inventário da arborização" com especificações técnicas detalhadas (fls. 13 e 14 da Peça nº 66), demonstra claramente que a necessidade de uma ferramenta digital

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

para gestão pode perfeitamente ser transformada em um requisito técnico de uma licitação, e não em justificativa para afastá-la.

Frisa-se que a Administração não apresentou nos autos "atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo" – nos exatos termos do art. 74, § 1º, da Lei 14.133/2021 – que comprovasse que a ARBORAN era a única empresa no Brasil detentora de uma plataforma para gestão de arborização urbana.

Logo, é possível concluir que a escolha do software da ARBORAN caracteriza, portanto, nítida **preferência por marca**, conduta vedada pela legislação e pela jurisprudência desta Corte de Contas.

As partes argumentaram que a metodologia GAAU e a plataforma própria representam um salto qualitativo que justificaria a escolha direta. Ainda que tal afirmação estivesse corroborada pelo conjunto probatório carreado aos autos, a existência de um "diferencial" não se confunde com a "exclusividade" legalmente exigida, pois um produto ou serviço pode ser melhor, mais inovador ou mais completo que os concorrentes, mas isso não o torna único no mercado ou, automaticamente, indispensável para a satisfação das demandas da administração, sendo pertinente rememorar que era plenamente possível, no caso, a realização de procedimento licitatório em que a necessidade de uma ferramenta digital para gestão fosse transformada em um requisito técnico inserido no instrumento convocatório.

A alegação de necessidade de "notória especialização" também carece de comprovação nos autos, especialmente quando se considera a natureza do objeto contratado, não se confundindo o caso em apreço com a hipótese de exclusividade do fornecedor prevista no inciso III do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/21.

Sustentou-se que o atendimento da necessidade administrativa somente se realizaria pela solução da ARBORAN. Esta alegação, contudo, é meramente afirmativa, eis que não há nos autos estudo técnico que demonstre, de forma categórica, que as soluções oferecidas pela FAUEL, FUNPAR ou outras empresas do mercado seriam incapazes de produzir um PMAU em conformidade com o manual do Ministério Público do Paraná e com as diretrizes técnicas

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

aplicáveis.

A singularidade não foi demonstrada, mas presumida abstratamente pelas partes por uma questão de comodidade e facilidade à Administração Pública, bem como uma preferência de marca, e não com base numa real inviabilidade de competição no caso concreto.

Alegou-se, também, que a contratação direta era necessária para o pronto cumprimento de obrigação assumida com o Ministério Público do Estado do Paraná (MPE). Contudo, a existência de prazos ou de termo de ajuste não autoriza a Administração a burlar a lei.

Ora, a obrigação de licitar é imposta pela Constituição. Se havia urgência, caberia à Administração demonstrar os pressupostos específicos para a dispensa por relevante interesse público, nos termos do art. 74, IV, da Lei 14.133/2021, o que não foi feito. A mera referência a um acordo com o MPE não substitui o estrito cumprimento da legislação licitatória.

Defendeu-se, além do mais, que a escolha do fornecedor e a definição da solução técnica inserem-se no âmbito do mérito administrativo, imune à revisão pelo controle. Este argumento é falacioso, porquanto o controle externo, na forma definida pela Constituição, não se limita à legalidade estrita, podendo, em certas ocasiões, adentrar o mérito a fim de atestar a economicidade, a moralidade e a eficiência do ato.

Ademais, o "mérito" não abriga decisões ilegais. A opção por uma contratação direta sem o preenchimento dos requisitos legais constitui vício insanável que transcende a discricionariedade administrativa, configurando ilegalidade manifesta.

As alegações de boa-fé e de que a conduta não foi dolosa é irrelevante para a caracterização da irregularidade. A responsabilidade pela contratação irregular não depende, necessariamente, da intenção subjetiva de lesar o erário, bastando a configuração, como me parece ter ocorrido no caso em apreço, do erro grosseiro. A inobservância de deveres legais objetivos, como a obrigação de licitar e de comprovar a exclusividade, somada a falha grave e inexcusável que revela negligência, imperícia ou incapacidade patente já configura a irregularidade.

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

Diante deste contexto, resta evidente que os argumentos defensivos não se mostram aptos a desconstituir a conclusão de que a inexigibilidade foi decretada de forma indevida, sem o suporte probatório e jurídico necessários. A contratação direta, neste caso, configura violação ao art. 37, XXI, da CF, ao art. 18, § 1º, V, e ao art. 74, I e § 1º, da Lei 14.133/2021.

No tocante à afirmação de que a signatária do Contrato Administrativo nº 711/2024 não atendeu, no momento adequado, às exigências de habilitação previstas no art. 72, V, da Lei nº 14.133/2021, tal questão foi abordada na folha nº 4 do Despacho nº 1415/24-GCAZ (Peça nº 15) no sentido de que entrega de acervo técnico de forma intempestiva não desqualifica o conteúdo do documento.

A unidade instrutiva relatou na folha nº 19 da Instrução nº 317/25-CAIS (peça nº 66) que foram apresentados, para fins de qualificação técnica, Certidões de Acervo Técnico, em nome do responsável técnico, na execução de atividades, a princípio, similares na folha nº 108 da Peça nº 43, restado comprovada, desta forma, a experiência da contratada.

Verificada a irregularidade na contratação, impõe-se a responsabilização dos agentes públicos. A aplicação de sanções pressupõe a análise da conduta de cada agente à luz do art. 28 da LINDB, que exige a configuração de dolo ou erro grosseiro. O erro grosseiro caracteriza-se pela inobservância de deveres elementares de cuidado, diligência e conhecimento jurídico que seriam esperados de um agente público no exercício de suas atribuições. Não se trata de mero erro de julgamento, mas de falha grave e inexcusável que revela negligência, imperícia ou incapacidade patente.

Pois bem, em relação ao **Sr. Allan Henrique de Araújo** (servidor do Departamento de Gestão Ambiental), cabe a ele a imputação da penalidade de multa tipificada na alínea “d” do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, eis que elaborou as peças de planejamento, instruiu tecnicamente a contratação e apontou o suposto "diferencial técnico" da ARBORAN a partir de motivação genérica e contrária à jurisprudência desta Corte de Contas, deixando de justificar técnica e economicamente a escolha de uma solução significativamente mais onerosa.

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

Quanto a conduta dos Procuradores Municipais, **Osires Geraldo Kapp** e **Gustavo Schemim Da Matta**, as evidências das folhas nº 13 a 18 e 130 a 141 do Processo SEI nº 003676/2024 – Parte 3 (Peça nº 43) e das folhas nº 10 a 11 e 17 da Instrução nº 317/25-CAIS (Peça nº 66) indicam que os pareceres por eles assinados chancelaram a inexigibilidade com base em alegações vagas de singularidade e diferencial tecnológico, sem exigir da área técnica a comprovação documental idônea da exclusividade do fornecedor e sem confrontar a motivação invocada com a jurisprudência pacífica dos Tribunais de Contas, que repele a inexigibilidade fundada em software próprio quando há mercado competitivo.

O Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43) limitou-se a resumir os acontecimentos dos procedimentos e concluiu pela legalidade da contratação em termos abstratos que poderiam ser empregados para justificar, indistintamente, qualquer outra contratação por inexigibilidade.

O exame empreendido pelo corpo jurídico foi inepto por assumir como verídica a motivação genérica suscitada pelo setor demandante e por deixar de sopesar questões objetivas de direito, podendo ser citada a orientação deste Tribunal Contas que repele a inexigibilidade fundada em software próprio quando há mercado competitivo e a não satisfação dos pressupostos do art. 72, I e VI, c/c art. 74, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21 em seu aspecto substancial. Data vênia, a análise empreendida pela segunda linha de defesa não pode se resumir a peças fictícias ou a atos destituídos de propósito e eficácia que se limitam a narrar os acontecimentos do procedimento de contratação e a parafrasear dispositivos legais e a doutrina sem adentrar na análise concreta de aspectos formais e materiais da respectiva contratação.

O Plenário desta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 2548/17-STP[5], posicionou-se sobre a possibilidade de responsabilização de pareceristas nos seguintes termos:

> No que concerne à responsabilidade dos pareceristas, é importante ressaltar que, conforme definido pelo STF no MS nº 24.073/DF, em princípio, os pareceres técnicos ou jurídicos

[5] Tomada de Contas Extraordinária nº 296224/12. Acórdão nº 2548/17-Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerrper Linhares.

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

> consistem em orientação para os gestores públicos tomarem decisões.
>
> Desta forma, os pareceristas, em princípio, se isentam de responsabilização solidária com os ordenadores de despesa **quando seus pareceres estiverem devidamente fundamentados, embasados em opiniões técnicas plausíveis, em razões de fato verídicos, na boa técnica jurídica e na doutrina e jurisprudência consagrada**.
>
> Por outro lado, os pareceristas **não se eximem da responsabilidade por seus atos quando emitem pareceres eivados de vícios de dolo, erro ou fraude**, visto que, nestes casos, **os mesmos concorrem para a prática de irregularidades ou ilegalidades, sejam os pareceres vinculantes ou não**.
>
> Entendimento diverso **isentaria os pareceristas de qualquer responsabilidade por irregularidades praticadas com base em sua atuação defeituosa, o que não procede**. (sem grifo no original)

Nessa perspectiva, e diante o conjunto probatório ora retratado, cabe a imputação da multa prevista na alínea *"g"* do inciso IV do art. 87 da LC nº 113/05[6] aos Procuradores Municipais, eis que o Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43) não está embasado ***(i)*** em opiniões técnicas plausíveis; ***(ii)*** em razão de fatos comprovados e ***(iii)*** na boa técnica jurídica, na doutrina e jurisprudência consagrada.

No que concerne a conduta da Sra. **Carla Naima Martins** (Secretária Municipal de Meio Ambiente), entendo, em respeitosa discordância com o posicionamento da unidade técnica e do *Parquet*, que deve ser afastada, no caso, a sua responsabilidade pelas irregularidades ora retratadas, eis que a Inexigibilidade nº 140/2024 foi expressa e supervenientemente idealizada e defendida por servidor do setor demandante (Sr. Allan Henrique de Araújo), circunstância que, aliada na natureza do próprio objeto, pode ter levado a referida

[6] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:
[...]
IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
[...]
g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.

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

agente pública a erro.

Não bastasse isso, atuação omissa da Procuradoria Municipal contribuiu, salvo melhor juízo, para ocultar os erros grassos ora comprovados, não sendo cabível, no caso concreto, invocar os institutos da culpa *in vigilando* ou *in eligendo*.

No tocante à possibilidade de anulação do Contrato Administrativo nº 711/2024, o parágrafo único do art. 21 da LINDB assevera que a decisão na esfera controladora que decretar a invalidação de contrato deverá indicar de modo expresso as consequências jurídicas e administrativas e, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, sem prejuízos aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Para além, os artigos 147 e 149 da Lei Federal nº 14.133/21 fixam orientações que reforçam as diretrizes das prescrições do art. 21 da LINDB, *in verbis*:

> Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:
>
> I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
>
> II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
>
> III - motivação social e ambiental do contrato;
>
> IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
>
> V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

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

> VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
>
> VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
>
> VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas**;**
>
> IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;
>
> X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;
>
> XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.
>
> Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos**,** sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.
>
> Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

No caso concreto, as informações constantes na folha nº 19 da Instrução nº 317/25-CAIS (Peça nº 66) indicam que o referido instrumento contratual foi celebrado em 14/10/2024 e a execução do seu objeto se encontram em andamento.

Assim, acolho a manifestações uníssonas da unidade instrutiva e do Órgão Ministerial, no sentido de que a manutenção do Contrato Administrativo nº 711/2024 representaria medida que melhor atenderia ao interesse público, eis que a sua descontinuidade poderá acarretar: ***(i)*** impactos de ordem operacional/administrativo decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato, especialmente quando se considera o compromisso pactuado entre o Município de Ponta Grossa e o Ministério Público Estadual; ***(ii)*** impactos

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

econômicos e financeiros, eis que a Administração será obrigada a indenizar a contratada por aquilo que foi executado; ***(iii)*** impactos econômicos e financeiros relativos a possíveis demandas judiciais decorrentes do rompimento do vínculo contratual; ***(iii)*** possível degradação ou perda de utilidade do conteúdo já produzido e ***(iv)*** custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato.

Diante do exposto, acolho as conclusões da instrução técnica e do parecer ministerial e **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** desta Representação da Lei de Licitações devido violação, dentre outros, ao art. 37, XXI, da CF, ao art. 18, § 1º, V, e ao art. 74, I e § 1º, da Lei 14.133/2021 em razão ausência de comprovação idônea da exclusividade do fornecedor e da inviabilidade de competição na Inexigibilidade n.º 140/2024.

DETERMINO a imputação das seguintes penalidades aos agentes públicos abaixo relacionados:

a – 1 (uma) multa tipificada na alínea “d” do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 a ser imputada ao **Sr. Allan Henrique de Araújo** por ter elaborado as peças de planejamento, instruído tecnicamente a contratação e apontado o suposto "diferencial técnico" da ARBORAN a partir de motivação genérica e contrária à jurisprudência desta Corte de Contas, deixando de justificar técnica e economicamente a escolha de uma solução significativamente mais onerosa;

b – 1 (uma) multa tipificada na alínea *“g”* do inciso IV do art. 87 da LC nº 113/05 ao **Sr. Osires Geraldo Kapp** por ter emitido que o Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43) não embasado ***(i)*** em opiniões técnicas plausíveis; ***(ii)*** em razão de fatos comprovados e ***(iii)*** na boa técnica jurídica, na doutrina e jurisprudência consagrada;

c – 1 (uma) multa tipificada na alínea *“g”* do inciso IV do art. 87 da LC nº 113/05 ao **Sr. Gustavo Schemim da Matta** por ter emitido que o Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43) não embasado ***(i)*** em opiniões técnicas plausíveis; ***(ii)*** em razão de fatos comprovados e ***(iii)*** na boa técnica jurídica, na doutrina e jurisprudência consagrada;

Remeta-se, por força da previsão do § 6º do art. 248 do Regimento

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

Interno, cópia destes autos para ciência do Ministério Público Estado do Paraná.

Para além, com o trânsito em julgado do presente, encaminhe-se à Coordenadoria de Medidas e Executórias (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe, conforme art. 175-L, I e III, do Regimento Interno[7].

E por fim à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento nos termos regimentais.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, nos termos do § 4º do art. 170 da Lei Federal nº 14.133/2021, formulada por **NEOFLORESTA SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS** em face do **MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA**, em razão de possíveis irregularidades no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 140/2024, que resultou no Contrato Administrativo nº 711/2024.

O ajuste tem por objeto a aquisição do Plano Municipal de Arborização Urbana (PMAU), em conformidade com as diretrizes do Manual para Elaboração do "Plano Municipal de Arborização Urbana" do Paraná e com o Estudo Técnico Preliminar, abrangendo levantamento e diagnóstico de 100% das árvores existentes nas vias públicas do espaço urbano de Ponta Grossa/PR, pelo valor estimado de R$ 650.506,00 (seiscentos e cinquenta mil, quinhentos e seis reais).

Conforme consta da instrução, o Município de Ponta Grossa, representado pela Secretária de Meio Ambiente, CARLA NAIMA MARTINS KRITSKI, celebrou contrato com a empresa ARBORAN com fundamento em inexigibilidade de licitação, visando cumprir obrigação assumida em acordo firmado com o Ministério Público na ação civil pública nº 0006265-37.2023.8.16.0019 para elaboração do

[7] 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, de 2005, dos apontamentos, das ressalvas, das determinações, das recomendações e das comunicações relativas às decisões exaradas em processos do Tribunal, executando as respectivas deliberações, bem como proceder ao registro das
providências decorrentes da fiscalização e homologadas pelo Pleno;
[...]
III – emitir as Certidões de Débito e encaminhá-las ao gabinete da Presidência;

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

Plano Municipal de Arborização Urbana. Diante da impossibilidade de execução do plano pelos próprios servidores, iniciou-se procedimento para contratação de empresa especializada. Embora tenha havido pesquisa de preços com participação de duas fundações e da própria ARBORAN, a Administração entendeu existir diferencial técnico apto a justificar a contratação direta da empresa.

Em seu voto, o relator fundamenta que, no caso do PMAU de Ponta Grossa (Inexigibilidade nº 140/2024 e Contrato nº 711/2024 com a ARBORAN), a alegação de "diferencial técnico" (software próprio e metodologia GAAU) não comprova, por si, exclusividade nem inviabiliza a competição, sobretudo diante da existência de mercado ativo e de orçamentos concorrentes para o mesmo serviço, inclusive com propostas significativamente inferiores.

Assenta que a Administração não demonstrou que a solução escolhida era a única apta a atender ao interesse público, nem apresentou prova de exclusividade nos termos do art. 74, § 1º, o que caracteriza preferência por marca e burla ao dever constitucional de licitar (art. 37, XXI).

A partir disso, reconhece a irregularidade da contratação e defende a responsabilização individual de agentes que concorreram para o vício quando configurado erro grosseiro, destacando falhas do setor técnico na motivação e insuficiências dos pareceres jurídicos ao chancelarem a inexigibilidade sem exigir comprovação material e sem enfrentar a jurisprudência pertinente, admitindo, contudo, que pareceristas só respondem quando atuam com dolo, erro ou fraude.

Por outro lado, ao tratar da nulidade, aplica a LINDB (art. 21) e os arts. 147 e 149 da Lei nº 14.133/2021 para afirmar que a invalidação deve considerar consequências e interesse público. Como o contrato está em execução, entende que a sua manutenção é a medida mais adequada, evitando prejuízos operacionais, custos de indenização, litígios e perda de utilidade do trabalho já produzido, sem afastar a apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades.

Assim, conclui pela aplicação de penalidades aos seguintes agentes:

- **Allan Henrique de Araújo, assistente administrativo**: 1 multa do art. 87, IV, "d", da LC nº 113/2005, por falhas no planejamento e na instrução

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

técnica, com motivação genérica do suposto diferencial técnico e sem justificativa técnica e econômica adequada.

- **Osires Geraldo Kapp, Procurador de Licitações e Contratos - PGM**: 1 multa do art. 87, IV, "g", da LC nº 113/2005, por emitir parecer jurídico nº 1323/2024 sem base técnica plausível, sem fatos comprovados e sem aderência à boa técnica jurídica e à jurisprudência.

- **Gustavo Schemim da Matta, Procurador Geral do Município**: 1 multa do art. 87, IV, "g", da LC nº 113/2005, pelos mesmos vícios na emissão do parecer jurídico nº 1323/2024.

Por fim, determina a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado do Paraná, para ciência, nos termos do art. 248, § 6º, do Regimento Interno.

No entanto, com a devida vênia ao voto condutor, **divirjo** do entendimento adotado quanto à responsabilização do assistente administrativo Allan Henrique de Araújo e dos pareceristas Gustavo Schemim da Matta e Osires Geraldo Kapp, pois não se sustenta à luz do efetivo conteúdo das manifestações por eles subscritas e da delimitação funcional de sua atuação no procedimento.

Pela análise do teor do primeiro parecer jurídico, lavrado por Osires Geraldo Kapp, em 24/06/2024, constata-se que foi consignado que caberia à requerente, "através do DFD, ETP, TR", definir a problemática a ser superada e demonstrar, por meio dos estudos técnicos, que "será sanado apenas pelas características únicas e exclusivas da empresa ora elencada detentora de tal excepcionalidade". Ou seja, o parecer não afirma, por iniciativa própria, que a exclusividade estava comprovada; ao contrário, condiciona a viabilidade jurídica da inexigibilidade à demonstração técnica, pelo setor demandante, de que a solução indicada seria efetivamente única e apta a atender às peculiaridades da demanda.

O segundo parecer (Parecer nº 1323/2024), subscrito por **Osires Geraldo Kapp** e **Gustavo Schemim da Matta**, segue a mesma linha. Seu conteúdo limita-se a explicitar que a inexigibilidade pressupõe a inviabilidade de competição, que ocorre quando o fornecedor reúne qualidades que o tornam único ou exclusivo, e que o art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021 admite a contratação direta nessa hipótese,

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

desde que preenchidos os requisitos legais. Não se verifica formulação autônoma da escolha administrativa nem construção independente, pelos pareceristas, da narrativa fática que embasaria a contratação. A manifestação limita-se a esclarecer o conceito jurídico da inexigibilidade e a afirmar que, presentes os pressupostos legais e a documentação pertinente, a contratação direta pode ser formalizada.

É precisamente por isso que a eventual fragilidade da instrução quanto à demonstração concreta da inviabilidade de competição não pode ser automaticamente convertida em responsabilidade pessoal dos pareceristas quando a Administração, por seus setores técnicos e demandantes, apresentou documentos como DFD, ETP, TR, justificativas e elementos voltados à sustentação da exclusividade.

Também merece destaque o fato de que o próprio parecer evidencia a separação entre as funções exercidas no procedimento, ao consignarem que caberia à Secretária titular do objeto ratificar o ato de inexigibilidade:

3. Conclusão

Ante ao exposto, estando as certidões válidas, é plenamente legal a realização da despesa propugnada, nos termos do artigo 74,I da Lei 14.133/2021.

Outrossim, caberá a Secretária Titular do objeto da respectiva contratação ratificar, nos termos do artigo 7º do Decreto Municipal 21.500/2.023 ratificar o ato da respectiva Inexigibilidade.

Ademais, a publicação do ato da Inexigibilidade deve serem realizadas observando-se os seguintes dispositivos: artigo 82 do Decreto Municipal 21.500/2.023, combinado com os artigos 54, §1º e 2º, e 72 Parágrafo único e 94, II, 174 e 175 da Lei 14.133/2.021.

Finalmente, de acordo com o artigo 60 da Lei n. 4.320/64, que veda a realização de despesa sem expedição prévia de empenho, deve o mesmo ser expedido, para a efetivação do futuro pagamento.

É O PARECER.

Documento assinado eletronicamente por **OSIRES GERALDO KAPP**, **Procuradoria de Licitações e Contratos - PGM**, em 10/07/2024, às 17:25, horário oficial de brasília, conforme o Decreto Municipal nº 14.369 de 03/05/2018.

Documento assinado eletronicamente por **GUSTAVO SCHEMIM DA MATTA**, **Procurador Geral do Município**, em 11/07/2024, às 16:24, horário oficial de brasília, conforme o Decreto Municipal nº 14.369 de 03/05/2018.

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

Nessas condições, a pretensão de responsabilizar os pareceristas acaba por deslocar indevidamente para a consultoria jurídica a responsabilidade por escolhas materiais e técnicas que não lhes pertenciam.

A responsabilização do parecerista exige prova efetiva de dolo ou, ao menos, de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB. Para configuração do erro grosseiro seria necessário demonstrar falha manifesta, inescusável, evidente a qualquer profissional mediano, ou ainda conduta dolosa, temerária ou conscientemente dissociada da legalidade. Nada disso se comprova nos autos.

Não há, ademais, notícia de má-fé, conluio, recebimento de vantagem indevida, manipulação documental ou qualquer outro elemento indicativo de atuação fraudulenta.

Diante dos elementos então disponíveis, os pareceristas atuaram dentro dos limites técnicos de sua função, analisando a documentação constante do processo, sem qualquer evidência de atuação temerária ou dissociada da técnica jurídica.

O parecer jurídico é ato opinativo, sem conteúdo decisório e sem caráter vinculante. Trata-se de obrigação de meio. Não compete ao parecerista substituir o gestor público na decisão final. A prática do ato administrativo é de responsabilidade da autoridade competente, que pode inclusive discordar do parecer. A eventual irregularidade do ato não se transfere automaticamente ao advogado público.

Diante da natureza opinativa do parecer jurídico, da inexistência de dolo ou erro grosseiro, da presença de instrução formal do procedimento, não se mostram preenchidos os pressupostos legais para aplicação de multa aos pareceristas.

Também não subsiste fundamento para responsabilizar o assistente administrativo Allan Henrique de Araújo. Conforme se verifica nos autos de instrução do processo licitatório, consignou expressamente:

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

Departamento de Gestão Ambiental

Ao (À)

Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Senhora Secretária,

Segue para ciência, ratificação e, consequente autorização para prosseguimento dos procedimentos, em consonância com os termos do Parecer exarado pela PGM/PLC "4779103"

Sugiro a remessa deste processo ao DA/FIN, para as ações de competência daquele órgão

"3. Conclusão

Ante ao exposto, estando as certidões válidas, é plenamente legal a realização da despesa propugnada, nos termos do artigo 74,I da Lei 14.133/2021.

Outrossim, **caberá a Secretária Titular do objeto da respectiva contratação ratificar, nos termos do artigo 7º do Decreto Municipal 21.500/2.023 ratificar o ato da respectiva Inexigibilidade.**

Ademais, a publicação do ato da Inexigibilidade deve serem realizadas observando-se os seguintes dispositivos: artigo 82 do Decreto Municipal 21.500/2.023, combinado com os artigos 54, §1º e 2º, e 72 Parágrafo único e 94, II, 174 e 175 da Lei 14.133/2.021.

Finalmente, de acordo com o artigo 60 da Lei n. 4.320/64, que veda a realização de despesa sem expedição prévia de empenho, deve o mesmo ser expedido, para a efetivação do futuro pagamento."

12 de julho de 2024

Cota do Processo 4787466 SEI SEI003676/2024 / pg. 287

Documento assinado eletronicamente por **ALLAN HENRIQUE DE ARAÚJO**, **Assistente Administrativo**, em 12/07/2024, às 12:15, horário oficial de brasília, conforme o Decreto Municipal nº 14.369 de 03/05/2018.

A transcrição acima evidencia, de forma clara, que o assistente administrativo não praticou ato decisório, não declarou a existência de inviabilidade de competição por conta própria e tampouco assumiu competência para ratificar a inexigibilidade ou autorizar a contratação. Ao contrário, limitou-se a apontar as providências administrativas subsequentes a serem adotadas pelas autoridades competentes, inclusive destacando expressamente que a ratificação do ato caberia à Secretária titular da pasta. Sua manifestação, portanto, possui caráter meramente

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

instrumental e procedimental, voltado ao regular processamento da despesa pública, sem conteúdo decisório autônomo.

Além disso, inexiste demonstração de que Allan Henrique de Araújo tenha agido com dolo, má-fé, conluio, fraude ou erro grosseiro. Seu pronunciamento está aderente às atribuições típicas do cargo e não extrapola os limites de uma análise administrativa formal de regularidade documental.

A eventual controvérsia acerca da suficiência da justificativa técnica da inexigibilidade ou da efetiva inviabilidade de competição situa-se em plano decisório e técnico superior, afeto aos setores demandantes, e, sobretudo, à autoridade responsável pela ratificação do ato. A responsabilização sancionatória exige nexo claro entre conduta, competência, vontade e resultado lesivo, o que não se verifica na hipótese.

Por fim, é essencial destacar que a premissa material da contratação por inexigibilidade aparentemente foi criada pela própria Diretoria. É o que se extrai de forma clara da cota subscrita pela Diretora GELIANDRA LOPES ALVES PEREIRA, em 19/06/2024, na qual afirma expressamente que, “pelo mapa de preço a empresa ARBORAN vem atender essa urgência com eficácia e eficiência”, bem como que “pode ocorrer (...) a contratação direta da empresa ARBORAN, por ficar caracterizado a inexigibilidade da licitação” e, ainda, que “se vislumbra validade legal da contratação da ARBORAN”.

A manifestação vai além de mera referência abstrata ao instituto da inexigibilidade, pois identifica nominalmente a empresa, relaciona sua contratação ao atendimento da urgência administrativa e conclui pela viabilidade de seu enquadramento como serviço técnico especializado.

Ao final, inclusive, determina que “a empresa ARBORAN deve ser notificada a apresentar os documentos necessários visando a possibilidade da contratação”. Assim, evidencia-se que a iniciativa concreta de direcionar a instrução para a contratação da ARBORAN decorreu da Diretoria, que formulou juízo material sobre a adequação da empresa e impulsionou o procedimento nesse sentido.

Diante dos elementos constantes dos autos, verifica-se que os fatos narrados possuem relação direta com atos administrativos e orientações

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

operacionais que, em tese, teriam sido praticados no âmbito da unidade sob gestão da Diretora **Geliandra Lopes Alves Pereira**.

Assim, considerando que eventual responsabilização ou esclarecimento acerca das circunstâncias que envolveram a prestação dos serviços e as orientações dadas aos profissionais pode demandar manifestação específica da referida diretora, mostra-se necessária a **reabertura da instrução processual**, a fim de oportunizar sua regular inclusão no feito.

Tal providência visa assegurar a plena observância dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, permitindo que a mencionada gestora apresente os esclarecimentos que entender pertinentes, contribuindo para a adequada formação do convencimento desta Corte e para a correta apuração dos fatos.

Ante o exposto, VOTO para afastar a responsabilidade e as multas impostas ao assistente administrativo **Allan Henrique de Araújo** e aos advogados **Gustavo Schemim da Matta** e **Osires Geraldo Kapp**, subscritores do Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43), por ausência de comprovação dos requisitos legais de responsabilização subjetiva, com a reabertura da instrução processual para citar **Geliandra Lopes Alves Pereira** para apresentar contraditório.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por voto de desempate do presidente, em:

I – Julgar, acolhendo as conclusões da instrução técnica e do parecer ministerial, **PROCEDENTE EM PARTE** esta Representação da Lei de Licitações devido à violação, dentre outros, ao art. 37, XXI, da CF, ao art. 18, § 1º, V, e ao art. 74, I e § 1º, da Lei 14.133/2021, em razão da ausência de comprovação idônea da exclusividade do fornecedor e da inviabilidade de competição na Inexigibilidade nº 140/2024;

II – **aplicar** as seguintes penalidades aos agentes públicos abaixo relacionados:

(i) – 1 (uma) multa tipificada na alínea “d” do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao **Sr. Allan Henrique de Araújo** por ter elaborado as peças de planejamento, instruído tecnicamente a contratação e apontado o suposto "diferencial técnico" da ARBORAN a partir de motivação genérica e contrária à jurisprudência desta Corte de Contas, deixando de justificar técnica e economicamente a escolha de uma solução significativamente mais onerosa;

(ii) – 1 (uma) multa tipificada na alínea *“g”* do inciso IV do art. 87 da LC nº 113/05 ao **Sr. Osires Geraldo Kapp** por ter emitido o Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43) não embasado ***(a)*** em opiniões técnicas plausíveis; ***(b)*** em razão de fatos comprovados e ***(c)*** na boa técnica jurídica, na doutrina e jurisprudência consagrada;

(iii) – 1 (uma) multa tipificada na alínea *“g”* do inciso IV do art. 87 da LC nº 113/05 ao **Sr. Gustavo Schemim da Matta** por ter emitido o Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43) não embasado ***(a)*** em opiniões técnicas plausíveis; ***(b)*** em razão de fatos comprovados e ***(c)*** na boa técnica jurídica, na doutrina e jurisprudência consagrada;

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

III – encaminhar, por força da previsão do § 6º do art. 248 do Regimento Interno, cópia destes autos à ciência do Ministério Público do Estado do Paraná;

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 e III, do Regimento Interno[8], bem como, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

Os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentaram voto por reabertura de instrução, afastando a aplicação de penalidades aos servidores.

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

Plenário Virtual, 28 de maio de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

[8] 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, de 2005, dos apontamentos, das ressalvas, das determinações, das recomendações e das comunicações relativas às decisões exaradas em processos do Tribunal, executando as respectivas deliberações, bem como proceder ao registro das
providências decorrentes da fiscalização e homologadas pelo Pleno;
[...]
III – emitir as Certidões de Débito e encaminhá-las ao gabinete da Presidência;

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