TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	16373/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA
INTERESSADO:	5ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO, ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA, ALEX SANDRO DE AVILA, CARLOS EDUARDO MAKOUL GASPERIN, CARLOS EIDAM DE ASSIS, GIOVANI DA SILVA FERREIRA, JOAO LUIZ JARDIM VILAVERDE, JOAO PAULO DE CASTRO, JOSE AROLDO SOUZA MARTINS, KATLYN ELIEGE DOS SANTOS, LEANDRO PAZZETTO ARRUDA, LUCAS GOMES GONCALVES, LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA, RAFAEL MOURA DE OLIVEIRA, THALES SCHWANKA TREVISAN, VADER ZULIANE BRAGA, VICTOR YUGO KENGO, WILLIAN KIENEN FRONZA
ADVOGADO / PROCURADOR	RODRIGO GARCIA SANT´ANNA BEVILAQUA
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2318/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA. Licitação Eletrônica nº 129/2024. Contratação semi-integrada para ampliação e repotencialização do Píer Público de Granéis Líquidos. Estimativa do valor máximo baseada em estudos da iniciativa privada. Aproveitamento de estudos privados sem procedimento estruturado. Deficiência de detalhamento do projeto básico quanto ao item “estruturas metálicas temporárias”. Irregularidades formais na fase preparatória. Sobrepreço no item “manutenção do canteiro”: afastado após contraditório. Ausência de prejuízo ao erário ou restrição à competitividade. Procedência parcial, com a expedição de recomendação e determinações.

I. RELATÓRIO

Trata-se de **Representação da Lei de Licitações** (peça 3), com pedido de medida cautelar, apresentada pela **5ª Inspetoria de Controle Externo** por meio do Ofício n.º 1/25 – 5ICE (peça 2), em face da **Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA**, na pessoa de seu representante legal, Sr. Luiz

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

Fernando Garcia da Silva, devido a possíveis impropriedades no âmbito do Edital de Licitação Eletrônica n.º 129/2024 (peça 4), cujo objeto é a *"Contratação de empresa especializada, na modalidade semi-integrada, para a Execução da ampliação e repotencialização do Píer Público de Granéis Líquidos (PPGL), incluindo o fornecimento de todo o material, mão de obra, equipamentos e ferramentas necessárias à completa execução dos serviços, de acordo com as normas vigentes, projetos e com a competente anotação de responsabilidade técnica"*, com sessão pública datada para o dia 20 de janeiro de 2025.

Em síntese, são elencados os seguintes achados, decorrentes de fiscalização por acompanhamento (peça 5):

1) estimativa do valor máximo da licitação elaborada em desacordo com os parâmetros legais;

2) deficiência no projeto básico quanto ao item "Estruturas metálicas temporárias (Estrutura em chapa de aço ASTM A36 corte, solda e montagem - fornecimento e instalação)"; e

3) sobrepreço na composição de serviço "Manutenção do Canteiro" em decorrência de previsão desnecessária de equipamento de movimentação de carga.

Posto isso, assim requereu a 5ª Inspetoria de Controle Externo em sua Representação (peça 3, fls. 32 e 33):

> a) Seja determinada a inclusão como partes/interessados o seguinte órgão e agente:
>
> **ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA – APPA**
>
> **Luiz Fernando Garcia da Silva**
>
> b) Seja **concedida a medida cautelar para suspender os atos e procedimentos decorrentes do procedimento licitatório referente ao Edital de Licitação Eletrônica - LE n.º 129/2024 (ID 105 90 60, SAP n.º 1000000129) da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA**, para a "contratação de empresa especializada, na modalidade semiintegrada, para a Execução da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

ampliação e repotencialização do Píer Público de Granéis Líquidos (PPGL), incluindo o fornecimento de todo o material, mão de obra, equipamentos e ferramentas necessárias à completa execução dos serviços, de acordo com as normas vigentes, projetos e com a competente anotação de responsabilidade técnica, conforme escopo, especificação de serviçose demais condições presentes nesse Termo de Referência, Edital e demais documentos técnicos", diante dos fatos e fundamentos descritos no título 3;

c) Seja **citada** a **ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA – APPA**, na pessoa de seu representante legal, Sr. Luiz Fernando Garcia da Silva, para, querendo, apresentar defesa no prazo de 15 (quinze) dias (artigo 278, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal – RITC);

d) Seja **julgada procedente** a Representação, a fim de que seja expedida a seguinte **determinação à ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA – APPA**:

d.1) **Determinação** 1: Anular o Edital de Licitação Eletrônica - LE n.º 129/2024 (ID 105 90 60, SAP n.º 1000000129) e os atos praticados no procedimento licitatório a partir da sua publicação, em face das irregularidades descritas no título 2, para o fim de:

• **Determinação 1.1**: Refazer a orçamentação que definirá o valor estimado da obra, diante da responsabilidade legal da APPA na realização de tal providência e do vencimento das propostas apresentadas pelos fornecedores, em observância ao disposto no art. 35, § 5º e no 145, V, do Regulamento de Licitações e Contratos da APPA;

• **Determinação 1.2**: Retificar o Projeto Básico do Edital de Licitação Eletrônica nº 129/2024 (SAP Nº 1000000129), de forma a incluir informações e detalhamentos suficientes para quantificar o item "Estruturas metálicas temporárias (Estrutura em chapa de aço ASTM A36 corte, solda e montagem - fornecimento e instalação)"; •

Determinação 1.3: Retificar o orçamento referencial do Edital de Licitação Eletrônica nº 129/2024 (SAP Nº 1000000129) de forma a excluir a incidência do equipamento tipo guindaste da composição de preço unitário do serviço "Manutenção do Canteiro".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

Quanto à medida cautelar pleiteada, por meio do **Despacho n.º 30/25 – GCFSC (peça 13)**, em sede de cognição sumária, deixei de deferir o pedido cautelar, uma vez que não restaram demonstrados, de forma suficiente, os requisitos autorizadores da tutela de urgência, notadamente a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, entendendo-se que a paralisação do certame, naquele momento, poderia ocasionar prejuízos à Administração e à coletividade. Na mesma oportunidade, recebi o presente expediente, bem como determinei a autuação e citação dos interessados para que apresentassem contraditório.

Em sede de contraditório (peça 19), a **Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA**, apresentou extensa manifestação – subscrita por seu Diretor-Presidente (já nominado) e por seu Diretor de Engenharia e Manutenção, Victor Yugo Kengo – e, ao final, pleiteou a improcedência do presente feito, sustentando a inexistência de irregularidades "*ante a comprovação de inocorrência de irregularidades na condução da fase interna da licitação*" (peça 19, fl. 60).

Os autos foram encaminhados à **5ª Inspetoria de Controle Externo** que, por meio da Instrução n.º 11/25 – 5ICE (peça 21), elaborou matriz de responsabilização dos agentes públicos supostamente envolvidos nas ilegalidades apontadas, com vistas à sua citação para apresentação de contraditório.

Na referida instrução, a unidade técnica entendeu que, quanto ao Achado n.º 1, persistiam irregularidades relacionadas à recepção integral, pela APPA, de projeto básico e orçamento estimativo elaborados por particular diretamente interessado na futura contratação, à ausência de observância de procedimento formal para o aproveitamento desses estudos, à quebra do sigilo do valor estimado sem decisão prévia e motivada da Administração e à utilização, na formação do orçamento referencial, de cotações de fornecedores com prazo de validade superior ao limite previsto no Regulamento Interno de Licitações e Contratos.

Quanto ao Achado n.º 2, consignou a permanência da deficiência de detalhamento do projeto básico, especialmente no que se refere ao item "estruturas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

metálicas temporárias", por ausência de elementos suficientes para justificar os quantitativos estimados e permitir sua adequada compreensão pelos licitantes, não obstante a adoção do regime de contratação semi-integrada.

Na mesma instrução, a unidade técnica também manteve o Achado n.º 3, relativo a sobrepreço remanescente na composição do serviço "Manutenção do Canteiro", reputando presentes elementos para responsabilização dos agentes indicados na matriz então apresentada.

Diante de tais achados, a Inspetoria propôs três grupos de medidas, sumarizadas abaixo (peça 21, fls. 35 a 39):

a) citação dos agentes públicos indicados na matriz de responsabilização, para apresentação de defesa, com individualização por achado imputado;

b) expedição de cinco determinações à APPA:

> b.1) abster-se de recepcionar projetos, propostas, levantamentos, investigações ou estudos elaborados por particulares sem utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse Privado – PMI, previsto no art. 31, § 4º, da Lei 13.303/2016 e no art. 122 e seguintes do regulamento interno;
>
> b.2) abster-se de delegar sua responsabilidade legal de elaborar os orçamentos estimativos das contratações;
>
> b.3) quando optar pela publicidade do valor estimado, justificar previamente essa opção na fase de preparação;
>
> b.4) abster-se de publicar editais com cotações de fornecedores vencidas, isto é, com extrapolação do prazo do art. 35, § 4º e § 5º, do regulamento interno;
>
> b.5) quando optar pela contratação semi-integrada, descrever no projeto básico, com nível de precisão adequado, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; e

c) procedência da Representação com aplicação aos agentes públicos da multa prevista no art. 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

Estadual n.º 113/2005, para cada achado a que cada agente tivesse concorrido.

Na sequência, a extinta **Coordenadoria de Gestão Estadual**, por meio da Informação n.º 41/25 – CGE (peça 27), corroborou o entendimento da 5ª Inspetoria de Controle Externo e encaminhou os autos ao **Ministério Público de Contas**, que, no Parecer n.º 420/25 – 7PC (peça 28), igualmente anuiu às conclusões da unidade, manifestando-se pela autuação e subsequente citação dos agentes públicos indicados na Matriz de Responsabilização constante da peça 21, fls. 17 a 35, para que, querendo, apresentassem contraditório.

Diante disso, nos termos do **Despacho n.º 554/25 – GCFSC** (peça 29), acolhi as sugestões apresentadas, determinando a citação dos seguintes interessados:

- LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA, Diretor-Presidente da APPA e Membro Titular do Conselho de Administração da APPA;

- ALEX SANDRO DE ÁVILA, Presidente do Conselho de Administração da APPA;

- JOÃO PAULO DE CASTRO, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA;

- LEANDRO PAZZETTO ARRUDA, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA;

- CARLOS EIDAM DE ASSIS, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA;

- JOSÉ AROLDO SOUZA MARTINS, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA;

- GIOVANI DA SILVA FERREIRA, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA;

- CARLOS EDUARDO MAKOUL GASPERIN, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA;

- RAFAEL MOURA DE OLIVEIRA, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

- LUCAS GOMES GONÇALVES, Coordenador de Dragagem e Batimetria;

- KATLYN ELIEGE DOS SANTOS, Coordenadora de Sinalização, Monitoramento e Balizamento;

- WILLIAN KIENEN FRONZA, Coordenador de Infraestrutura e Acostagem;

- JOÃO LUIZ JARDIM VILAVERDE, Gerente de Engenharia Marítima;

- VADER ZULIANE BRAGA, Coordenador de Monitoramento e Qualidade;

- THALES SCHWANKA TREVISAN, Gerente de Meio Ambiente; e

- VICTOR YUGO KENGO, Diretor de Engenharia e Manutenção.

A **Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA** e agentes públicos responsáveis apresentaram novas manifestações, sendo a segunda em conjunto (peças 73 e 79), nas quais reiteraram o pedido de improcedência do presente feito.

Na sequência, o Sr. **Alex Sandro de Ávilla**, Presidente do Conselho de Administração da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina S.A, apresentou razões de contraditório (peça 81), defendendo a ausência de responsabilidade pelos achados apontados na presente Representação. Sustentou, em síntese, que sua atuação se restringiu à aprovação, de forma colegiada, da abertura do procedimento licitatório para a ampliação e repotencialização do Píer Público de Granéis Líquidos – PPGL, sem participação na elaboração do projeto básico, na definição do orçamento ou na análise técnica dos elementos do certame, atividades atribuídas à diretoria executiva e ao corpo técnico da APPA. Ao final, requereu a improcedência da Representação em relação a si, com sua exclusão de qualquer imputação de responsabilidade.

A **5ª Inspetoria de Controle Externo**, Instrução n.º 23/25 – 5ICE (peça 85), manifestou-se no sentido de que as manifestações apresentadas não foram suficientes para desconstituir os fundamentos da Representação quanto aos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

Achados n.º 1 e n.º 2, razão pela qual opinou pela manutenção das determinações sugeridas nos itens “b.1 a b.5” da Instrução n.º 11/25 – 5ICE (peça 21), bem como pela aplicação da multa indicada no item “c” aos agentes públicos constantes da Matriz de Responsabilização ali apresentada, conforme as condutas e o nexo de causalidade previamente delineados. Quanto ao Achado n.º 3, entendeu pelo afastamento da irregularidade, diante das razões apresentadas em sede de contraditório.

Do mesmo modo, o **Ministério Público de Contas**, Parecer n.º 1034/25 – 7PC (peça 87), manifestou-se no sentido de não se opor à adoção das conclusões alcançadas pela Inspetoria.

Mediante o **Despacho n.º 1710/25 – GCFSC** (peça 88), determinei a reiteração das citações dos Srs. João Paulo de Castro, Leandro Pazzetto Arruda, Carlos Eidam de Assis, José Aroldo Souza Martins, Giovani da Silva Ferreira, Carlos Eduardo Makoul Gasperin e Rafael Moura de Oliveira, especialmente diante da sugestão de aplicação de multa administrativa formulada pela Inspetoria e corroborada pelo Ministério Público de Contas.

Instados e em conjunto, à peça 93, os Srs. **João Paulo de Castro**, **Leandro Pazzetto Arruda**, **Carlos Eidam de Assis**, **José Aroldo Souza Martins**, **Giovani da Silva Ferreira**, **Carlos Eduardo Makoul Gasperin** e **Rafael Moura de Oliveira**, na qualidade de membros do Conselho de Administração da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, apresentaram manifestação por meio da qual ratificaram integralmente as razões de contraditório anteriormente protocolizadas, reiterando a ausência de responsabilidade pelos achados apontados na presente Representação.

Por fim, a **5ª Inspetoria de Controle Externo**, por meio da Instrução n.º 6/26 – 5ICE (peça 94), ratificou integralmente as conclusões constantes da Instrução n.º 23/25 – 5ICE (peça 85). Do mesmo modo, o **Ministério Público de Contas**, **no Parecer** n.º 51/26 – 7PC (peça 95), reiterou o entendimento já manifestado no Parecer n.º 1034/25 - 7PC (peça 87).

É o breve relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

II. FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, acompanho parcialmente as manifestações da 5ª Inspetoria de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas quanto à procedência acerca dos Achado n.º 1 e n.º 2, afastando a irregularidade acerca do Achado n.º 3.

1. Achado n.º 1: Estimativa do valor máximo da licitação elaborada em desacordo com os parâmetros legais.

O primeiro apontamento refere-se à alegada irregularidade consistente na elaboração do orçamento estimativo da licitação por empresa privada, circunstância que, segundo a unidade técnica, configuraria delegação indevida de competência administrativa da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA.

Conforme relatado na peça inicial e reiterado na Instrução n.º 11/25 da 5ª Inspetoria de Controle Externo (peça 21), o projeto básico e a planilha orçamentária que fundamentaram a fase instrutória da licitação teriam sido elaborados pela empresa EXE Engenharia (peça 6), contratada pela Companhia Brasileira de Logística S/A – CBL, operadora portuária diretamente interessada na obra, sendo posteriormente recepcionados pela APPA mediante Termo de Transferência Gratuita de Bens e Serviços celebrado em 10 de junho de 2024 (peça 22).

Nesse contexto, a unidade técnica sustenta que tal circunstância teria permitido que a iniciativa privada assumisse papel típico da Administração na definição da solução técnica e na composição do orçamento da obra, o que configuraria afronta aos arts. 31 e 34 da Lei Federal n.º 13.303/2016[1] e aos arts. 39

[1] **Art. 31.** As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.
[...]
§ 4º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão adotar procedimento de manifestação de interesse privado para o recebimento de propostas e projetos de empreendimentos com vistas a atender necessidades previamente identificadas, cabendo a regulamento a definição de suas regras específicas.
Art. 34. O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificação na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

e 145 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da APPA[2].

Isso porque o art. 31 da referida Lei Federal estabelece que as licitações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista devem observar, entre outros, os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa, impondo que o procedimento licitatório seja conduzido de forma a preservar a neutralidade da atuação administrativa e a evitar situações que possam conferir vantagem indevida a agentes privados.

Ademais, o § 4º do art. 31 da Lei Federal n.º 13.303/2016 prevê a possibilidade de adoção do procedimento de manifestação de interesse privado (PMI) para o recebimento de projetos e estudos elaborados por particulares. E, no âmbito da APPA, tal instrumento encontra previsão no art. 122 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos[3], que autoriza a abertura de PMI para a apresentação, por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, de projetos e levantamentos destinados a subsidiar a estruturação de empreendimentos da entidade, sendo sua instauração facultativa. Nesse contexto, a recepção direta de estudos e orçamento elaborados por agente privado interessado, sem a observância desse procedimento, foi interpretada pela unidade técnica como incompatível com o rito previsto na legislação aplicável.

No mesmo sentido, o art. 34 da Lei n.º 13.303/2016 e o art. 41 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da APPA[4] estabelecem que o valor estimado do contrato deve, como regra, **permanecer sigiloso até momento oportuno da fase preparatória da licitação, facultando-se sua divulgação apenas mediante decisão fundamentada da Administração**. Tal sistemática visa resguardar a competitividade do certame e assegurar a obtenção da proposta mais

---

[2] **Art. 39** Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores e prestadores de serviços, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação, por meio físico ou eletrônico.
Art. 145 A fase preparatória da contratação atenderá a seguinte sequência de atos:
[...]
V - realização de pesquisa de preços com auxílio da seção de compras, caso a mesma não possa ser realizada diretamente pela área técnica;

[3] **Art. 122** A APPA poderá abrir procedimento de manifestação de interesse privado - PMI para a apresentação, por pessoa natural ou jurídica de direito privado, de projetos, propostas, levantamentos, investigações ou estudos, com a finalidade de subsidiá-la na estruturação de seus empreendimentos, atendendo necessidades previamente identificadas.
§1º A abertura do procedimento previsto no *caput* é facultativa.

[4] **Art. 41** O valor estimado do contrato a ser celebrado pela APPA será sigiloso, facultando-se à APPA, mediante justificação na fase de preparação, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

vantajosa, evitando a indução de comportamentos estratégicos por parte dos licitantes.

Na hipótese em análise, a unidade técnica consignou que a **definição do orçamento estimativo por agente privado diretamente interessado na execução da obra comprometeu, na prática, a observância desse regime de sigilo, na medida em que transferiu a terceiros o conhecimento prévio de elemento sensível da futura contratação**.

Assim, verifica-se que a quebra do sigilo do orçamento não decorreu de decisão administrativa devidamente motivada, nos termos da legislação e do regulamento interno aplicável, mas, sim, de consequência indireta da indevida recepção integral de orçamento elaborado pela iniciativa privada, sem a observância da sequência procedimental legalmente estabelecida para a fase preparatória da licitação. Tal circunstância evidencia fragilidade na condução do procedimento e potencial comprometimento da isonomia e da higidez do certame.

De igual modo, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da APPA estabelece que o valor estimado da contratação deve ser definido com base em metodologia compatível com a realidade de mercado, mediante pesquisa de preços realizada pela Administração, podendo ser obtida por meio de banco de preços, cotações, tabelas oficiais ou outras fontes idôneas, conforme estabelecido no art. 33[5]. Ademais, quando a pesquisa for realizada diretamente com fornecedores ou prestadores de serviços, estes deverão receber solicitação formal de cotação, por meio físico ou eletrônico (art. 39). Já o art. 145, inciso V, do referido Regulamento dispõe que a realização da pesquisa de preços integra a fase preparatória da contratação, devendo ser conduzida pela área técnica competente ou, quando necessário, com o auxílio da seção de compras.

De fato, a análise dos autos revela que a documentação técnica que subsidiou a licitação teve **origem em estudos desenvolvidos por agentes privados vinculados aos operadores portuários que utilizam o píer objeto da intervenção**. A 5ª Inspetoria registra que a planilha orçamentária teria sido

[5] **Art. 33** O valor estimado do objeto deve ser definido com base em consolidada metodologia, banco de preços, cotações, orçamento ou critérios compatíveis com a realidade de mercado do ramo de operação correlato e adequados ao bem, obra ou serviço licitados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

elaborada pela já referida empresa privada e recepcionada pela estatal sem a realização de nova pesquisa de preços diretamente pela Administração, o que, em tese, poderia caracterizar desvio da sequência procedimental prevista no regulamento interno da entidade.

Todavia, embora se reconheça que a fase preparatória da licitação deva observar rigorosamente a sequência de atos prevista na legislação aplicável, a análise do conjunto probatório constante dos autos revela que a utilização de projeto técnico originado de estudos elaborados com participação da iniciativa privada não constitui, por si só, irregularidade suficiente para invalidar a contratação ou caracterizar ofensa direta aos princípios da licitação pública.

Isso porque a própria Lei Federal n.º 13.303/2016 admite a utilização, pela Administração, de projetos e estudos elaborados por terceiros, desde que submetidos à análise e validação pelos órgãos técnicos da estatal. Nesse contexto, a eventual origem privada do projeto não tem o condão de afastar sua utilização pela Administração, desde que haja análise crítica e incorporação formal pela estatal, observadas as cautelas procedimentais aplicáveis.

Nos autos, verifica-se que os documentos técnicos foram submetidos à análise da estrutura administrativa da APPA, tendo sido posteriormente utilizados no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência da contratação, assinados pelos responsáveis técnicos da entidade (peças 25 e 26).

Assim, embora se possa reconhecer que o procedimento adotado não corresponde ao modelo ideal de elaboração do orçamento estimativo – isto é, diretamente pela Administração –, não se evidencia, no caso concreto, que tal circunstância tenha resultado em direcionamento do certame, restrição à competitividade ou prejuízo ao resultado da licitação.

Cumpre destacar que o processo licitatório foi concluído, tendo sido homologado e resultado na celebração do respectivo contrato, atualmente em execução, conforme registrado no Parecer n.º 1034/25 – 7PC do Ministério Público de Contas (peça 87). Além disso, foi adotado o critério de julgamento pelo **maior desconto, com a divulgação do preço máximo aceitável constante no edital**, e o certame contou com a **participação de 4 (quatro) empresas,** conforme

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

manifestação do interessado (peça 73, fl. 40), circunstância que indica a preservação da competitividade do procedimento licitatório e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

Dessa forma, as **irregularidades apontadas assumem natureza eminentemente formal**, relacionadas à condução da fase preparatória da licitação, notadamente quanto a (i) recepção de projeto e orçamento estimativo elaborados por agente privado diretamente interessado, sem a observância de procedimento estruturado que assegurasse a devida transparência e isonomia, (ii) indevida transferência, ainda que indireta, de atribuições típicas da Administração na definição da solução técnica e na composição do orçamento, (iii) ausência de realização autônoma de pesquisa de preços pela própria estatal e (iv) consequente fragilização do regime de sigilo do valor estimado da contratação.

Não obstante tais impropriedades, inter-relacionadas, não se verificam elementos suficientes para concluir pela ocorrência de prejuízo ao erário ou comprometimento do resultado do certame, uma vez que não restou evidenciado direcionamento da licitação, sobrepreço efetivo ou restrição à competitividade, a qual, inclusive, se mostrou preservada no caso concreto. Assim, as falhas identificadas configuram inobservância da sequência procedimental prevista na legislação e no regulamento interno da entidade, sem, contudo, repercussão material apta a macular a validade da contratação.

Diante do exposto, em consonância com a proposta “b.2” constante da Instrução n.º 11/25 – 5ICE (peça 21, fl. 38), considerando que a irregularidade identificada decorre do descumprimento da sequência procedimental prevista na legislação aplicável à fase preparatória das licitações, notadamente quanto à responsabilidade da Administração pela realização da pesquisa de preços e pela formação do orçamento estimativo da contratação, em desacordo com os arts. 31 e 42 da Lei n.º 13.303/2016, bem como com os arts. 39 e 145, inciso V, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da APPA, entendo pertinente a expedição de **determinação** à entidade para que, nos futuros procedimentos licitatórios, observe rigorosamente as disposições legais e regulamentares pertinentes, assegurando que a elaboração do orçamento estimativo e a condução

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

da pesquisa de preços sejam realizadas diretamente pelos setores técnicos competentes da própria Administração.

Em relação à proposta "b.1" constante da Instrução n.º 11/25 – 5ICE (peça 21, fl. 38), observo que o Procedimento de Manifestação de Interesse Privado – PMI, previsto no art. 31, § 4º, da Lei n.º 13.303/2016 e regulamentado no âmbito interno da entidade, **não tem caráter obrigatório**, sendo, todavia, recomendável a sua utilização sempre que a Administração pretender se valer de estudos, projetos ou levantamentos elaborados por particulares, especialmente em hipóteses que envolvam potenciais interessados na futura contratação, como forma de conferir maior transparência, isonomia e segurança jurídica ao procedimento, evitando situações que possam comprometer a neutralidade da atuação administrativa e a confiabilidade dos elementos técnicos que subsidiam a licitação.

Assim, diante do expresso caráter facultativo do Procedimento de Manifestação de Interesse Privado – PMI, assim definido pelo legislador federal e pela entidade, converto a determinação sugerida pela unidade técnica no item "b.1" (peça 21, fl. 38) em **recomendação**.

Acerca do sigilo do valor estimado da contratação – proposta "b.3" da Instrução n.º 11/25 – 5ICE (peça 21, fl. 38) –, mostra-se pertinente a expedição de **determinação** à APPA para que, nos futuros certames, quando optar pela publicidade do valor estimado do objeto, promova a devida justificativa na fase preparatória, em estrita observância ao art. 34, *caput*, da Lei n.º 13.303/2016 e ao art. 41, *caput*, de seu Regulamento Interno, assegurando que eventual afastamento do sigilo ocorra de forma motivada, controlada e transparente, em consonância com os princípios que regem as licitações públicas.

Por fim, trato a seguir sobre a alegada extrapolação do prazo de validade das propostas utilizadas na formação do orçamento estimativo – referente à proposta "b.4" da Instrução n.º 11/25 – 5ICE (peça 21, fl. 38).

A estatal defende a inaplicabilidade do art. 35 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos, sob o argumento de que a contratação em análise

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

se refere a obra de engenharia, regida pelo art. 34 do mesmo diploma[6], o qual não estabeleceria limitação temporal para a validade das cotações (peça 73).

Todavia, tal interpretação **não merece prosperar**.

Isso porque, embora o art. 34 do Regulamento discipline a forma de apuração do valor estimado em contratações de obras e serviços de engenharia, inclusive admitindo a utilização de dados de mercado, tabelas oficiais e pesquisas, o dispositivo **não afasta a necessidade de que tais informações reflitam, com fidedignidade, os preços correntes praticados no mercado à época da licitação**. A atualidade das cotações constitui requisito inerente à própria finalidade do orçamento estimativo, qual seja, garantir que a Administração contrate em condições vantajosas e compatíveis com a realidade econômica vigente.

Nesse contexto, a regra prevista no art. 35, § 4º e § 5º[7], embora inserida no dispositivo que trata de aquisições e serviços em geral, consubstancia parâmetro objetivo de atualidade das pesquisas de preços, vedando a utilização de cotações com defasagem superior a 180 (cento e oitenta) dias e estabelecendo lapso máximo entre a elaboração da pesquisa e a publicação do edital. Trata-se de diretriz que materializa os princípios da economicidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa, sendo plenamente aplicável, por analogia, às contratações de obras e serviços de engenharia, especialmente quando, como no caso concreto, a Administração opta por se valer de pesquisa de mercado com fornecedores.

Ademais, conforme consignado pela unidade técnica, restou evidenciado que todas as propostas utilizadas para a formação do orçamento

---

[6] **Art. 34** Como regra, o valor estimado da contratação no caso de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de composição de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no sistema referencial de preços adotado pela unidade técnica da APPA.
Art. 35 A estimativa do valor do objeto da contratação no caso de aquisições ou de contratação de serviços que não sejam de engenharia será realizada a partir de um dos seguintes critérios:
I – por meio da elaboração de planilha de custos e formação de preços pela Diretoria Demandante da Contratação, quando a formação do preço for o resultado da composição de custos que incidem sobre a execução contratual e o objeto pretendido permitir o seu detalhamento;
II - preços existentes nos bancos de preços do Sistema GMS, do Governo do Estado do Paraná;
III - preços obtidos por outros órgãos ou entidades públicas;
IV - pesquisa com os fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso;
V - preços de tabelas oficiais; e
VI - preços constantes de banco de preços ou homepages especializadas ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
VII - outras fontes hábeis para informar valores correntes praticados no mercado para objeto similar ao pretendido.

[7] **§ 4º** No caso do inciso IV do *caput*, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.
§ 5º Entre a data elaboração do demonstrativo de relatório de pesquisa de preço do GMS e a data da publicação do Edital não poderá exceder a 6 (seis) meses;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

estimativo encontravam-se fora do prazo de validade regulamentar, em afronta direta aos parâmetros internos da própria entidade. Tal circunstância não pode ser relativizada sob o argumento de ausência de prejuízo, uma vez que a irregularidade reside justamente na fragilidade metodológica da estimativa, a qual compromete a confiabilidade do valor de referência e, por conseguinte, a regularidade do certame.

Com efeito, a utilização de cotações defasadas potencializa riscos relevantes à Administração, tais como a superavaliação ou subavaliação do orçamento, a redução da competitividade, bem como a ocorrência de futuros pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ou até mesmo questionamentos quanto à validade do procedimento licitatório. Assim, ainda que, no caso concreto, tenham sido ofertados descontos pelas licitantes, tal fato não tem o condão de convalidar a irregularidade, tampouco de afastar a necessidade de observância das regras procedimentais estabelecidas.

Além disso, não se mostra razoável acolher a justificativa de exiguidade de tempo, especialmente diante do lapso temporal significativo — aproximadamente cinco anos — entre as tratativas relativas à doação do projeto e a deflagração do certame, o que evidencia que a Administração dispunha de tempo suficiente para proceder à atualização das pesquisas de preços.

Diante disso, resta caracterizada a irregularidade apontada, sendo pertinente a expedição de **determinação** no sentido de que a APPA se abstenha de publicar editais de licitação com orçamentos estimativos baseados em cotações de fornecedores cujos prazos de validade tenham sido extrapolados, em observância ao disposto no art. 35, § 4º e § 5º, de seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos, como forma de assegurar a fidedignidade das estimativas, a regularidade dos procedimentos licitatórios e a adequada proteção ao erário.

Frente ao exposto, **corroboro parcialmente o entendimento da unidade técnica constante dos itens b.1, b.2, b.3 e b.4 da Instrução n.º 11/25 – 5ª ICE** (peça 21, fl. 38) no que se refere às medidas sugeridas, promovendo, contudo, os ajustes necessários quanto à sua natureza e alcance, a fim de que sejam expedidas a recomendação e as correspondentes determinações, nos termos anteriormente delineados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

2. Achado n.º 2: Deficiência no projeto básico quanto ao item "Estruturas metálicas temporárias".

O segundo apontamento refere-se à alegada insuficiência de detalhamento do projeto básico quanto ao item relativo às estruturas metálicas temporárias, cujo quantitativo estimado foi fixado em 20.000 kg (vinte mil quilogramas), que culminou no valor de R$ 1.285.937,33 (um milhão duzentos e oitenta e cinco mil novecentos e trinta e sete reais e trinta e três centavos) para o serviço, sem que constasse, no projeto básico disponibilizado aos licitantes, a correspondente memória de cálculo que demonstrasse os critérios utilizados para a definição desse quantitativo.

Segundo consignado pela unidade técnica, o projeto básico apresentou apenas indicação genérica de que a estimativa teria sido realizada com base em obras similares (peça 7, fl. 129), sem a devida exposição dos parâmetros técnicos, das premissas adotadas ou da memória de cálculo que permitisse aos licitantes compreender a formação do quantitativo estimado. Conforme registrado na Instrução n.º 23/25 – 5ª ICE (peça 85, fl. 11), o documento técnico limitou-se a indicar que a estimativa foi baseada em obras similares, sem especificar quais estruturas foram consideradas, quais projetos serviram de referência ou quais as similaridades técnicas utilizadas para alcançar o quantitativo de 20.000 kg (vinte mil quilogramas).

A unidade técnica ressaltou, além disso, que o referido item representa parcela relevante do orçamento estimado da contratação, correspondente a aproximadamente **4% do valor total da licitação**, razão pela qual seria imprescindível a apresentação de maior grau de detalhamento no projeto básico, de modo a assegurar a confiabilidade da estimativa dos quantitativos e a adequada compreensão do objeto pelos licitantes.

Em sede de contraditório (peça 19), a Administração apresentou esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para estimar o quantitativo das estruturas temporárias, indicando que o valor global de 20.000 kg (vinte mil quilogramas) teria sido obtido com base em histórico de projetos portuários similares, considerando elementos como treliças de suporte para guias de cravação,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

guias de cravação com roletes, guarda-corpos e estruturas de contraventamento e passarelas.

Não obstante os esclarecimentos posteriormente apresentados, a unidade técnica ponderou que tais informações não constavam do projeto básico disponibilizado aos licitantes no momento da publicação do edital, de modo que a apresentação desses dados apenas ao controle externo não seria suficiente para suprir a deficiência originalmente verificada no documento técnico.

De fato, a adequada elaboração do projeto básico constitui requisito **essencial** para a condução regular das contratações públicas de obras e serviços de engenharia, na medida em que permite delimitar de forma clara o objeto da contratação, bem como conferir transparência à formação do orçamento estimativo da licitação.

Todavia, embora se reconheça a irregularidade apontada pela Inspetoria quanto ao nível de detalhamento do projeto básico, não se verifica, no caso concreto, que tal circunstância tenha comprometido a competitividade do certame ou impedido a adequada formulação das propostas pelos licitantes.

Conforme se extrai dos autos, o procedimento licitatório foi regularmente conduzido até sua conclusão, tendo sido homologado e resultado na celebração do respectivo contrato, atualmente em execução. Ademais, não há registro de impugnações ou questionamentos por parte das empresas participantes acerca da ausência de detalhamento do item em questão (peça 73, fl. 52), circunstância que indica que os elementos disponibilizados no edital foram considerados suficientes para a elaboração das propostas.

Dessa forma, a irregularidade identificada também assume caráter **formal**, relacionada ao grau de detalhamento do projeto básico na fase preparatória da licitação, não havendo elementos suficientes nos autos que indiquem prejuízo ao erário ou comprometimento do resultado do certame.

Não obstante, considerando que a irregularidade identificada decorre da insuficiência de detalhamento do projeto básico quanto ao quantitativo das estruturas metálicas temporárias – em desacordo com o disposto no art. 42, inciso

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

VIII, da Lei n.º 13.303/2016[8], que exige a apresentação de elementos necessários e suficientes para a caracterização da obra e para a avaliação de seu custo –, cumpre observar que, tratando-se de contratação sob regime semi-integrado, conforme descrito no próprio objeto da Licitação Eletrônica n.º 129/2024 (peça 4, fl. 1), o projeto básico deve possibilitar a definição prévia das quantidades dos serviços a serem executados, nos termos do art. 43, V, da referida Lei[9].

Portanto, impõe-se a expedição de **determinação** para que, em futuras contratações, a entidade observe rigorosamente os dispositivos legais e regulamentares aplicáveis, a fim de assegurar, especialmente nos casos de adoção do regime de contratação semi-integrada, que o projeto básico contenha o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, incluindo as memórias de cálculo, os critérios técnicos utilizados e a definição das quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, de modo a conferir maior transparência, segurança técnica e fidedignidade à formação dos orçamentos referenciais, nos termos da legislação aplicável e do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da entidade, em consonância com o entendimento da unidade técnica constante do item "b.5" da Instrução n.º 11/25 – 5ª ICE (peça 21, fl. 38).

3. Achado n.º 3: Sobrepreço na composição do serviço de

[8] **Art. 42**. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:
[...]
VIII - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no § 3º, caracterizar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:
a) desenvolvimento da solução escolhida, de forma a fornecer visão global da obra e a identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

[9] **Art. 43.** Os contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia admitirão os seguintes regimes:
[...]
V - contratação semi-integrada, quando for possível definir previamente no projeto básico as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, em obra ou serviço de engenharia que possa ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

“Manutenção do Canteiro” em decorrência de previsão desnecessária de equipamento de movimentação de carga.

O terceiro achado refere-se à suposta ocorrência de sobrepreço na composição do serviço denominado “Manutenção do Canteiro”, em razão da previsão de utilização contínua de um guindaste móvel durante todo o período de execução da obra.

Na análise preliminar realizada pela equipe de fiscalização, entendeu-se que a previsão de disponibilidade integral do equipamento, sem vinculação clara a atividades específicas, caracterizaria prática antieconômica e poderia resultar em sobrepreço estimado de R$ 1.487.338,87 (um milhão quatrocentos e oitenta e sete mil trezentos e trinta e oito reais e oitenta e sete centavos) no orçamento da licitação.

Todavia, no curso do contraditório (peças 19 e 73), a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina apresentou esclarecimentos técnicos detalhados acerca da necessidade do equipamento, demonstrando as atividades específicas que demandariam sua utilização ao longo da execução da obra, bem como a respectiva estimativa de horas necessárias para cada uma dessas operações.

Entre as atividades indicadas pela entidade constam, entre outras, a descarga de contêineres e estruturas utilizadas no canteiro de obras, a montagem e desmontagem do canteiro, a movimentação de armaduras e estruturas temporárias e o transporte de materiais e equipamentos entre o canteiro de obras e as plataformas flutuantes utilizadas na execução dos serviços.

Diante dessas informações, a própria equipe de fiscalização reconheceu que os esclarecimentos apresentados foram suficientes para demonstrar a efetiva necessidade do equipamento no contexto da execução da obra, registrando expressamente que as novas informações permitiram identificar as atividades previstas para o denominado “Guindaste Canteiro” e os respectivos consumos horários estimados.

Nesse sentido, a análise técnica revisitada concluiu que as atividades descritas pela Administração justificam a utilização do equipamento na

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

execução da obra, entendimento que levou a 5ª Inspetoria de Controle Externo a considerar aceitável a composição apresentada no orçamento referencial e a reconhecer que as razões de contraditório elidiram as irregularidades inicialmente apontadas no Achado n.º 3.

Assim, restou superada a premissa inicialmente adotada pela fiscalização de que a previsão do equipamento no orçamento seria desnecessária para as atividades previstas na obra.

A partir da revisão promovida após o contraditório, a unidade técnica restringiu sua análise a um aspecto metodológico relacionado à forma de cálculo do custo do equipamento. Segundo a fiscalização, a estimativa apresentada pela Administração considerou todas as horas previstas como produtivas, quando seria tecnicamente possível admitir pequena parcela de horas improdutivas decorrentes de eventual ociosidade do equipamento.

Com base nesse ajuste metodológico, estimou-se diferença residual de R$ 105.661,70 (cento e cinco mil seiscentos e sessenta e um reais e setenta centavos) no orçamento referencial da licitação. Trata-se, portanto, de diferença de reduzida expressão financeira, considerando o valor global da licitação, decorrente de divergência técnica quanto ao critério de cálculo do custo do equipamento, identificada na análise da composição do orçamento referencial da licitação, divergência que **não** evidencia prejuízo ao erário nem comprometimento da economicidade da contratação, nos termos da Instrução n.º 23/25 – 5ICE (peça 85, fls. 15 a 18).

Nesse contexto, considerando que os esclarecimentos apresentados pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina foram **suficientes para demonstrar a necessidade do equipamento inicialmente questionado**, e que a diferença remanescente decorre apenas de ajuste metodológico de reduzida expressão financeira, **entendo que o Achado n.º 3 restou substancialmente superado pelas razões de contraditório apresentadas**, de modo que acompanho, nesse ponto, as conclusões alcançadas pela unidade técnica após a revisão dos elementos constantes dos autos.

4. Da responsabilização dos agentes públicos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

A unidade técnica propôs a aplicação de multa administrativa aos agentes públicos identificados na Matriz de Responsabilização constante da Instrução n.º 11/25 – 5ICE (peça 21, fls. 17 a 35), com fundamento no art. 87, inciso III, alínea "d", da Lei Orgânica deste Tribunal[10], sob o argumento de que tais agentes teriam concorrido para a prática das irregularidades apontadas no curso da fiscalização. Tal entendimento foi corroborado pelo Ministério Público de Contas no Parecer n.º 1034/25 – 7PC (peça 87).

Todavia, analisando os autos, **entendo que não se evidencia a presença dos pressupostos necessários à responsabilização pessoal dos gestores envolvidos**. A responsabilização de agentes públicos exige a demonstração da conduta atribuível ao agente, do resultado irregular decorrente dessa atuação, do nexo causal entre a conduta e a irregularidade apontada, bem como da presença de dolo ou erro grosseiro na atuação administrativa.

Nesse sentido, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[11] dispõe expressamente que o agente público somente poderá ser responsabilizado pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas quando agir com dolo ou erro grosseiro.

No caso concreto, embora tenham sido identificadas irregularidades na condução da fase preparatória da licitação, **não se verificam elementos suficientes que indiquem atuação dolosa ou erro grosseiro por parte dos agentes envolvidos**.

Observo que parte relevante das condutas apontadas pela unidade técnica decorre de atos administrativos típicos da estrutura organizacional da entidade, nos quais há participação de diferentes setores técnicos e administrativos. Nessa circunstância, não se pode presumir automaticamente a responsabilidade dos dirigentes ou membros do conselho de administração pela totalidade das decisões

[10] **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:
[...]
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;

[11] **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.B6K6

técnicas adotadas no âmbito do procedimento licitatório.

A Matriz de Responsabilização apresentada pela unidade técnica atribui responsabilidade aos agentes (peça 21, fls. 17 a 35), em alguns casos, em razão da posição hierárquica ocupada na estrutura da entidade e, em outros, pela participação em atos formais de aprovação do procedimento licitatório, sem que haja demonstração concreta de participação direta na elaboração do orçamento estimativo ou na definição dos parâmetros técnicos questionados.

Acerca da aplicação de penalidades aos agentes Luiz Fernando Garcia da Silva, Diretor-Presidente; Alex Sandro de Ávila, Presidente e Membro Titular do Conselho de Administração da APPA; João Paulo de Castro, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA; Leandro Pazzetto Arruda, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA; Carlos Eidam de Assis, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA; José Aroldo Souza Martins, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA; Giovani da Silva Ferreira, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA; Carlos Eduardo Makoul Gasperin, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA; Rafael Moura de Oliveira, Membro Titular do Conselho de Administração da APPA; e Victor Yugo Kengo, Diretor de Engenharia e Manutenção, entendo que não se admite responsabilização **automática** de dirigentes pelo simples fato de ocuparem posição hierárquica superior na Administração, **sendo indispensável a demonstração de participação efetiva na prática do ato irregular ou de omissão relevante no exercício do dever de supervisão**.

No que se refere aos agentes responsáveis pela elaboração e aprovação dos documentos técnicos da fase preparatória da contratação, especialmente aqueles que subscreveram o Estudo Técnico Preliminar (peça 25) e o Termo de Referência (peça 26), a saber, **Lucas Gomes Gonçalves**, Coordenador de Dragagem e Batimetria e Engenheiro Civil; **Katlyn Eliege dos Santos**, Coordenadora de Sinalização, Monitoramento e Balizamento e Engenheira Civil; **João Luiz Jardim Vilaverde**, Engenheiro Civil; **Willian Kienen Fronza**, Coordenador de Infraestrutura e Acostagem e Engenheiro Civil; **Vader Zuliane Braga**, Oceanógrafo; e **Thales Schwanka Trevisan**, Engenheiro Ambiental, entendo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

que não se mostram presentes, no caso concreto, os pressupostos necessários à aplicação de sanção pecuniária.

As irregularidades identificadas nos autos dizem respeito, de um lado, ao descumprimento da sequência procedimental prevista na legislação aplicável à fase preparatória das licitações, especialmente no que se refere à responsabilidade da Administração pela realização da pesquisa de preços e pela formação do orçamento estimativo da contratação; e, de outro, à insuficiência de detalhamento do projeto básico quanto ao quantitativo das estruturas metálicas temporárias.

Trata-se, portanto, de impropriedades relacionadas à **forma de condução da fase preparatória da licitação e ao nível de detalhamento dos elementos técnicos que compõem o orçamento referencial**, não havendo nos autos demonstração de que tais circunstâncias tenham resultado em dano ao erário ou em prejuízo à competição, ou tenham comprometido o resultado do certame.

Além disso, verifica-se que as falhas identificadas têm natureza predominantemente **procedimental e técnica**, sendo mais adequadamente enfrentadas por meio da **expedição de recomendação e determinações à entidade**, a fim de que, em futuras contratações, observe rigorosamente as disposições da Lei n.º 13.303/2016 e de seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos no que se refere à elaboração do orçamento estimativo e ao adequado detalhamento dos projetos básicos.

Nesse contexto, a aplicação de multa aos agentes que participaram da elaboração e subscrição dos documentos técnicos não se mostra medida **proporcional**, sobretudo diante da **ausência de elementos que indiquem atuação dolosa ou erro grosseiro**, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Ao contrário, as circunstâncias do caso revelam a ocorrência de impropriedades técnicas passíveis de **correção mediante orientação institucional**, sem que se evidencie conduta reprovável que justifique a imposição de sanção pessoal aos gestores envolvidos.

Cumpre recordar, além disso, que a atuação deste Tribunal tem não apenas caráter sancionatório, mas também **orientativo e pedagógico**, voltado ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

aperfeiçoamento da gestão pública e à prevenção de falhas administrativas. Assim, diante da natureza das irregularidades constatadas e da adoção de medidas corretivas por meio da expedição de determinações, entendo que o afastamento da multa administrativa se revela solução mais adequada e proporcional ao caso concreto.

Dessa forma, não acolho a proposta de aplicação de multa aos agentes que subscreveram o Estudo Técnico Preliminar (peça 25) e o Termo de Referência (peça 26), uma vez que não restaram demonstrados, nos autos, elementos suficientes capazes de caracterizar dolo ou erro grosseiro na atuação administrativa. Igualmente, afasto a responsabilização dos demais servidores indicados na Matriz de Responsabilização, porquanto a imputação de responsabilidade fundada exclusivamente na posição hierárquica ocupada na estrutura administrativa não se mostra juridicamente admissível, sendo indispensável a comprovação de participação direta na prática do ato irregular ou de omissão relevante no exercício do dever de supervisão, circunstâncias que não se evidenciam no presente caso.

Ademais, reitero que as irregularidades identificadas dizem respeito a aspectos procedimentais da fase preparatória da licitação, sem que tenha sido demonstrado prejuízo efetivo ao erário ou comprometimento do resultado do certame. Nesse contexto, **a imposição de sanção pecuniária aos agentes públicos envolvidos revela-se medida desproporcional, especialmente diante da ausência de dolo, erro grosseiro ou dano aos cofres públicos**.

Assim, embora se reconheça a necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos adotados pela entidade na condução da fase preparatória de suas contratações, compreendo que não se encontram presentes os pressupostos legais aptos a justificar a aplicação das multas sugeridas pela 5ª Inspetoria de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas.

Dessa forma, a presente deliberação deve restringir-se ao reconhecimento das impropriedades verificadas e à expedição de **recomendação** e **determinações**, com vistas ao aperfeiçoamento de seus procedimentos internos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** desta Representação da Lei de Licitações, com expedição à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina de:

1) **RECOMENDAÇÃO** para que, em futuras licitações e procedimentos afins, utilize o Procedimento de Manifestação de Interesse Privado – PMI, previsto no art. 31, § 4º, da Lei n.º 13.303/2016 e regulamentado no art. 122 e seguintes do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da estatal, sempre que pretender se valer de estudos, projetos ou levantamentos elaborados por particulares, especialmente em hipóteses que envolvam potenciais interessados na futura contratação, como forma de assegurar maior transparência, isonomia, segurança jurídica e confiabilidade dos elementos técnicos que subsidiam o certame;

2) **DETERMINAÇÃO** para que, em futuras licitações e procedimentos afins, observe rigorosamente as disposições legais e regulamentares pertinentes, assegurando que a elaboração do orçamento estimativo e a condução da pesquisa de preços sejam realizadas diretamente pelos setores técnicos competentes da própria Administração, conforme estabelece o art. 145, V, do seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos;

3) **DETERMINAÇÃO** para que, em futuras licitações e procedimentos afins, quando optar pela publicidade do valor estimado do objeto, promova a devida justificativa na fase preparatória, em estrita observância ao art. 34, *caput*, da Lei n.º 13.303/2016 e ao art. 41, *caput*, de seu Regulamento Interno, assegurando que eventual afastamento do sigilo ocorra de forma motivada, controlada e transparente, em consonância com os princípios que regem as licitações públicas;

4) **DETERMINAÇÃO** para que, em futuras licitações e procedimentos afins, abstenha-se de publicar editais de licitação com orçamentos estimativos baseados em cotações de fornecedores cujos prazos de validade tenham sido extrapolados, em observância ao disposto no art. 35, § 4º e § 5º, de seu

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

Regulamento Interno de Licitações e Contratos, como forma de assegurar a fidedignidade das estimativas, a regularidade dos procedimentos licitatórios e a adequada proteção ao erário; e

5) **DETERMINAÇÃO** para que, em futuras licitações e procedimentos afins, observe rigorosamente os dispositivos legais e regulamentares aplicáveis, a fim de assegurar, especialmente nos casos de adoção do regime de contratação semi-integrada, que o projeto básico contenha o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, incluindo as memórias de cálculo, os critérios técnicos utilizados e a definição das quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, de modo a conferir maior transparência, segurança técnica e fidedignidade à formação dos orçamentos referenciais, nos termos do art. 42, inciso VIII, e do art. 43, inciso V, da Lei Federal n.º 13.303/2016, bem como do art. 147 e do art. 155, inciso V, do seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Medidas Executórias** para registro, nos termos do artigo 175-L, inciso I, do Regimento Interno[12].

Na sequência, encaminhem-se os autos à **5ª Inspetoria de Controle Externo** para ciência.

Por fim, encaminhem-se os autos à **Diretoria de Protocolo** para **encerramento** do processo e **arquivamento** dos autos, com fundamento no art. 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno[13].

---

[12] **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Medidas Executórias:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

[13] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo:
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I – Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** esta Representação da Lei de Licitações para expedir à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina :

(i)**RECOMENDAÇÃO** para que, em futuras licitações e procedimentos afins, utilize o Procedimento de Manifestação de Interesse Privado – PMI, previsto no art. 31, § 4º, da Lei n.º 13.303/2016 e regulamentado no art. 122 e seguintes do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da estatal, sempre que pretender se valer de estudos, projetos ou levantamentos elaborados por particulares, especialmente em hipóteses que envolvam potenciais interessados na futura contratação, como forma de assegurar maior transparência, isonomia, segurança jurídica e confiabilidade dos elementos técnicos que subsidiam o certame;

(ii)**DETERMINAÇÃO** para que, em futuras licitações e procedimentos afins, observe rigorosamente as disposições legais e regulamentares pertinentes, assegurando que a elaboração do orçamento estimativo e a condução da pesquisa de preços sejam realizadas diretamente pelos setores técnicos competentes da própria Administração, conforme estabelece o art. 145, V, do seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos;

(iii)**DETERMINAÇÃO** para que, em futuras licitações e procedimentos afins, quando optar pela publicidade do valor estimado do objeto, promova a devida justificativa na fase preparatória, em estrita observância ao art. 34, *caput*, da Lei n.º 13.303/2016 e ao art. 41, *caput*, de seu Regulamento Interno,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

assegurando que eventual afastamento do sigilo ocorra de forma motivada, controlada e transparente, em consonância com os princípios que regem as licitações públicas;

(iv)**DETERMINAÇÃO** para que, em futuras licitações e procedimentos afins, abstenha-se de publicar editais de licitação com orçamentos estimativos baseados em cotações de fornecedores cujos prazos de validade tenham sido extrapolados, em observância ao disposto no art. 35, § 4º e § 5º, de seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos, como forma de assegurar a fidedignidade das estimativas, a regularidade dos procedimentos licitatórios e a adequada proteção ao erário; e

(v)**DETERMINAÇÃO** para que, em futuras licitações e procedimentos afins, observe rigorosamente os dispositivos legais e regulamentares aplicáveis, a fim de assegurar, especialmente nos casos de adoção do regime de contratação semi-integrada, que o projeto básico contenha o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, incluindo as memórias de cálculo, os critérios técnicos utilizados e a definição das quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, de modo a conferir maior transparência, segurança técnica e fidedignidade à formação dos orçamentos referenciais, nos termos do art. 42, inciso VIII, e do art. 43, inciso V, da Lei Federal n.º 13.303/2016, bem como do art. 147 e do art. 155, inciso V, do seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, nos termos do artigo 175-L, inciso I, do Regimento Interno[14], bem como, à 5ª Inspetoria de Controle Externo para ciência;

III – encaminhar, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, com fundamento no art. 398, § 1º, e art. 168,

[14] **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Medidas Executórias:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6

inciso VII, do Regimento Interno[15].

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos TIAGO ALVAREZ PEDROSO e MURYEL HEY.

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

Plenário Virtual, 3 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

[15] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo:
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6K6