TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	663208/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE DOUTOR CAMARGO
INTERESSADO:	ADEMIR MURATA, DOUGLAS RIBEIRO DO PRADO, J.C.V - MAQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA, MUNICÍPIO DE DOUTOR CAMARGO
ADVOGADO / PROCURADOR	RICARDO FELIPPE DA SILVA
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2060/26 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Doutor Camargo. Licitação para contratação de manutenção preventiva, corretiva e evolutiva de veículos sem Estudo Técnico Preliminar. Aplicação inadequada da Lei Municipal nº 1746/24. Falta de pressuposto para a dispensa do estudo e de outros documentos obrigatórias da fase de planejamento. Instrução da CAIS e parecer do MPC pela parcial procedência da representação com expedição de recomendação e aplicação de multa ao agente público responsável. Procedência com expedição de determinação e recomendação ao Município, sem aplicação de multa.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, apresentada nos termos do artigo 170, § 4º, da Nova Lei de Licitações[1] pela empresa J.C.V – MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA, em face do MUNICÍPIO DE DOUTOR CAMARGO/PR, dando conta de possível irregularidade no procedimento licitatório de Pregão Eletrônico nº 32/2025, cujo objeto é o Registro de Preços para "*Contratação de pessoa jurídica especializada para a execução de serviços de manutenção preventiva, corretiva e evolutiva, com ou sem o fornecimento de peças e acessórios, conforme a necessidade, visando à plena*

[1]Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei.
(…)
§ 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.EBFH.5C9F

operacionalidade dos veículos que compõem ou venham a compor a frota municipal", com valor máximo de contratação de R$ 3.140.000,00, critério de seleção pelo maior desconto e sessão prevista para o dia 15 de outubro de 2025.

O representante apontou como irregularidades a potencial não elaboração de Estudo Técnico Preliminar, diante da ausência de publicação ou indicação do documento; estabelecimento do critério de seleção pelo maior desconto com previsão de lances fixos ao invés de percentuais, o que desorientaria os licitantes e representaria falta de clareza e coerência no edital; previsão de exclusão do tratamento diferenciado a micro e pequenas empresas com base em soma de contratos no ano ou no valor do lote, o extrapolaria a Lei Complementar nº 123/06 e violaria a isonomia; previsão de preferência a empresas estabelecidas no território do Estado que não encontraria amparo específico na Lei 14.133/2021 e violaria a isonomia; previsão de desclassificação em razão de apresentação de proposta acima da estimativa orçamentária que não teria sido baseada em Estudo Técnico Preliminar, restringiria a competição e poderia conduzir a preços subdimensionados; e falta de divulgação do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP.

Requereu, em sede liminar, a suspensão do certame, e, no mérito, a retificação do edital, para retirada das exigências apontadas como irregulares.

Previamente ao juízo de admissibilidade e análise do pedido cautelar, determinei a oitiva do Município para preliminar e para juntada da íntegra do processo licitatório, conforme Despacho nº 1459/25-GCAZ[2].

O Município apresentou manifestação na qual defendeu a regularidade do processo licitatório. Argumentou que a Lei Municipal nº 1746/2024 traz disposições que dispensam a publicação do ETP; defendeu a regra de lance pelo valor unitário do lote, ainda que o critério de seleção seja o maior desconto; apontou que a previsão de exclusão com base em soma de contratos no ano ou no valor do lote, a adoção do critério de desempate em favor de micro e pequenas empresas sediadas no território do Estado onde se processa a licitação e a desclassificação de empresas que apresentem propostas acima do valor orçado pela administração decorrem de normas legais expressas nos arts. 4º, § 2º, 60, § 1º, e

[2] Peça nº 7.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

59, inciso III, da Lei nº 14.133/21, respectivamente; apontou que o Município, em razão de possuir menos de 20.000 habitantes, não estava obrigado à publicação do certame no PNCP pelo disposto no art. 176 da Lei de Licitações; e defendeu a ausência dos requisitos para a concessão da medida cautelar[3].

Diante da resposta do Município, por meio do Despacho nº 1555/25-GCAZ[4], a representação foi parcialmente recebida, exclusivamente em relação à ausência de ETP, com acolhimento da manifestação prévia em relação aos pontos que decorrem de previsões expressas da legislação e indeferimento do pedido cautelar, diante da presença de risco de dano inverso.

Em sede de contraditório[5], o Município de Doutor Camargo defendeu que a Lei Municipal nº 1746/24, que normatizou a dispensa de ETP, *não violou qualquer norma geral de licitação e não extrapolou a competência municipal, tampouco ocorreu qualquer tipo de subversão de eventual regra,* além de estar em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com a doutrina pátria e com normas regimentais de outras entidades, inclusive o TCU. Defendeu que compete à União a disciplina geral sobre licitações e aos Municípios a complementação destas normas e que o ETP, por estar inserido na fase interna do certame, seria norma procedimental, sem natureza geral, motivo pelo qual sua dispensa seria possível no exercício da competência local. Apresentou precedente o TCE-MG que considerou possível a dispensa do ETP em sede de consulta e posições doutrinárias no mesmo sentido. Trouxe normativas do TCE-PE, do Estado de Pernambuco e dos Municípios de Belo Horizonte e Presidente Bernardes com previsões de dispensa do estudo. Argumentou as dificuldades de elaboração do documento em Município de pequeno porte a e aplicabilidade da LINDB ao caso e pugnou pela improcedência da representação.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opinou por realização de diligência consistente na intimação do Sr. **Ademir Murata**, Secretário Municipal de Urbanismo Obras e Serviços Públicos, tendo entendido como irregular a dispensa do ETP. Argumentou que o documento é obrigatório na

[3] Peça nº 14.
[4] Peça nº 23.
[5] Peça nº 28.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

fase preparatória do certame, por sinterizar a fase de planejamento e as atividades realizadas pela Administração. Apontou, ainda que a ausência de documentos obrigatórios, como pesquisa de preços, justificativa para o critério de julgamento escolhido e ausência de justificativas para a modalidade de licitação escolhida como a melhor forma de contratar, tornou a tese de que a dispensa do Estudo poderia ser realizada sem relevância. Defendeu, ainda, que a situação concreta não estaria enquadrada nas hipóteses legais e dispensa do Estudo pela Lei Municipal e que há precedentes desta Corte em relação ao Município e ao atual gestor, consistentes nos Acórdãos nº 4411/2024-S1C e nº 1531/2021-S1C, nos termos da Instrução nº 19/26 – CGM[6], no que foi seguido pelo Ministério Público, conforme Parecer nº 78/26-1PC[7].

A diligência foi deferida pelo Despacho nº 226/26-GCAZ[8] e o Sr. **Ademir Murata** apresentou razões de contraditório, nas quais argumentou que apesar da importância o ETP, sua adequação deve ser realizada de acordo com sua finalidade, que não deve ser exigido de maneira desnecessária, como um mero requisito formal. Defendeu o enquadramento da contratação na hipótese de ter sido contratado pelo Município nos últimos 10 anos, considerado seu objeto como de contratação reiterada, padronizada e consolidada no Município, além de não possuir complexidade técnica, o que seria demonstrador pela adoção da modalidade pregão. Também fundamentou sua defesa na existência de normas de outros órgãos que dispensam o estudo, dentre elas normas Estaduais do Paraná, da Paraíba, Roraima, e regimentos do Tribunal de Justiça da Bahia e do Supremo Tribunal Federal. Este, inclusive, com previsão de dispensa na mesma hipótese da norma municipal utilizada, contratação de prestação serviço realizada nos últimos 10 anos. Defendeu a realização de estudos e a avalição de mercado sobre as alternativas e que as medidas de planejamento foram efetivadas, sem que tenham sido formalizadas em um ETP, com respaldo na legislação local, o que evidencia a atuação pautada na boa-fé, com respeito à realidade do Município, sem dolo ou cometimento de erro grosseiro. Por fim, apontou que não houve prejuízo à competividade, diante da participação de 13 empresas no certame, e pugnou pela

[6] Peça nº 26.
[7] Peça nº 30.
[8] Peça nº 31.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

improcedência da representação.

Instada a se manifestar, a unidade técnica, por meio da Instrução nº 661/26-CAIS[9], reiterou os fundamentos anteriores para defender a irregularidade da dispensa do ETP, com referência aos documentos de planejamento faltantes. Defendeu a inaplicabilidade das normas de outros órgãos ao Município e, ainda que considerada legal a dispensa, a ausência de pressuposto para seu uso, consistente na demonstração de contratação anterior no período de 10 anos, aliada à ausência de demonstração da realização do juízo técnico realizado para a dispensa defendido pelo gestor, cuja fase interna é marcada pela ausência de registros sobre a decisão de licitar e a formação do preços, bem como a existência de erro grosseiro do Secretário Municipal, ao dispensar o documento obrigatório sem apresentar os pressupostos da dispensa e o documento no qual estas razões foram consignadas, o que justificar aplicação de sanção, com opinativo pela procedência da representação, com expedição de recomendação ao Município e aplicação de uma multa prevista no art. 87, III, "d", da LOTC, ao Sr. **Ademir Murata.**

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, corroborou o entendimento exposto pela CAIS, manifestando-se pela procedência da presente Representação, com a expedição da recomendação e a aplicação da multa sugerida pela unidade técnica, consoante disposto no Parecer nº 377/26-1PC[10].

É a breve síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A análise dos autos demonstra ser procedente a representação proposta, conforme opinativo apresentado pela unidade técnica e corroborado pelo Ministério Público de Contas, com exceção da aplicação da multa ao gestor.

A presente representação da Lei de Licitações foi recebida em razão da irregularidade de dispensa do Estudo Técnico Preliminar no Pregão Eletrônico nº 32/2025 do Município de Doutor Camargo.

[9] Peça nº 38.
[10] Peça nº 39.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

Dentre os diversos pontos de controvérsia da representação, a instrução processual demonstrou que a dispensa do documento foi inadequada.

Primeiramente, a elaboração de Estudo Técnico Preliminar é instrumento de planejamento da contratação, conceituado como *"documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação* pelo inciso XX do art. 6º da Lei de Licitações, no qual são consolidadas as etapas iniciais da contratação. Como regra é de elaboração obrigatória, conforme prevê o art. 18 da Lei nº 14.133/21:

> [1]Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> **I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;**
>
> II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
>
> III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
>
> **IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;**
>
> V - a elaboração do edital de licitação;
>
> VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
>
> VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

A Corte possui precedentes no sentido de que o ETP é etapa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

obrigatória, cuja dispensa somente seria admitida nas hipóteses previstas no art. 72 da Nova Lei de Licitações, cuja competência regulamentar se limitaria a detalhá-las, sem possibilidade de expansão. Esse entendimento foi adotado no Acórdão nº 2927/24 - Tribunal Pleno:

> (...)
>
> Ante o exposto, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 275 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, VOTO pela PROCEDÊNCIA da presente Representação. Determinar a expedição de DETERMINAÇÃO para que o MUNICÍPIO DE UMUARAMA elabore de forma imediata estudo técnico preliminar no planejamento de todas as contratações municipais e, no caso de dispensá-lo, observar se a situação está em consonância com o art. 72, I, e demais regras e princípios gerais estabelecidos na Lei nº 14.133/2021. Determinar a expedição de RECOMENDAÇÕES para que o MUNICÍPIO DE UMUARAMA: a. Em até 3 meses: encaminhar à Câmara de Umuarama proposta de alteração do art. 10 da Lei Municipal nº 4.618/2022, com o objetivo de elucidar a obrigatoriedade de elaboração de estudo técnico preliminar no planejamento de todas as contratações municipais e, no caso de facultá-lo ou dispensá-lo, que sejam previstas hipóteses em consonância com o art. 72, I, e demais regras e princípios gerais estabelecidos na Lei n.º 14.133/2021;
>
> (...)

Não obstante, há entendimento e normalização sistemática, efetivada por vários órgãos públicos, inclusive de cúpula, tratando a dispensa do ETP como exceção, admitida em determinadas hipóteses, como exemplos a Instrução Normativa nº 01/2017 do STF[11] e o Decreto nº 10.086/2022 do Estado do Paraná[12].

Do ponto de vista abstrato o ordenamento tem linha de entendimento pela possibilidade de dispensa do ETP em situações específicas e,

[11] https://sintse.tse.jus.br/documentos/2025/Jun/11/diario-da-justica-eletronico-stf-edicao-anterior/instrucao-normativa-no-317-de-4-de-junho-de-2025-dispoe-sobre

[12] https://www.parana.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2025-10/0810decreto_estadual_10.086-2022.pdf

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

considerando a atual tratamento do tema, há de se entender como válida a norma local, ao menos enquanto o tema não é consolidado. Veja-se que a própria orientação do TCE-SC, trazida na decisão de admissibilidade, permite o uso de ETP Simplificado ou outro instrumento de planejamento substitutivo:

> Prejulgado 2414:
>
> 1. O Estudo Técnico Preliminar – ETP - é instrumento essencial ao planejamento das contratações, servindo de subsídio para as demais fases da licitação e de amparo para as decisões do gestor público. 2. Embora, em regra, a Lei n. 14.133/21 não possibilite a dispensa do ETP, o art. 18, §2º, permite que seja elaborado "ETP simplificado", hipótese em que o gestor deve justificar a omissão das exigências facultativas. 2.1. A fim de proporcionar maior segurança jurídica, recomenda-se que conste em regulamento as hipóteses em que se poderá elaborar "ETP simplificado" ou dispensar as exigências facultativas. 3. Nas contratações que utilizem catálogo eletrônico de padronização, previsto no art. 19, II, da Lei n. 14.133/21, poderá o ETP ser dispensado, desde que já tenha sido realizado por ocasião da inclusão do item em tal catálogo e conste declaração de que os parâmetros utilizados no estudo anterior não se modificaram. 4. O art. 72, I, da Lei n. 14.133/21 possibilita a dispensa do Estudo Técnico Preliminar nos casos de contratação direta, devendo tal procedimento ser adotado em situações excepcionais, nos termos de regulamento. 4.1. Cabe ao ente federativo com competência regulamentar realizar uma análise de proporcionalidade das situações em que permitirá a dispensa do ETP, considerando o tempo disponível para a contratação, o valor e a complexidade do objeto, em especial, quanto ao prévio conhecimento da solução a ser contratada. 4.2. Ainda que regulamentadas as situações em que seja dispensado o ETP, é necessário que conste no processo a devida justificativa para sua dispensa. 4.3. A elaboração de ETP simplificado nas licitações ou sua dispensa, nas hipóteses de utilização de catálogo eletrônico de padronização e de contratação direta, deve ser alvo de avaliação e justificação exarada pela autoridade competente, dada a importância de tal instrumento para o planejamento das aquisições públicas, bem como para garantir maior segurança jurídica aos envolvidos na tomada de decisão.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

> (Prejulgado 2414 TCE/SC. Decisão nº 337/2024. Processo nª 2300306020. Relatora: Sabrina Nunes Iocken. Data da Publicação: 12/03/2024.)

O TCE-MG também possui entendimento pela possibilidade de dispensa do ETP no Processo de Consulta nº 1102289/23:

> (...)
>
> 1. O estudo técnico preliminar ETP é, em regra, obrigatório nas modalidades de licitação previstas na Lei 14.133/2021, porquanto constitui importante instrumento de planejamento das contratações públicas nos termos do inciso XX, do art. 6º desse mesmo diploma legal. Contudo, dependendo das particularidades do objeto licitado, das condições da contratação e da modalidade licitatória, a elaboração do ETP poderá ser facultada ou dispensada, devendo o agente público responsável justificar expressamente em cada caso nos autos do Processo Administrativo as razões e os fundamentos da decisão de não elaboração do ETP.
>
> (Consulta nº 1102289//23. Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Data da Publicação: 11/04/2023.)

O Município seguiu essa linha e regulamentou a dispensa do ETP pela Lei Municipal nº 1746/2024, cujo art. 10 traz a seguinte redação:

> **Art. 10.** Compete à Secretaria requisitante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP, o qual deverá evidenciar o problema a ser resolvido para a satisfação do interesse público, bem como a melhor solução dentre as possíveis, servindo de base à elaboração do Termo de Referência e dos demais documentos técnicos pertinentes, caso conclua-se pela viabilidade da contratação.
> § 1º É obrigatória a elaboração do ETP, nos termos do artigo 18, §§ 1º e 2º da Lei Federal nº 14.133/21, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, na fase de planejamento dos seguintes processos licitatórios e contratações diretas:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

I - cujo critério de julgamento seja melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço e maior retorno econômico;

II - de aquisição de bens e prestação de serviços considerados inéditos no âmbito do Poder Executivo de Doutor Camargo, bem como por ocasião da prestação de serviços que não tenham sido contratados nos últimos 10 (dez) anos pelo Município;

III - na etapa preparatória da licitação, a elaboração do estudo técnico preliminar, a alocação de riscos e a indicação do ciclo de vida do objeto a ser licitado, serão confeccionados quando necessários, a depender da complexidade do objeto e a análise de conveniência e oportunidade da Administração;

IV - quando houver necessidade de audiência ou consulta pública;

§ 2º A obrigatoriedade da elaboração do ETP tratada neste artigo será dispensada nas contratações diretas, enquadradas nas hipóteses dos incisos I, II, III, VII e VIII do artigo 75 e do § 7º, do artigo 90, da Lei Federal nº 14.133, de 01 de Abril de 2.021.

§ 3º Os ETP`s para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade podem ser elaborados em um único documento, desde que fique demonstrada a correlação entre os objetos abrangidos.

§ 4º A alocação de riscos do objeto a ser licitado será confeccionada quando necessária, a depender da complexidade do objeto, devidamente atestada pela Secretaria demandante, e à análise de conveniência e oportunidade da Administração.

§ 5º A descrição do objeto, considerando o seu ciclo de vida será confeccionada quando necessária, a depender da complexidade do objeto, devidamente atestada pela Secretaria demandante, e à análise de conveniência e oportunidade da Administração.

A instrução processual não adentrou na adequação da legislação municipal de modo abstrato ao ordenamento pátrio e se atentou ao caso concreto, considerada a inadequação da dispensa do ETP pelo descumprimento dos requisitos legais, ainda que considerada válida a lei local, o que reputo adequado, tendo em vista que a dispensa tratada na representação tem como fundamento

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

apenas o inciso II da Lei Municipal nº 1746/2024, não sendo adequada a ampliação do objeto para tratamento da matéria em abstrato.

Pontuado isto, a aceitação da dispensa do ETP completo não implica na dispensa de fundamentação da decisão que a promove, acompanhada dos documentos indispensáveis de planejamento do certame, previstos no art. 18 da Lei de Licitações.

Assim, ainda que aceita a possibilidade de dispensa do ETP completo de modo abstrato, do que foi apurado na representação não se apresenta regular a dispensa do estudo no caso concreto, conforme demonstrado pela CAIS.

Com efeito, a dispensa do ETP, admitida como exceção, é ato que depende de motivação, consistente na presença da hipótese legal e dos pressupostos fáticos utilizados, o que não foi efetuado pelo gestor. Além disso, ainda que o estudo seja dispensado, os demais instrumentos de planejamento devem ser realizados e constar do processo de outra forma.

Especificamente no caso, a dispensa foi fundamentada de modo genérico, exclusivamente no fato de ter sido contratada nos últimos 10 anos, com fundamento no inciso II do art. 10 da Lei Municipal nº 1746/2024.

De plano, não foi apresentada comprovação de que o objeto tenha sido contratado com a mesma formatação nos últimos 10 anos, logo não houve demonstração do pressuposto evocado. Além disso, a fundamentação apresentada exigia a demonstração mínima de análise de mercado, da decisão da forma de prestação do serviço e da decisão pela licitação no modelo adotado, além da pesquisa de preços para obtenção do preço de referência, elementos que não foram apresentados, como bem sintetizado pela unidade técnica na Instrução nº 19/26-CAIS:

> (...)
>
> No caso em análise, a despeito da ausência do ETP, resta averiguar se há algum outro documento que concentre essas informações. Às fls. 1/27 da peça 15 constam os documentos que precederam o Edital do Pregão Eletrônico nº 32/2025. O Termo de Referência consta das fls. 2/15 da peça 15 e não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

> expôs o tema e justificou a abertura de pregão eletrônico como a melhor solução possível para o caso; não constam pesquisas de preços para a elaboração dos preços referenciais, de modo que não se sabe a origem dos valores lançados pelo município no documento; não há justificativa para o critério de julgamento escolhido. Acerca dos valores, o item 18 (fl. 10) apenas menciona que foram considerados os preços praticados no mercado e as licitações anteriores da administração. Não há menção a pesquisas feitas, orçamentos elaborados e nem a quais licitações anteriormente realizadas se referem. A justificativa lançada no item 3 (fl. 45 da peça 15) expõe a necessidade do ente em fazer manutenção corretiva e preventiva dos veículos utilizados, sem mencionar a modalidade de licitação escolhida como a melhor forma de contratar.
>
> Desta forma, observa-se que a licitação seguiu, com a publicação do edital, sem motivação alguma sobre a decisão de licitar, o que caracteriza nulidade, além de que a própria formação de preço se mostrou deficiente.
>
> (...)

Assim, conforme fundamentado pela CAIS, ainda que aceita como adequada a dispensa do ETP em conformidade com o que dispõe a legislação local, é essencial que os demais instrumentos de planejamento sejam elaborados e as informações consolidadas de outra forma, o que não ocorreu.

Indo além, ainda que se admita a dispensa do documento com base na previsão da legislação local, especificamente o disposto no inciso III, cujo pressuposto é o objeto ter sido contratado nos últimos 10 anos, é imperioso que haja a demonstração de que houve contratação no período anterior e que esta, ou a primeira delas, tenha sido objeto de estudo completo e adequado, a fundamentar a dispensa na demonstração das condições anteriores. Admitir a dispensa pela mera existência de contratação anterior sem que esta tenha sido profundamente justificada em ETP, de acordo com a regra e com o uso adequado dos instrumentos de planejamento previstos na Nova Lei de Licitações, torna a dispensa do Estudo sem suporte técnico, análise adequada do mercado, com o temerário e alto risco de perpetuação de contratações antieconômicas e ineficientes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

Assim, ainda que se aceite a argumentação da defesa, que pode ser consolidada em dar uma conotação material e substancial ao ETP, para além da exigência formal, é necessário que a primeira contratação que fundamente as demais esteja fundamentada em estudo desta espécie, além de que as dispensas posteriores sejam fundamentadas também em pressupostos reais que evidenciem a manutenção da situação de mercado constante naquele estudo, acompanhada, ainda, dos demais instrumentos de planejamento previstos na legislação, que não podem ser dispensados e devem ser documentados de outra forma. Assim, não basta a mera citação da legislação e do fato de já existir contrato para aquele objeto, bem como não se pode aceitar a dispensa de ETP para um objeto que nunca foi objeto de estudo adequado, ainda que já tenha sido contratado em período anterior.

Diante do exposto, diante da dispensa irregular do Estudo Técnico Preliminar no Pregão Eletrônico nº 32/2025 pelo Município de Doutor Camargo, irregularidade acompanhada da falta de outros instrumentos de planejamento, quais seja, a demonstração de que abertura de pregão eletrônico como a melhor solução possível para o caso concreto, pesquisas de preços para a elaboração dos preços referenciais e justificativa para o critério de julgamento escolhido, a representação é procedente.

Sobre as medidas relacionadas à irregularidade, além da recomendação sugerida, que deve ter a redação adequada ao tratamento dado ao tema na decisão, embora da licitação tenham se originados contratos, entendo que além do que foi sugerido pela unidade técnica é adequado evitar que as contratações decorrentes da contratação irregular se perpetuem, motivo pelo qual cabe a emissão de determinação para que o Município se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 32/2025 e promova novo certame para o seu objeto, com os adequados instrumentos de planejamento, inclusive o ETP completo, diante da ausência de demonstração que tenha sido realizado anteriormente para este objeto em contratação realizada nos últimos 10 anos.

Por fim, com relação à aplicação da multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da LOTCE-PR[13] ao Sr. **Ademir Murata**, em razão da falta de

[13] **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:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

elaboração do ETP, que era obrigatória no caso, embora ausente a justificativa e demonstração da efetiva existência dos pressupostos para a dispensa em conformidade com a legislação local, bem como de instrumentos de planeamento, que em regra não podem ser dispensados, a atuação do gestor visou seguir a legislação local, cujas impropriedades decorrem de equívoco na sua interpretação, que não reputo doloso ou caraterizador de erro grosseiro a justificar a imputação de sanção pecuniária, conforme preconiza o art. 28 da LINDB[14].

3. VOTO

Diante do exposto, acolho em parte a instrução técnica e o parecer ministerial e **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, com a expedição das seguintes medidas ao Município de Doutor Camargo/PR:

1. **DETERMINAÇÃO** para que se abstenha de prorrogar as contratações efetuadas em decorrência do Pregão Eletrônico n° 32/2025 e promova novo certame para seu objeto, com o uso adequado dos instrumentos de planejamento; e

2. **RECOMENDAÇÃO** para que, em futuras licitações, elabore Estudo Técnico Preliminar, nos termos exigidos pelo art. 18, I, § 1º, da Lei nº 14133/2021 e restrinja a aplicação das hipóteses de dispensa previstos no art. 10 da Lei Municipal nº 1746/2024 às hipóteses em que já tenha havido planejamento anterior adequado em contratação pretérita, acompanhada da devida fundamentação e de outra forma de documentação das etapas obrigatórias de planejamento da contratação; e

O monitoramento da determinação deve se dar pelo prazo de vigência dos atuais contratos, informação a ser obtida diretamente com o Município

(...)
III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
(...)
d) deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor;

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

no início das medidas de cumprimento da decisão.

Para além, com o trânsito em julgado do presente encaminhe-se à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para registro e providências de sua competência e, após, para a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) para monitoramento da determinação expedida.

Por fim, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e acolhendo em parte a instrução técnica e o parecer ministerial, no mérito, julgar **PROCEDENTE** a presente Representação da Lei de Licitações, com a expedição das seguintes medidas ao Município de Doutor Camargo/PR:

(i)expedir **DETERMINAÇÃO** para que se abstenha de prorrogar as contratações efetuadas em decorrência do Pregão Eletrônico n° 32/2025 e promova novo certame para seu objeto, com o uso adequado dos instrumentos de planejamento;

(ii)expedir **RECOMENDAÇÃO** para que, em futuras licitações, elabore Estudo Técnico Preliminar, nos termos exigidos pelo art. 18,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5C9F

I, § 1º, da Lei nº 14133/2021 e restrinja a aplicação das hipóteses de dispensa previstos no art. 10 da Lei Municipal nº 1746/2024 às hipóteses em que já tenha havido planejamento anterior adequado em contratação pretérita, acompanhada da devida fundamentação e de outra forma de documentação das etapas obrigatórias de planejamento da contratação.

O monitoramento da determinação deve se dar pelo prazo de vigência dos atuais contratos, informação a ser obtida diretamente com o Município no início das medidas de cumprimento da decisão.

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para registro e providências de sua competência, bem como, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) para monitoramento da determinação expedida;

III – encaminhar à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 6 de agosto de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

AUGUSTINHO ZUCCHI
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.EBFH.5C9F