TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	771469/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ANTONINA
INTERESSADO:	JEAN PIERRE RICARDO RAMOS, LUCAS DE BARROS PELUSO, MUNICÍPIO DE ANTONINA, ROZANE MARISTELA BENEDETTI OSAKI, TATIANE MAIA DOS SANTOS
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2325/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Antonina. Pregão Eletrônico n.º 034/2025. Sistema de Registro de Preços. Aquisição e instalação de calhas, rufos e condutores, com serviços de manutenção, limpeza e impermeabilização em prédios públicos. Alegações de vícios no edital e no termo de referência. Imprecisões técnicas no enquadramento normativo. Princípio do parcelamento não absoluto. Solução integrada. Preservação da competitividade, da eficácia e da economicidade. Ausência de ilegalidade apta a invalidar o certame. Fragilidades pontuais na fase preparatória passíveis de saneamento. Rejeição do pedido de litigância de má-fé. Procedência parcial. Recomendações.

I. RELATÓRIO

Trata-se de **Representação, com pedido de medida cautelar** (peça 3), proposta pelo Vereador **Lucas de Barros Peluso** em desfavor do **Município de Antonina**, em decorrência do procedimento licitatório n.º 087/2025 (Pregão Eletrônico n.º 034/2025), cujo objeto é a contratação de empresa para a aquisição e instalação de calhas, rufos e condutores em alumínio, bem como para a execução de serviços de manutenção, limpeza e impermeabilização de calhas em prédios públicos, com valor estimado de R$ 1.504.505,69.

O Representante alega que o edital e o Termo de Referência do Pregão n.º 034/2025 apresentam graves falhas de planejamento e vícios de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

legalidade: critério de julgamento pelo menor preço global para itens distintos; ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e de pesquisa de preços; falta de memória de cálculo do valor estimado; divergências entre o edital e o Termo de Referência (TR); imprecisão nas unidades de medida e na identificação dos prédios; vedação de subcontratação sem justificativa; exigência indevida de indicação de marca; fundamentação deficiente para o uso do Sistema de Registro de Preços (SRP); possível cerceamento do direito de impugnação; ausência de catálogo de referência, sem adoção de alternativa metodológica; e risco elevado de direcionamento.

Com fundamento na Lei n.º 14.133/2021 e em princípios como legalidade, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa, sustenta que a continuidade do procedimento implica risco concreto de contratação desvantajosa e de danos ao erário, motivo pelo qual se requer a suspensão cautelar da licitação até a integral correção das falhas apontadas e, ao final, a anulação ou a readequação do edital, com o saneamento completo de todos os vícios apontados.

Após o **Despacho n.º 1762/25 - GCFSC** (peça 9), que determinou a juntada de cópia de documento de identificação, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal, o Representante providenciou a documentação requerida, anexando-a às peças 12 e 13.

Em seguida, a fim de subsidiar a análise da matéria e promover a adequada instrução processual, determinei, por meio do **Despacho n.º 1/26 - GCFSC** (peça 14), a intimação do Município de Antonina para que se manifestasse preliminarmente acerca da presente Representação com pedido de medida cautelar. A determinação foi cumprida mediante a apresentação da **Petição Intermediária n.º 32306/26** (peças 17 a 21), após o que os autos retornaram para deliberação.

Na sequência, por meio do **Despacho n.º 79/26 - GCFSC** (peça 22), recebi a presente Representação, indeferi o pedido cautelar e determinei a citação dos interessados para apresentação do contraditório.

Apesar da abertura do contraditório e da manifestação anteriormente apresentada nos autos (peças 17 a 21), as partes permaneceram inertes, conforme demonstra a **Certidão de Decurso de Prazo n.º 308/26 - DP** (peça 33).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

Posteriormente, a **Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar**, por meio da **Instrução n.º 590/26 – CAIS** (peça 35), concluiu nos seguintes termos:

> Diante da análise dos elementos constantes dos autos, conclui-se que as irregularidades apontadas na representação não se confirmam nos termos alegados, não se identificando vícios capazes de comprometer a legalidade do procedimento licitatório ou de ensejar sua anulação.
>
> Nesse contexto, conclui-se pela procedência parcial da representação para reconhecer que a análise realizada evidenciou fragilidades pontuais na fase preparatória, relacionadas sobretudo à organização, consolidação e densidade justificativa dos documentos de planejamento, razão pela qual este opinativo sugere a emissão das seguintes recomendações ao MUNICÍPIO DE ANTONINA, para que, em futuras contratações:
>
> 1. Aprimore a coerência entre as fases interna e externa do procedimento, especialmente quanto à definição da estrutura do objeto (lotes e critérios de julgamento), com motivação expressa para eventuais alterações;
>
> 2. Promova a consolidação das informações constantes dos Estudos Técnicos Preliminares, quando elaborados de forma descentralizada por diferentes unidades administrativas, de modo a assegurar maior clareza, integração e transparência dos fundamentos da contratação;
>
> 3. Aperfeiçoe a sistematização da pesquisa de preços, com elaboração de documento conclusivo que explicite: a metodologia adotada para tratamento das cotações, os critérios utilizados para definição do valor estimado e o encadeamento lógico entre os dados coletados e o orçamento final.
>
> 4. Fundamente expressamente eventuais restrições à subcontratação, indicando as razões técnicas que justifiquem a medida em face das características do objeto.

Por fim, o **Ministério Público de Contas**, por intermédio do **Parecer n.º 366/26 - 2PC** (peça 35), manifestou-se pela procedência parcial da presente Representação, nos seguintes termos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

Diante do exposto, esta Procuradoria de Contas, com subsídio na análise da unidade técnica, opina pela procedência parcial da presente Representação da Lei de Licitações. Assim, sugere a expedição de recomendação para que o Município de Antonina proceda à disponibilização do Estudo Técnico Preliminar no PNCP e observe, em suas futuras contratações, essa providência, sem prejuízo das demais recomendações elencadas na Instrução n° 590/26-CAIS (peça 34).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Antes de examinar os apontamentos trazidos na exordial, cumpre fixar duas premissas que orientam a presente fundamentação.

A primeira é que nem toda irregularidade em procedimento licitatório conduz à invalidação do certame. Cabe ao órgão de controle verificar se houve prejuízo concreto ao interesse público, à competitividade ou à isonomia.

Nesse sentido, o art. 147 da Lei n.º 14.133/2021[1] orienta o órgão de controle a considerar a gravidade do vício, a proporcionalidade das medidas corretivas e os efeitos de eventual anulação, privilegiando, sempre que possível, o saneamento em vez da desconstituição do certame.

A segunda premissa consiste em separar, com clareza, o que

[1] **Art. 147**. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:
I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
III - motivação social e ambiental do contrato;
IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;
IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;
X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;
XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.
Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

configura ilegalidade material, capaz de comprometer a validade do procedimento, do que representa mera fragilidade formal ou impropriedade sanável, hipóteses que autorizam recomendação de aprimoramento sem abalar a higidez da contratação.

Essa distinção ganha especial relevo nas contratações municipais, muitas vezes conduzidas por equipes técnicas com estrutura reduzida. Tal realidade não afasta o dever de observância normativa, mas recomenda que o controle externo atue, quando cabível, também sob perspectiva pedagógica.

Passo, à luz dessas premissas, ao exame dos apontamentos deduzidos pelo Representante.

Inicialmente, sustenta que o edital teria adotado, indevidamente, critério de julgamento pelo menor preço global para itens de naturezas distintas, com afronta ao art. 56 da Lei n.º 14.133/2021, e que haveria incoerência entre o Edital e o Termo de Referência quanto à divisão do objeto em lotes.

De início, **cumpre afastar o enquadramento normativo invocado na exordial**. O art. 56 da Lei n.º 14.133/2021 disciplina o modo de disputa, e não o critério de julgamento ou o parcelamento do objeto. A controvérsia, portanto, deve ser aferida à luz do art. 40, § 3º[2], e do art. 47, II, da mesma lei[3], bem como do princípio do parcelamento, consagrado no art. 40, V, "b"[4].

Superado esse ponto, **entendo que o agrupamento dos serviços em lote único, com julgamento pelo menor preço global, não configura, no caso concreto, ilegalidade apta a invalidar o certame**. Isso porque o princípio do parcelamento, embora prestigiado pela Lei n.º 14.133/2021, não possui caráter absoluto. Sua aplicação deve ceder quando a divisão do objeto se revelar tecnicamente inviável ou economicamente desvantajosa, hipótese em que a solução integrada melhor atende ao interesse público.

---

[2] **Art. 40**. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...]
§ 3º O parcelamento não será adotado quando:
I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.
[3] **Art. 47**. As licitações de serviços atenderão aos princípios: [...]
II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.
[4] **Art. 40**. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...]
V - atendimento aos princípios: [...]
b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

Foi precisamente o que ocorreu no caso em exame. Conforme se extrai dos autos, o objeto licitado foi concebido como solução integrada voltada à aquisição, instalação, manutenção, limpeza, reparo e impermeabilização de sistemas de drenagem pluvial predial, compreendendo calhas, rufos, condutores e componentes correlatos (peça 34, fls. 7/8). Tal modelagem evidencia a complementaridade técnica e operacional entre os serviços licitados, razão pela qual o agrupamento adotado não se revela incompatível com o princípio do parcelamento.

Reforça essa conclusão a robusta participação de 8 (oito) licitantes no certame (peça 21, fl. 126), circunstância que constitui forte indicativo de preservação do caráter concorrencial do procedimento. A isso se soma o desconto médio de 37,75% obtido na disputa, com economia aproximada de R$ 567.994,22 aos cofres municipais (peça 18, fls. 4/5), o que evidencia o efetivo atendimento ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa.

Não obstante, como bem apontou a Unidade Técnica, merece registro a inconsistência documental verificada entre as fases interna e externa do procedimento licitatório. O planejamento da contratação contemplava a divisão do objeto em dois lotes, conforme se extrai da versão do Termo de Referência (peça 19, fl. 85), dos orçamentos obtidos (peça 19, fls. 66 a 80) e da análise de cotação (peça 19, fls. 81 a 84). Entretanto, na fase externa, o certame foi conduzido com a adoção de lote único, sem que os autos evidenciem justificativa técnica expressa para essa alteração de modelagem.

Tal impropriedade não compromete, no caso concreto, a validade do certame, sobretudo diante da robusta participação de licitantes e do resultado economicamente favorável obtidos na disputa. Contudo, evidencia a necessidade de que a Administração municipal **aperfeiçoe, em futuras contratações**, a coerência documental entre as etapas de planejamento e execução, com registro expresso das razões que fundamentam eventuais alterações de estruturação do objeto.

Quanto à alegada ausência de Estudo Técnico Preliminar, com suposta afronta ao art. 18 da Lei n.º 14.133/2021, a alegação não se sustenta em sua premissa fática.

Os autos evidenciam que a fase preparatória contou com

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

Estudos Técnicos Preliminares elaborados pelas secretarias demandantes (peça 19, fls. 3 a 62). O documento contempla, ainda, os elementos mínimos do art. 18, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021[5], tais como motivação da demanda, definição do problema, análise de alternativas e estimativa de quantitativos.

Anoto, contudo, que a elaboração descentralizada de múltiplos ETPs por diferentes unidades administrativas, embora não seja irregular, demanda maior integração e consolidação das informações na fase de planejamento, especialmente em contratações estruturadas sob a forma de registro de preços. A ausência de um documento consolidado dificulta o controle social e a formulação de propostas pelos interessados, e recomenda aprimoramento futuro.

De outro lado, quanto à alegação de que o ETP não teria sido disponibilizado aos licitantes, também não vislumbro vício apto a invalidar o certame. Embora a divulgação dos documentos da fase preparatória seja medida que prestigia a transparência e favoreça o controle da contratação, eventual insuficiência de publicidade, desde que não impeça o acesso dos interessados mediante solicitação, conforme sustentado pela defesa municipal (peça 18, pág. 3), configura impropriedade passível de correção, e não causa automática de nulidade do procedimento.

Reconheço, portanto, a necessidade de **recomendação para que o Município, em futuras contratações**, promova a consolidação dos ETPs elaborados por unidades diversas e assegure sua ampla publicidade ativa desde a abertura do certame, em consonância com os princípios da publicidade e da

[5] **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; [...]
§ 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; [...]
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; [...]
VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, 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;
VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; [...]
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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

transparência.

Da mesma forma, quanto à alegada ausência de pesquisa de preços, de memória de cálculo e da metodologia utilizada para a formação do valor estimado, **a análise dos autos revela realidade distinta da inicialmente apontada**.

Verifica-se, com efeito, que a Administração procedeu a levantamento de mercado com consulta a fornecedores (peça 19, fls. 67 a 78), formalizou Termo de Responsabilidade Orçamentária (peça 19, fls. 63 a 66) e elaborou análise de cotação com apuração de parâmetros estatísticos como menor, maior, média e mediana (peça 19, fls. 81 a 84). **Trata-se de metodologia válida à luz do art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021[6], que admite distintas fontes para a estimativa de preços, entre elas a pesquisa direta com fornecedores**.

Todavia, observa-se que os autos não esclarecem qual parâmetro estatístico foi efetivamente adotado para a definição do valor estimado da contratação, nem apresentam a justificativa técnica para essa escolha. Embora isso não signifique a ausência de pesquisa de preços, evidencia fragilidade na formação do orçamento estimativo, especialmente quanto à sua consistência, rastreabilidade e transparência.

Impõe-se, assim, **recomendação para que o Município elabore, em futuras contratações**, documento conclusivo de pesquisa de preços que explicite a metodologia adotada, o critério estatístico eleito para a definição do valor estimado e o encadeamento lógico entre as cotações coletadas e o orçamento final, em atendimento ao dever de motivação e à Instrução Normativa SEGES/ME n.º 65/2021[7], aplicável como referência técnica.

Passo, na sequência, aos apontamentos de natureza

---

[6] **Art. 23**. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: [...]
IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

[7] Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021. Acesso em: 21 de julho de 2026.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

predominantemente técnico-operacional, que examino em conjunto.

Quanto à alegada ausência de identificação dos prédios públicos, verifica-se que o Termo de Referência remete às secretarias demandantes e aos respectivos Estudos Técnicos Preliminares (peça 7, fl. 2), nos quais foram caracterizadas as necessidades específicas e os quantitativos estimados.

Cumpre observar que o objeto foi estruturado sob a forma de Sistema de Registro de Preços, com execução sob demanda, modalidade que, por sua própria natureza, dispensa a rígida delimitação prévia de todos os locais de prestação. Não se pode, portanto, exigir do instrumento convocatório o mesmo grau de precisão territorial que se demandaria de uma contratação por escopo definido.

Isso não significa, todavia, que a Administração esteja dispensada de conferir maior clareza à definição física do objeto. A dispersão das informações exclusivamente nos ETPs setoriais, sem consolidação em documento único, revela fragilidade operacional que, embora não invalide o certame, pode gerar obstáculos práticos à fiscalização das medições e à formulação das propostas pelos licitantes, hipótese que enseja recomendação de aprimoramento.

Sobre as supostas inadequações das unidades de medida previstas no Termo de Referência, valho-me da análise técnica realizada pela unidade instrutora, cujo domínio especializado sobre a matéria confere ao exame a segurança necessária à sua adoção (peça 34, fls. 14/15). Como observado pela unidade técnica, os condutores foram corretamente especificados em metros lineares, ao passo que a adoção de metros quadrados para calhas e rufos é tecnicamente admissível diante da variação do perfil metálico conforme as características das edificações e as soluções construtivas adotadas.

Ademais, tampouco se identifica na exordial demonstração concreta de que a opção metodológica adotada tenha ensejado risco efetivo de pagamento indevido ou superfaturamento, sendo certo que a adequada fiscalização das medições em campo é medida ordinária de acompanhamento contratual, apta a mitigar quaisquer distorções. **Afasta-se, portanto, a alegação de "mistura incoerente" de unidades.**

No que concerne à suposta ausência de catálogo de referência e de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

adoção de metodologia de padronização, o próprio Termo de Referência (peça 7, fl. 2) reconhece a inexistência de catálogo municipal e a dificuldade de compatibilização com o catálogo federal, apontando ausência de descrições compatíveis com os serviços objeto do certame.

Ainda que o catálogo eletrônico de padronização constitua ferramenta prestigiada pelo art. 19, II, da Lei n.º 14.133/2021[8], sua utilização pressupõe a existência de descrições catalogadas efetivamente compatíveis com o objeto pretendido, o que não se verifica no caso concreto. Nessa hipótese, a adequada descrição do objeto pode ser assegurada por meio do Termo de Referência e dos Estudos Técnicos Preliminares, com o detalhamento necessário à compreensão do escopo contratado, tal como se observa no procedimento em análise. Ademais, as orientações da SEGES/ME possuem caráter meramente orientador, não constituindo parâmetro cogente de invalidade do certame.

Assim, nesses três pontos, não vislumbro irregularidade apta a comprometer a legalidade do procedimento, sem prejuízo de recomendação para aprimoramento futuro da consolidação documental.

No que se refere à vedação à subcontratação, prevista no Termo de Referência, sustenta o Representante que a restrição teria sido estabelecida sem justificativa técnica, em afronta ao art. 72 da Lei n.º 14.133/2021.

Também nesse ponto, o dispositivo invocado revela-se inadequado. O art. 72 disciplina os documentos que devem instruir os processos de contratação direta, não versando sobre subcontratação. A matéria é regida, em verdade, pelo art. 122 da Lei n.º 14.133/2021[9], cujo § 2º expressamente admite que "regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a

[8] **Art. 19.** Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: [...]
II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

[9] **Art. 122**. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.
§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.
§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.
§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

subcontratação".

A vedação, portanto, encontra amparo legal e insere-se no espaço de discricionariedade técnica da Administração. No caso concreto, a natureza integrada do objeto, que exige coordenação, padronização e responsabilização unificada, oferece justificativa material plausível para a medida.

Observo, contudo, que a motivação expressa da vedação não consta dos documentos do procedimento, circunstância que, embora não invalide o certame diante da plausibilidade técnica da restrição, revela impropriedade formal a ser corrigida. O dever de motivação, elemento estrutural do regime jurídico administrativo, exige que a Administração explicite as razões que a conduzem à restrição, ainda que legítima, de institutos que a lei geralmente admite.

Cabível, portanto, **recomendação para que, em futuras contratações, o Município fundamente expressamente eventuais restrições à subcontratação**.

A alegação de indicação obrigatória de marca, por sua vez, não prospera, seja no plano jurídico, seja no plano fático.

No plano jurídico, o art. 14 da Lei n.º 14.133/2021, invocado pelo Representante, disciplina exclusivamente as hipóteses de impedimento e vedação à participação em licitações, relacionadas a conflito de interesses, sanções e vínculos com agentes públicos, não versando, em qualquer de seus incisos, sobre especificações técnicas ou indicação de marca. A matéria é regida, a rigor, pelo art. 41 da Lei n.º 14.133/2021[10], que veda a preferência por marca específica salvo nas

[10] **Art. 41**. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:
I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:
a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;
II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;
III - vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual;
IV - solicitar, motivadamente, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.
Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do **caput** deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

hipóteses excepcionais que enumera.

No plano fático, a análise dos autos não confirma a premissa de que o edital imporia marca específica como condição de habilitação ou julgamento. A única menção à marca refere-se à exigência de que o licitante identifique, em sua proposta, o produto que pretende fornecer (peça 5, fl. 6, item 6.7), exigência de natureza identificadora, voltada à rastreabilidade e ao controle de qualidade dos insumos. **Afasta-se, portanto, integralmente a alegação.**

Sobre a alegada insuficiência de justificativa para a adoção do Sistema de Registro de Preços, com suposta ausência dos elementos previstos no art. 82 da Lei n.º 14.133/2021, **a análise dos autos revela que o edital contempla capítulo próprio sobre o SRP** (peça 5, fl. 18), **com definição dos quantitativos máximos, critério de julgamento e identificação das unidades administrativas demandantes, atendendo aos incisos I, II e V do referido dispositivo**[11].

A adoção do modelo encontra fundamentação nos Estudos Técnicos Preliminares e no Termo de Referência, que apontam a variabilidade da demanda, a necessidade de atendimento a múltiplas secretarias e a conveniência da contratação sob demanda. Tais elementos, à luz do art. 82 da Lei n.º 14.133/2021, mostram-se, em princípio, compatíveis com a utilização do modelo.

Reconheço, todavia, que a densidade da fundamentação sobre a eficácia e economicidade (vantagem técnica e econômica) do SRP poderia ser mais robusta, especialmente no que se refere ao encadeamento lógico entre as premissas da variabilidade da demanda e a conclusão pela superioridade do modelo em relação a outras formas de contratação. Essa insuficiência, contudo, não compromete a validade do certame, tendo em vista a plausibilidade técnica da adoção do sistema para contratações de natureza continuada, mas recomenda aprimoramento futuro.

Não prospera, tampouco, a alegação de cerceamento do direito de impugnação em razão de suposta divergência entre as datas de publicação

[11] **Art. 82**. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida; [...]
V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

do edital e os prazos registrados na plataforma BLL Compras.

A alegação foi formulada de modo genérico, sem indicação das datas específicas em conflito, sem demonstração do impacto concreto sobre a contagem dos prazos e sem qualquer elemento que evidencie prejuízo efetivo aos potenciais interessados. Os autos revelam, ao contrário, que o edital estabeleceu regra objetiva para impugnação (peça 5, fl. 18), prevendo prazo de 3 dias úteis antes da abertura, e que o encerramento da impugnação em 24/10/2025 e o início da disputa em 29/10/2025 observaram os parâmetros regulamentares (peça 6). **Afasta-se, pois, o apontamento.**

Por fim, **o alegado risco de direcionamento** apresenta-se como construção hipotética, fundada na conjugação de premissas que, **conforme demonstrado ao longo deste voto, não se confirmam nos autos**. Sem elementos concretos que indiquem favorecimento a fornecedor específico, restrição indevida à competitividade ou limitação efetiva à participação de interessados, não há como reconhecer o alegado direcionamento.

A propósito, o próprio dado objetivo da **participação de 8 licitantes e do desconto de 37,75% obtido na disputa** constitui indicativo relevante da preservação da lisura e do caráter competitivo do certame.

Resta examinar o pedido de reconhecimento de litigância de má-fé formulado subsidiariamente pelo Município, ao argumento de reiteração de representações de conteúdo substancialmente idêntico e de invocação de dispositivos legais impertinentes por parte do Representante (peça 18, fls. 5/6).

A questão exige ponderação. De fato, a Representação apresenta imprecisões técnicas no enquadramento normativo, a exemplo da invocação dos arts. 14, 56 e 72 da Lei n.º 14.133/2021 para matérias que não são disciplinadas por tais dispositivos, o que compromete a consistência jurídica da argumentação. Essas falhas, todavia, denotam apenas deficiência técnica na formulação das teses, circunstância que, isoladamente, não caracteriza má-fé nem justifica a imposição de sanção processual de tamanha gravidade.

Acresce que o direito de representar aos órgãos de controle

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

encontra respaldo legal no art. 170, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021[12], e constitui instrumento essencial ao controle externo e social da Administração Pública. Sua restrição, ainda que amparada em alegação de reiteração ou de desalinhamento com o dever de boa-fé, exige demonstração inequívoca de abuso, com contornos objetivos que os autos não revelam.

Rejeito, portanto, o pedido de reconhecimento de litigância de má-fé, cabendo assinalar ao Representante a conveniência de que, em futuras manifestações, observe maior rigor técnico na indicação dos fundamentos jurídicos invocados.

III. VOTO

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

1) aprimore a coerência entre as fases interna e externa do procedimento, especialmente quanto à definição da estrutura do objeto (lotes e critérios de julgamento), com motivação expressa para eventuais alterações;

2) promova a consolidação das informações constantes dos Estudos Técnicos Preliminares, quando elaborados de forma descentralizada por diferentes órgãos ou unidades administrativas, de modo a assegurar maior clareza, integração e transparência dos fundamentos da contratação;

3) assegure a ampla publicidade ativa dos documentos da fase preparatória, procedendo à disponibilização do Estudo Técnico Preliminar no Portal Nacional de Contratações Públicas desde a abertura do certame, em observância ao dever de transparência e ao disposto no art. 174, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021

4) aperfeiçoe a sistematização da pesquisa de preços, mediante

[12] **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.B6M2

elaboração de documento conclusivo que explicite a metodologia adotada para tratamento das cotações, os critérios utilizados para definição do valor estimado e o encadeamento lógico entre os dados coletados e o orçamento final;

5) fundamente expressamente eventuais restrições à subcontratação, indicando as razões técnicas que justifiquem a medida em face das características do objeto.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Medidas Executórias**, para as providências cabíveis[13].

Por fim, remetam-se à **Diretoria de Protocolo**, para encerramento do processo e arquivamento dos presentes autos[14].

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** a presente Representação da

[13] **Regimento Interno - Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Medidas Executórias: (Redação dada pela Resolução nº 129/2025)
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; (Incluído pela Resolução n° 64/2018)
[14] **Regimento Interno - Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: [...]
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;
Regimento Interno - Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
§ 3º Nos demais casos o encerramento de processo dependerá de decisão colegiada. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

Lei de Licitações, com a expedição de **RECOMENDAÇÕES** ao Município de Antonina, na pessoa de seu representante legal, para que, em futuras licitações:

(i)aprimore a coerência entre as fases interna e externa do procedimento, especialmente quanto à definição da estrutura do objeto (lotes e critérios de julgamento), com motivação expressa para eventuais alterações;

(ii) promova a consolidação das informações constantes dos Estudos Técnicos Preliminares, quando elaborados de forma descentralizada por diferentes órgãos ou unidades administrativas, de modo a assegurar maior clareza, integração e transparência dos fundamentos da contratação;

(iii)assegure a ampla publicidade ativa dos documentos da fase preparatória, procedendo à disponibilização do Estudo Técnico Preliminar no Portal Nacional de Contratações Públicas desde a abertura do certame, em observância ao dever de transparência e ao disposto no art. 174, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021

(iv) aperfeiçoe a sistematização da pesquisa de preços, mediante elaboração de documento conclusivo que explicite a metodologia adotada para tratamento das cotações, os critérios utilizados para definição do valor estimado e o encadeamento lógico entre os dados coletados e o orçamento final;

(v)fundamente expressamente eventuais restrições à subcontratação, indicando as razões técnicas que justifiquem a medida em face das características do objeto;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias, para as providências cabíveis[15]; bem como, à Diretoria de

[15] **Regimento Interno - Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Medidas Executórias: (Redação dada pela Resolução nº 129/2025)
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; (Incluído pela Resolução n° 64/2018)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2

Protocolo, para encerramento do processo e arquivamento dos presentes autos[16].

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

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

[16] **Regimento Interno - Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: [...]
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;
Regimento Interno - Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
§ 3º Nos demais casos o encerramento de processo dependerá de decisão colegiada. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.B6M2