



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Processo nº: **584170/25**
Entidade: **MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA**
Interessado: **CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT, FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PONTA GROSSA, JOAO FLORENAL DA SILVA, JOCEMEURI CORA CANTO, JÚLIO FRANCISCO SCHIMANSKI KULLER, LILIAM CRISTINA BRANDALISE, MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA**
Assunto: **REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**
Instrução nº: **392/26 - CAIS**

REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES. Opinativo pela procedência. Erros na formulação do edital. Contratação integrada em conjunto com prestação de serviços. Ausência dos requisitos legais. Nova “modalidade de licitação”. Anulação da licitação. Efeitos prospectivos. LINDB. Ao MPCJTCE-PR

1. DOS FATOS

Trata-se de Representação apresentada por vereadora do Município de Ponta Grossa ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com fundamento na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 113/2005 e no Regimento Interno do TCE-PR, visando à apuração de possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 90025/2025, vinculado ao Processo Administrativo nº 89/2025, promovido pela Fundação Municipal de Saúde de Ponta Grossa, cujo objeto consistiu na contratação de empresa para prestação de serviços contínuos destinados ao funcionamento e à operacionalização do Centro de Referência para Animais em Risco (CRAR).

Inicialmente, a Representante qualificou-se como parte legítima para o oferecimento da Representação, na condição de representante do Poder Legislativo municipal, destacando a competência constitucional de fiscalização dos atos do Poder Executivo e a previsão legal que autorizou qualquer cidadão a provocar o controle externo. Na sequência, delimitou a questão principal, afirmando que o certame apresentou indícios de irregularidades administrativas, orçamentárias e legais que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

afetaram princípios constitucionais da administração pública, notadamente legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e planejamento.

No tocante aos fatos, informou que o edital do pregão foi publicado em julho de 2025, com valor estimado global superior a trinta e dois milhões de reais para o período contratual de trinta e seis meses, adotando-se a modalidade de pregão eletrônico, do tipo menor preço global, com tramitação por meio da plataforma Compras.gov.br. Indicou que o objeto envolveu um conjunto amplo e integrado de serviços assistenciais, clínicos, cirúrgicos, administrativos, logísticos e de ações externas voltadas à proteção animal.

No campo jurídico, a Representação sustentou que não houve submissão prévia da contratação ao Conselho Municipal de Saúde, em afronta à Lei nº 8.142/1990 e à Resolução nº 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde, que estabeleceram a obrigatoriedade de deliberação prévia daquele colegiado em matérias relacionadas ao planejamento e à execução de ações e serviços do SUS. Apontou-se que tal omissão comprometeu a legalidade do procedimento e os mecanismos de controle social.

A Representante também alegou inadequação da modalidade licitatória, sob o argumento de que o pregão eletrônico se destinou exclusivamente à contratação de bens e serviços comuns, enquanto o objeto licitado apresentou elevada complexidade técnica e multidisciplinar, o que poderia restringir a competitividade e dificultar a definição de critérios objetivos de julgamento. Nesse contexto, mencionou-se ainda a adoção do critério de menor preço global para um pacote heterogêneo de serviços, apontando-se riscos à adequada precificação e à execução contratual.

Outro ponto relevante consistiu na inadequação do espaço físico do CRAR para a execução dos serviços previstos, conforme constatações decorrentes de fiscalização realizada pelo Conselho Municipal de Saúde e de manifestações do próprio gestor da unidade, que reconheceu a precariedade estrutural do local. Destacou-se que o edital impôs à futura contratada a execução dos serviços nas instalações existentes, ao mesmo tempo em que admitiu, de forma implícita, a possibilidade de construção ou locação de nova estrutura, sem previsão expressa no instrumento convocatório.

A Representação também indicou a ausência da contratação no Plano Anual de Contratações (PAC) do exercício de 2025, em desacordo com os arts. 12 e 18 da Lei nº 14.133/2021, bem como deficiências na composição orçamentária, com agrupamento de despesas de naturezas distintas em uma única rubrica, contrariando a Lei nº 4.320/1964 e normas da Secretaria do Tesouro Nacional. Apontou-se, ainda, a falta de clareza quanto à vinculação entre a dotação orçamentária indicada e o valor efetivamente reservado para o certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Foram igualmente descritas falhas relativas à fiscalização contratual, em razão da ausência de análise prévia sobre a capacidade técnica e a carga de trabalho dos fiscais designados, bem como questionamentos quanto à restrição competitiva decorrente da exigência de vacinas com “tecnologia importada”, sem justificativa técnica adequada, apesar da existência de alternativas nacionais registradas na Anvisa.

Além disso, a Representante relatou inconsistências na pesquisa de preços, realizada com base em cotações de empresas com baixa representatividade de mercado e reduzido tempo de constituição, e questionou a condução do certame por órgão diverso da autarquia responsável pela futura gestão contratual, em aparente afronta aos princípios do planejamento, especialidade e descentralização administrativa.

Ao final, foram formulados pedidos para o recebimento e autuação da Representação, a instauração de procedimento de fiscalização específica sobre o certame, com análise dos pontos elencados, a adoção de providências legais cabíveis em caso de confirmação das irregularidades, inclusive eventual suspensão do contrato e responsabilização dos gestores, bem como a comunicação ao Ministério Público Estadual, diante do vulto da contratação e do risco de prejuízo à administração pública e à continuidade dos serviços de saúde e proteção animal.

Na sequência, o Conselheiro Substituto Relator analisou preliminarmente os apontamentos formulados em face do Pregão Eletrônico nº 90025/2025.

No exame inicial, registrou que, até a data do despacho, o certame ainda não havia sido adjudicado, havendo apenas indeferimento de recursos administrativos interpostos. Constatou, ainda, a existência de Comissão Especial de Investigação (CEI) instaurada pela Câmara Municipal de Ponta Grossa para apurar a legalidade e a transparência da contratação, circunstância não mencionada na petição inicial da Representante.

O Relator entendeu não ser cabível, naquele momento, a instauração direta de procedimento de fiscalização ampla, determinando a reautuação do feito como Representação da Lei de Licitações, nos termos do Regimento Interno do TCE-PR. Na análise preliminar, afastou parte das alegações apresentadas, notadamente a suposta necessidade de deliberação prévia do Conselho Municipal de Saúde, a irregularidade decorrente da condução do certame pela Secretaria Municipal de Administração, a previsão de prorrogação contratual por até dez anos e as críticas relativas ao uso da Plataforma Nacional de Contratações Públicas e à divulgação do edital, por não terem sido identificados elementos suficientes que justificassem, naquele momento, a atuação do Tribunal sobre tais pontos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Por outro lado, o despacho delimitou como questões remanescentes relevantes a serem esclarecidas pelo Município e demais responsáveis:

- A escolha da modalidade pregão eletrônico diante das características do objeto;
- A adoção do critério de menor preço global para um conjunto heterogêneo de serviços;
- A exigência de comprovação prévia de estrutura física e operacional como requisito de habilitação técnica;
- A exigência não justificada de uso de tecnologia importada em vacinas;
- A alegada precariedade do prédio do CRAR e a ausência de estimativa clara dos custos necessários para viabilizar sua utilização;
- A deficiência na estrutura de fiscalização contratual;
- A composição orçamentária sem vínculo claro entre a dotação e o objeto contratado.

Diante disso, determinou a citação do MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, da Prefeita, da FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE e de sua presidente, para que apresentassem justificativas no prazo legal, bem como a inclusão e citação do PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL e DO PRESIDENTE DA CEI, a fim de prestarem informações sobre os trabalhos legislativos em andamento. Ao final, o Relator determinou o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para as providências cabíveis e ordenou a publicação do despacho.

Em continuidade ao trâmite instaurado a partir da Representação e do despacho que determinou a oitiva dos responsáveis, a FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PONTA GROSSA apresentou manifestação escrita.

Quanto à escolha da modalidade pregão eletrônico, a Fundação informou que a adoção do pregão, em sua forma eletrônica, decorreu da aplicação da Lei nº 14.133/2021, sob o entendimento de que os serviços contratados se enquadraram como serviços comuns, por apresentarem padrões de desempenho e qualidade passíveis de descrição objetiva no Termo de Referência. Sustentou que, embora o objeto envolvesse múltiplas atividades, todas foram detalhadas por meio de especificações técnicas, protocolos e métricas, o que permitiu a formulação de propostas comparáveis, além de ampliar a competitividade, a transparência e a economicidade do certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

No tocante à adoção do critério de menor preço global, a Fundação esclareceu que a contratação integrada foi definida em razão da interdependência entre os serviços que compuseram a operação do CRAR. Argumentou que a adjudicação por preço global assegurou responsabilidade unificada, eficiência operacional e economia de escala, evitando fragmentação contratual. Informou que a aferição técnica ocorreu na fase de habilitação, conforme o rito do pregão eletrônico, e que o Termo de Referência previu critérios objetivos de desempenho, por meio do Instrumento de Medição de Resultados (IMR), com vinculação dos pagamentos aos resultados obtidos.

Relativamente à exigência de comprovação prévia de estrutura física e operacional, a Fundação afirmou que tal requisito foi estabelecido como critério de qualificação técnico-operacional, com a finalidade de comprovar experiência prática e capacidade gerencial das licitantes. Esclareceu-se que a exigência não se destinou a fixar o local de execução dos serviços, mas a demonstrar a aptidão da empresa para gerir operação complexa e contínua, mitigando riscos de descontinuidade ou falhas na prestação do serviço.

Sobre a exigência de tecnologia importada nas vacinas, a Fundação informou que a especificação teve natureza técnica e buscou estabelecer padrão de qualidade, eficácia e segurança dos imunizantes. Sustentou que a referência à tecnologia importada não impediu a participação de produtos nacionais, desde que demonstrassem equivalência técnica, e que a exigência esteve relacionada à proteção da saúde animal e à prevenção de zoonoses.

No que se refere à precariedade do prédio do CRAR e à ausência de estimativa prévia dos custos de adequação, a Fundação reconheceu as limitações estruturais do imóvel e informou que tal circunstância motivou a adoção de um modelo integrado de contratação. Argumentou que a solução concentrou na contratada a responsabilidade pela adequação do espaço, mediante prévia vistoria facultada às licitantes e assunção expressa de riscos, evitando a realização de licitações separadas para obra e gestão e buscando maior eficiência, economicidade e rapidez na implementação dos serviços.

Quanto à estrutura de fiscalização contratual, a Fundação informou que foi designada equipe composta por gestores do contrato e fiscais técnico, administrativo e setorial, com atribuições definidas. Destacou a utilização do Instrumento de Medição de Resultados como ferramenta objetiva de acompanhamento, com previsão de indicadores de desempenho, relatórios periódicos e vistorias in loco, vinculando o pagamento ao cumprimento das metas estabelecidas.

Por fim, em relação à composição orçamentária, a Fundação esclareceu que a utilização da rubrica “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

decorreu da natureza principal do objeto como prestação de serviços, sendo os insumos considerados acessórios à execução contratual. Informou que o detalhamento dos custos deveria constar da proposta da empresa contratada, com discriminação dos itens e valores que compuseram o preço global.

Ao final, a Fundação concluiu que o procedimento licitatório observou os princípios e dispositivos da Lei nº 14.133/2021, colocando-se à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais no âmbito do processo de controle externo.

Ato contínuo, o Conselheiro Substituto Relator registrou que teve acesso à Deliberação nº 01/2025 do Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais de Ponta Grossa (CMPDA/PG), a qual mencionou a existência de indícios de fraude na pesquisa de preços do referido procedimento licitatório.

Diante desse novo elemento, o Relator entendeu necessária a complementação do Despacho nº 214/25, a fim de incluir, entre os pontos a serem esclarecidos pelos responsáveis, a manifestação específica acerca do conteúdo da mencionada deliberação, especialmente quanto aos supostos indícios de fraude apontados. Considerou que tal providência se mostrou indispensável para o adequado esclarecimento das controvérsias e para a instrução completa do feito.

Em razão disso, foi determinada a intimação complementar, por meio de comunicação eletrônica, do MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, da Prefeita, da FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE e de sua Presidente, para que apresentassem, no prazo de quinze dias, as justificativas e esclarecimentos pertinentes tanto aos novos apontamentos quanto àqueles já formulados no despacho anterior. Ao final, determinou-se o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para adoção das providências cabíveis e a publicação do despacho.

Em continuidade à instrução instaurada no âmbito do controle externo, foi encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná o Relatório Final da Comissão Especial de Investigação (CEI) do CRAR, instituída pela Câmara Municipal de Ponta Grossa por meio do Requerimento nº 493/2025, com a finalidade de apurar a regularidade de procedimentos licitatórios conduzidos pela Fundação Municipal de Saúde, especialmente o Pregão Eletrônico nº 90025/2025, destinado à contratação de serviços contínuos, técnicos e integrados para o funcionamento do Centro de Referência para Animais em Risco (CRAR).

A Comissão foi constituída com fundamento no Regimento Interno da Câmara Municipal e desenvolveu seus trabalhos a partir da análise documental, realização de diligências, vistorias in loco, expedição de requerimentos de informações e oitivas de agentes públicos e profissionais envolvidos com o certame e com a execução das atividades do CRAR. O relatório delimitou como objeto central da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

investigação a legalidade, a transparência, o planejamento e a economicidade do Pregão nº 90025/2025, bem como aspectos relacionados à infraestrutura do CRAR, à formação de preços, à modalidade licitatória adotada e à observância dos instrumentos de planejamento público.

No tocante à formação da estimativa de preços, a CEI consignou que o valor máximo do edital foi elaborado com base em cotações obtidas exclusivamente junto a três empresas não sediadas no MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, sem justificativa técnica formal quanto à ausência de fornecedores locais ou regionais. Apontou que duas dessas empresas possuíam constituição recente e capital social reduzido, o que comprometeu a representatividade da pesquisa. Ademais, a Comissão registrou a existência de indícios de vínculos pessoais, familiares e operacionais entre as empresas consultadas, circunstância que fragilizou a independência das cotações e levantou dúvidas quanto à fidedignidade da estimativa de preços, em afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade, competitividade e planejamento.

Quanto à restrição competitiva, o relatório destacou a exigência editalícia de utilização de vacinas com “tecnologia importada”, sem a correspondente apresentação de justificativa técnica formal que demonstrasse a imprescindibilidade desse requisito. A CEI registrou a existência de vacinas nacionais devidamente registradas na Anvisa e amplamente utilizadas no mercado, concluindo que a exigência, tal como formulada, apresentou potencial restritivo à competitividade e violou os princípios da isonomia e da ampla concorrência.

No exame da classificação orçamentária, a Comissão identificou o agrupamento de despesas de naturezas distintas — como insumos e serviços — sob uma única rubrica orçamentária, além da ausência de correspondência clara da rubrica indicada no edital com a Lei Orçamentária Anual vigente. Tal situação foi apontada como incompatível com as normas de direito financeiro, especialmente a Lei nº 4.320/1964 e a Portaria STN nº 163/2001, comprometendo a transparência, o controle e a legalidade da execução da despesa pública.

Em relação à infraestrutura do CRAR, a CEI registrou que inspeções técnicas e depoimentos colhidos evidenciaram condições estruturais e operacionais inadequadas do imóvel para a execução integral dos serviços previstos no edital. Destacou-se que o espaço apresentava limitações físicas, problemas de organização, insuficiência de pessoal e inadequação das baias para permanência prolongada dos animais. O relatório consignou que o edital transferiu implicitamente à futura contratada a responsabilidade por solucionar tais deficiências, sem previsão contratual clara e sem exigir visita técnica prévia ou fornecer informações objetivas sobre o estado do imóvel, o que impactou a formulação das propostas e a competitividade do certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

No que se refere à modalidade licitatória, a Comissão concluiu que a adoção do pregão eletrônico se mostrou inadequada diante da elevada complexidade técnica e multidisciplinar do objeto, que envolveu atividades clínicas, cirúrgicas, administrativas, logísticas e de gestão integrada. Apontou que a concentração de múltiplas especialidades em um único contrato dificultou a definição de critérios objetivos de julgamento e restringiu o universo de potenciais competidores, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa.

A CEI também registrou a inobservância do Plano Anual de Contratações (PCA), destacando que o objeto do pregão não constou do PCA e que a justificativa apresentada no edital se baseou em fundamento legal inexistente. Concluiu que tal omissão evidenciou falhas relevantes de planejamento e desalinhamento com os instrumentos orçamentários e de gestão pública. Ademais, apontou a existência de sobreposição de procedimentos, uma vez que, paralelamente ao pregão, havia contratação por inexigibilidade para serviços semelhantes, o que indicou deficiência de coordenação administrativa.

No âmbito da elaboração do edital, o relatório consignou que não houve participação efetiva de equipe técnica veterinária do CRAR na fase de planejamento e no estudo técnico preliminar, bem como que o processo licitatório foi deflagrado e estruturado em prazo exíguo, incompatível com a complexidade do objeto, o que comprometeu a qualidade do planejamento, a motivação dos atos administrativos e a segurança jurídica do procedimento.

Ademais, a Comissão registrou que o Conselho Municipal de Saúde manifestou desaprovação à terceirização do CRAR e encaminhou Representação ao Ministério Público de Contas, em razão da ausência de deliberação prévia e da não inclusão da medida no Plano Municipal de Saúde, embora o MPC tenha arquivado a notícia de fato em razão da identidade de objeto com o processo já em trâmite no TCE-PR.

Ao final, o Relatório Final concluiu pela existência de indícios robustos de irregularidades graves nas fases de planejamento, formação de preços, elaboração do edital, escolha da modalidade licitatória, classificação orçamentária e infraestrutura para execução contratual, recomendando o encaminhamento integral dos autos ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná e ao Ministério Público para apuração de responsabilidades, adoção de medidas corretivas e eventual reconhecimento da nulidade do certame, bem como a adoção de providências administrativas preventivas no âmbito do Município de Ponta Grossa.

Em prosseguimento à instrução, o MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, representado por sua Prefeita, apresentou contraditório em face da Representação formulada acerca do Pregão Eletrônico nº 90025/2025, em atendimento ao Despacho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

nº 246/25. Inicialmente, o ente municipal contextualizou os fatos narrados na Representação, retomando os principais apontamentos relativos à ausência de deliberação prévia do Conselho Municipal de Saúde, à escolha da modalidade pregão eletrônico, à precariedade do imóvel do CRAR, à inexistência de previsão no Plano Anual de Contratações, à adoção do critério de menor preço global, às exigências técnicas do edital, à composição orçamentária, à pesquisa de preços e à condução do certame por órgão diverso da Fundação Municipal de Saúde.

Como questão preliminar, o Município sustentou a atuação atípica da denunciante, ao argumentar que, embora investida no cargo de vereadora, a autora não teria exercido previamente suas prerrogativas fiscalizatórias no âmbito da Câmara Municipal, tampouco provocado formalmente os mecanismos internos de controle do Poder Legislativo. Defendeu que a representação caracterizou supressão de instância, uma vez que não teriam sido esgotadas as duas primeiras linhas de defesa previstas no art. 169 da Lei nº 14.133/2021, consistentes nas instâncias administrativas e nos órgãos de controle interno, motivo pelo qual se requereu o não conhecimento e o arquivamento do feito.

No mérito, quanto à ausência de deliberação prévia do Conselho Municipal de Saúde, o Município afirmou que a contratação discutida se inseriu no âmbito de atos ordinários de gestão administrativa, voltados à continuidade de política pública já existente, não se tratando de formulação ou alteração de política de saúde que exigisse manifestação deliberativa prévia do Conselho. Sustentou que a exigência de deliberação para todo e qualquer procedimento licitatório importaria restrição desproporcional à atuação do Executivo e da Fundação Municipal de Saúde.

No tocante à utilização da Plataforma Nacional de Contratações Públicas, o contraditório informou que a alteração da plataforma anteriormente utilizada decorreu de determinação do próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, consubstanciada em acórdão do Tribunal Pleno que determinou o cancelamento do convênio com a BLL Compras, razão pela qual o Município optou pelo uso da plataforma do Governo Federal, afastando a alegação de irregularidade ou restrição à publicidade.

Em relação à inadequação do espaço físico do CRAR, o Município reconheceu as limitações estruturais do imóvel e afirmou que tal realidade motivou a adoção de modelo integrado de contratação, no qual a empresa contratada assumiria a responsabilidade pela adequação do espaço. Alegou que o edital previu mecanismos de vistoria e de assunção de riscos pelas licitantes, bem como que a solução adotada buscou eficiência, economicidade e celeridade, evitando a fragmentação em licitações distintas para obra e gestão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Quanto à escolha da modalidade pregão eletrônico, sustentou que os serviços contratados foram considerados comuns, por possuírem padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos no Termo de Referência. Argumentou que a complexidade do objeto não afastou sua natureza de serviço comum, destacando-se que o pregão eletrônico ampliou a competitividade, a transparência e a eficiência do procedimento.

No que se refere à composição orçamentária, o Município afirmou que a utilização da rubrica “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” se justificou pela natureza predominante do objeto como prestação de serviços, sendo os insumos considerados acessórios. Alegou-se que eventual necessidade de ajuste da rubrica configuraria ato administrativo passível de correção por apostilamento, sem prejuízo à legalidade da contratação.

Sobre a adoção do critério de menor preço global, o contraditório defendeu que a contratação integrada se mostrou adequada diante da interdependência dos serviços, permitindo responsabilidade unificada, economia de escala e maior eficiência operacional. Afirmou que a aferição técnica ocorreu na fase de habilitação e que o Termo de Referência previu critérios objetivos de acompanhamento, por meio do Instrumento de Medição de Resultados.

Em relação à exigência de tecnologia importada nas vacinas, o Município sustentou que a especificação teve caráter técnico e visou estabelecer padrão de qualidade e eficácia, sem vedar a participação de produtos nacionais que comprovassem equivalência técnica, afastando a alegação de restrição à competitividade.

No tocante à ausência de previsão no Plano Anual de Contratações, argumentou que o PAC constituiu instrumento diretivo de planejamento, passível de ajustes diante de situações supervenientes, não se tratando de documento absoluto ou imutável. Defendeu que a contratação atendeu às necessidades públicas e que a ausência de previsão específica não comprometeu a legalidade do certame.

Quanto à fiscalização contratual, o Município informou que foi instituída estrutura formal de fiscalização, com designação de gestores e fiscais técnico, administrativo e setorial, além da utilização do Instrumento de Medição de Resultados e da existência de manual municipal de gestão e fiscalização de contratos, afastando a alegação de fragilidade no controle da execução.

Por fim, o contraditório informou que o objeto da representação foi judicializado, com ação em trâmite na Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa, na qual foi indeferido pedido liminar relacionado à suposta fraude na pesquisa de preços. Destacou que a decisão judicial concluiu pela inexistência de elementos suficientes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

para caracterizar irregularidade na pesquisa, bem como pela obtenção de proposta vencedora significativamente inferior ao valor estimado. Ao final, o Município requereu o julgamento de improcedência integral da representação, sem aplicação de sanções aos gestores.

Ato contínuo, a FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PONTA GROSSA apresentou manifestação contraditória idêntica àquela juntada pelo Município.

É o relatório.

2. DOS FUNDAMENTOS

2.1. Da escolha do pregão

Conforme art. 29, caput, da Lei n.º 14.133/21, o pregão eletrônico é a modalidade ordinária a ser utilizada nas contratações públicas quando os padrões de qualidade e de desempenho puderem ser objetivamente definidos no edital.

Percebe-se, então, que a simplicidade ou complexidade do objeto não é requisito para a utilização do pregão. A lei não afirma que esta modalidade é restrita às contratações com objetos simples ou de fácil execução. A exigência feita é somente quanto aos padrões de qualidade e desempenho, se esses puderem ser objetivamente definidos no edital, o pregão poderá ser utilizado. Neste sentido é a jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO PROMOVIDA PELO BNDES - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA - UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO - POSSIBILIDADE - ADEQUAÇÃO AOS TERMOS DO ART. 1º DA LEI Nº 10.520/2002 E DO ART. 32, IV, DA LEI Nº 13.303/2016 - SÚMULA Nº 257 DO TCU.

I - A exegese da expressão "serviços comuns" lançada pelo legislador ordinário tanto no art. 1º da Lei nº 10.520/2002, como no art. 32, IV, da Lei nº 13.303/2016, não deve estar associada à aferição do nível de especialidade ou complexidade do serviço licitado, mas sim à circunstância de os padrões de desempenho e qualidade estarem clara e objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

II - Hipótese em que o pregão eletrônico conduzido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados em estruturação de projetos de participação privada referente à universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário relativos ao Estado do Maranhão e à Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA), guarda correlação com atividades de engenharia, e o Tribunal de Contas da União, por meio do enunciado da Súmula nº 257, definiu que "o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. (Súmula nº 257/2010)".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

III - Recurso provido.

(AG nº 0002960-38.2017.4.02.0000, rel. DF Sergio Schwaizer, e-DJF2R 13.6.2017)

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. POSSIBILIDADE. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO.

1. Cinge-se a controvérsia em verificar a legalidade do procedimento adotado no pregão eletrônico AARH nº 31/2017 - BNDES que tem por objeto a "contratação de serviços técnicos especializados para a estruturação de projetos de participação privada, visando a universalização dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário, relativamente ao Estado do Ceará e à Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE".

2. Ainda que o serviço a ser contratado demande elevado nível de especialidade ou complexidade, não se vislumbra impossibilidade de utilização da modalidade pregão, desde que os padrões de desempenho e qualidade estejam objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado (artigos 1º da Lei nº 10.520/2002 e 32, IV, da Lei nº 13.303/2016).

3. No caso vertente, infere-se que o instrumento convocatório compatibiliza-se com a exigência da legislação que rege a matéria, de forma que, o objeto da licitação é objetivamente aferível pelas empresas atuantes do mercado, o que permitiu uma ampla competitividade, conforme se observa do número de participantes do pregão em análise.

4. "O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002" (Enunciado da Súmula nº 257/2010 - TCU).

5. A fase de pré-qualificação objetiva apurar os eventuais interessados que têm condições técnicas e operacionais de cumprir o objeto licitado, em consonância com o que estabelece o art.64 da Lei nº 13.303/16.

6. Ausentes indícios de que não teriam sido reunidas as condições necessárias para assegurar a melhor contratação dos serviços, inexistindo, desta feita, elementos aptos a afastar a presunção de legitimidade do ato administrativo, deixando a parte apelante de demonstrar ofensa aos princípios que regem a Administração Pública e os procedimentos licitatórios.

7. Recurso de apelação desprovido.

(0105619-51.2017.4.02.5101, rel. DF Aluisio Mendes, e-DJF2R 27.11.2017)

A despeito dos serviços veterinários, em que pese sejam firmados inúmeros e variados serviços a serem executados pelo contratado, todos se mostram passíveis de serem enquadrados e definidos objetivamente no edital. Neste sentido, não se mostra correto a argumentação no sentido de que seria impossível a utilização do pregão somente em razão da complexidade do serviço. Ademais, o termo de referência trouxe a especificação de 321 (trezentos e vinte e um) itens a serem executados, todos com a nomenclatura do procedimento, necessidade de anestesia, exames complementares e faixa de peso do animal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Outrossim, o art. 29, parágrafo único da Lei n.º 14.133/21 permite a utilização do pregão para a realização de serviços de engenharia, desde que comum nos moldes da alínea “a” do inciso XXI do art. 6º daquele diploma.

Ato contínuo, o Termo de Referência assim dispõe acerca dos serviços de engenharia:

2.13.1.4 O uso das instalações do CRAR será cedido pela CONTRATANTE. Caberá à CONTRA- TADA a responsabilidade pela manutenção preventiva e corretiva do prédio, o que inclui reparos em instalações elétricas, hidráulicas, alvenaria e pintura, necessários para a conservação do imóvel e para a adequada prestação dos serviços. Benfeitorias que excedam a manutenção de rotina deverão ser submetidas à aprovação prévia da Fiscalização e, se executadas, incorporarão ao patrimônio público sem direito a indenização.

O Município e a Fundação Municipal de Saúde de Ponta Grossa confirmaram que a estrutura física do CRAR não comporta a execução de todos os serviços, mas que delegou a execução de tais reformas ao próprio licitante vencedor do certame. Subsidiaria a sua decisão nos princípios da eficiência e nos possíveis atrasos decorrentes da existência de dois licitantes executando serviços diferentes no mesmo espaço físico.

No entanto, compulsando o Edital e Termo de Referência, não há a apresentação de projeto básico ou executivo que delimitam quais serviços de engenharia serão executados no CRAR a fim de viabilizar a execução dos serviços. Infere-se que todos os serviços de engenharia foram delegados ao contratado, sem qualquer estudo prévio de custo ou necessidade, bem como parâmetros de qualidade e desempenhos almejados.

O §1º do art. 46 da Lei n.º 14.133/21 é expresso no sentido de ser vedado a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, salvo no caso de obras e serviços comuns de engenharia nos moldes do §3º do art. 18 daquele diploma. E mesmo nesse caso, as especificações do objeto deverão ser feitas no termo de referência ou projeto básico. Situação que não se encontra no caso.

A bem da verdade, nota-se que o Município tentou realizar a coligação de contratos de uma contratação integrada cumulada com a contratação de prestação de serviços gerais. A fundamentação utilizada é plausível e razoável com relação ao objeto, no entanto, observa-se que a “contratação integrada” no caso ocorreu por mera delegação ao particular, sem o devido procedimento que a lei exige, por exemplo, a fixação de matriz de risco nos moldes do art. 22, §3º da Lei n.º 14.133/21.

Portanto, o vício na escolha da modalidade Pregão não se encontra no fato alegado, mas em razão do desenho conferido à licitação em questão pelo Ente Público, mesclando a prestação de serviços com uma espécie de “contratação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

integrada” – execução de serviços de engenharia sem projeto básico ou executivo. Observa-se que não há previsão legal que respalde o contrato em questão e a alegada complexidade de manter dois contratos a serem executados no mesmo local poderia ser resolvida com a possibilidade de subcontratação para executar as reformas, desde que essas sejam previamente definidas.

Ato contínuo, infere-se que o contrato já foi assinado¹, por conseguinte, em razão do consequencialismo e pragmatismo firmados na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), entende-se pela **PROCEDÊNCIA** do pleito a fim de determinar a anulação do certame com efeitos prospectivos, nos moldes do art. 148, §2º da Lei n.º 14.133/21, bem como determinar que o Município corrija os erros apresentados e realize nova licitação.

2.2. Do critério de menor preço global

Os critérios de julgamento expostos nos incisos art. 33 da Lei n.º 14.133/21 possuem âmbitos de aplicação próprios.

- Maior lance é destinado aos casos de leilão, art. 33, V;
- Maior retorno econômico é exclusivo de contrato de eficiência, art. 39;
- Melhor técnica ou conteúdo artístico poderá ser utilizado para contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística, art. 35, parágrafo único;
- Técnica e preço quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos, nas contratações de algum dos incisos do §1º do art. 36;
- Menor preço ou maior desconto não apresenta destinação específica, logo é a regra geral.

A Representante alega que o “*edital contempla um conjunto heterogêneo e tecnicamente complexo de objetos contratuais, cuja correta precificação exige elevado nível de detalhamento e rigor na avaliação das propostas*”, logo, não poderia ser utilizado o critério de menor preço.

1

Disponível

em:

<https://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portalttransparencia/15/contratos/detalhes?entidade=1&exercicio=2026&contrato=500&tipoAto=1>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Entretanto, para a utilização do critério de técnica e preço, a Lei exige que a contratação seja de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;

II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;

III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;

IV - obras e serviços especiais de engenharia;

V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.

Dentre as opções dispostas em Lei, a que mais se enquadra na argumentação utilizada seria o inciso I. Entretanto, a própria lei fornece exemplos de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual² e os serviços de atendimento veterinário não se enquadra expressa ou axiologicamente naquela lista, por mais que sejam complexos e demandem conhecimentos multidisciplinares.

² Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

O critério do menor preço, assim como o Pregão, não é destinado ou restrito às contratações ditas “simples” e é plenamente aplicável nas licitações em que os padrões de exigência e qualidade são passíveis de serem objetivamente definidos no edital. O serviço em questão não é de inovação ou demanda soluções especiais ou específicas por parte do contratado, sendo restrito ao atendimento veterinário ambulatorial, emergencial e administração física da infraestrutura física e técnica do local do atendimento.

Neste sentido é a Instrução Normativa da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/ME) N.º 73/2022.

Art. 3º O critério de julgamento de menor preço ou maior desconto será adotado quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que excederem os requisitos mínimos das especificações não forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração.

Art. 4º O critério de julgamento de menor preço ou maior desconto será adotado:

I - na modalidade pregão, obrigatoriamente;

II - na modalidade concorrência, observado o art. 3º;

III - na fase competitiva da modalidade diálogo competitivo, quando for entendido como o mais adequado à solução identificada na fase de diálogo.

Por conseguinte, entende-se pela **IMPROCEDÊNCIA** do ponto alegado.

2.3. Da exigência de infraestrutura prévia como requisito de habilitação técnica

Antes de investigar os requisitos postos no edital pelo gestor, cabe tecer alguns comentários acerca do tema habilitação. Apresentada inicialmente no art. 62 da Lei n.º 14.133/2021, a habilitação (gênero) consiste no preenchimento dos requisitos formulados no edital e previstos em lei para aferir a idoneidade do licitante a fim de se executar o objeto licitado de modo satisfatório³.

Na lição do Professor Marçal Justen Filho, a habilitação possui natureza vinculada, sendo um ato decisório vinculado. Logo, decidir pela habilitação ou não de um licitante não é informado pelo juízo de conveniência, estando este presente

³ MARÇAL, Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. P. 773



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

na fase interna da licitação, quando da definição dos requisitos. Publicado o edital, cessa a discricionariedade e o gestor deve se pautar pelo que está na lei e no edital.

Sobre as escolhas dos requisitos de habilitação, continua o ilustre Professor⁴:

A fixação dos requisitos de habilitação produz efeitos diretos sobre os resultados obtidos numa licitação, o que impõe a Administração o dever de evitar soluções defeituosas por ofensa à proporcionalidade. Poderá caracterizar-se defeito por inadequação (inclusive insuficiência), excesso ou violação a princípios protegidos constitucionalmente.

Depreende-se do ensinamento citado que a escolha dos requisitos tem o condão de afetar diretamente importantes variáveis da licitação, por exemplo: competitividade, segurança, preço e risco.

Explica-se, quando se estabelece requisitos demasiadamente severos ou grande número de exigências restringe-se o número de licitantes que se consagrariam aptos a competirem. Assim, essa redução na competição contribui para a elevação nos preços, por mais que se tenha mais segurança na execução do contrato.

E o inverso também é verdade. A escolha de requisitos que fomentem uma participação acrítica de licitantes pode gerar contratações ruins. Tendo em vista que se permite uma competição desmedida que diminui o preço do certame e possibilita que sujeitos incapacitados vençam a disputa, aumentando, assim, o risco de contratos mal executados.

Por conseguinte, arremata o Professor⁵:

A Administração necessita tanto de segurança quanto de vantajosidade em suas contratações. A finalidade da licitação é selecionar a proposta com a qualidade adequada, pelo menor preço possível.

A conjugação de ambos os valores conduz à necessidade de ponderação nas exigências de habilitação.

Não é correto, por isso, estabelecer soluções extremadas. É indispensável delimitar quais requisitos de habilitação, cuja eliminação seria desastrosa. Mas tais requisitos devem ser restritos aos mínimo necessário para assegurar a obtenção de uma prestação adequadamente executada.

Essa solução foi explicitamente consagrada no art. 37, inc. XXI, da CF/88, que determina que somente podem ser admitidos requisitos de habilitação que se

⁴ MARÇAL, Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. P. 776

⁵ MARÇAL, Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. P. 776-777.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

configurem como os mínimos possíveis, mas sempre preservando-se a obtenção de uma contratação adequada e satisfatória.

Sendo esse também o entendimento, já de longa data, do Tribunal de Contas da União exposto no voto do Ministro-Relator MARCOS VINÍCIOS VILAÇA, *in verbis*:

5. É entendimento pacífico desta Corte de Contas que as exigências da fase de habilitação técnica devem guardar proporcionalidade com o objeto licitado, não podendo exceder os limites necessários à comprovação da capacidade do licitante a prestar ou fornecer, de forma efetiva, o serviço ou bem desejado.

6. Ao apreciar questão semelhante por ocasião da elaboração do voto condutor do Acórdão nº 1.025/2003 – Plenário, fiz as seguintes considerações sobre a matéria:

“6. A matéria envolve o cotejo de dois preceitos inerentes às licitações públicas, ambos com sede constitucional: a comprovação da habilitação para contratar com a Administração e o princípio da competitividade.

7. A Administração tem o dever de se proteger de interessados não capacitados a prestar o serviço ou realizar a obra objeto da licitação. Por isso, a Lei de Licitações e Contratos prevê a fase de habilitação, na qual os interessados devem comprovar os requisitos exigidos no edital. Nela, a Administração deve impedir a participação daqueles sem condições de cumprir o objeto.

8. Por outro lado, a igualdade de condições nas licitações é princípio de estatura constitucional (art. 37, XXI, CF). Deste princípio geral decorre o da competitividade, previsto no mesmo dispositivo constitucional (somente serão permitidas ‘as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações’) e no § 1º, inc. I, art. 3º da Lei nº 8.666/93. Por isso, a competição não poderá ser restringida, sob pena de nulidade de todo o procedimento licitatório.

9. Portanto, as exigências previstas na fase de habilitação não podem ser tais a ponto de impedir a participação daqueles que teoricamente estariam aptos a prestar o serviço ou executar a obra. No dizer de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos’, 9ª edição, pg. 77), ‘o disposto [no art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93] não significa, porém, vedação a cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. A invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação.”

7. No caso vertente, a exigência de que a licitante tenha executado serviço no mínimo igual ao do objeto do pregão contraria esse entendimento, por impor às interessadas condição que extrapola os critérios razoáveis de seleção, invadindo e ferindo a competitividade do certame. (ACÓRDÃO 410/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vilaça)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Neste sentido, sustenta o Município que a comprovação da pré-existência de estrutura física não se refere à transferência da execução do serviço do CRAR para o local provado do contratado, mas forma de verificar experiência prévia do licitante com o gerenciamento de estabelecimento similar. Ademais, sustenta que tal exigência possibilita validar a capacidade de gestão integrada do serviço; atestar a expertise real e afastar licitantes com capacidade teórica, mas que nunca exerceram a atividade de fato; e garantir a continuidade do serviço, evitando que o licitante vencedor aplique metodologia de trabalho ainda não testada e validada.

Dada a natureza do serviço licitado e as obrigações que serão conferidas ao vencedor, a exigência em questão não se mostra desproporcional ou desarrazoada. As exigências de habilitação técnica visam afastar aventureiros ou concorrentes sem competência técnica para executar o objeto ofertado, protegendo, em última análise, a continuidade da prestação adequada do serviço público.

Infere-se que o requisito técnico exigido é pertinente ao objeto licitado, subsidiado por posição técnica do Município e não visa transferir a execução do serviço para local privado. Neste sentido, esta Unidade técnica entende pela **IMPROCEDÊNCIA** do alegado.

2.4. Da exigência de tecnologia importada nas vacinas

O princípio da competição consiste em diretriz fundamental do regime das licitações públicas, voltada a assegurar a ampla participação de interessados em condições de igualdade. Esse princípio orienta a atuação da Administração Pública no sentido de estruturar procedimentos que permitem a disputa efetiva entre os licitantes, com o objetivo de ampliar o universo de propostas e possibilitar a escolha da solução mais vantajosa ao interesse público. A observância da competição está diretamente relacionada à garantia da isonomia, ao afastamento de favorecimentos indevidos e à preservação da impessoalidade nos certames.

A aplicação do princípio da competição exige que o instrumento convocatório seja elaborado com critérios objetivos e proporcionais ao objeto licitado, vedando-se cláusulas restritivas ou exigências excessivas que possam limitar injustificadamente a participação de potenciais interessados. Nesse contexto, a Administração busca compatibilizar a necessidade de qualificação técnica e econômica dos licitantes com a preservação do caráter competitivo do procedimento, admitindo apenas requisitos indispensáveis à adequada execução do contrato. Qualquer restrição que não guarde pertinência com o objeto é tratada como fator de comprometimento da competitividade.

No plano jurídico, o princípio da competição é compreendido como meio de concretização de valores constitucionais, especialmente a isonomia e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

eficiência, ao estimular a concorrência entre particulares e reduzir riscos de contratações antieconômicas. Sua inobservância é associada à possibilidade de invalidação do certame, sobretudo quando demonstrado que atos administrativos restringiram indevidamente a disputa. Assim, a competição assumiu papel central na legitimidade das licitações e na regularidade dos contratos administrativos, funcionando como parâmetro de controle da atuação administrativa.

Adentrando no caso concreto, o edital apenas fala “*deve conter tecnologia importada*”, mas não faz qualquer explicação sobre o que seria tal tecnologia importada. Não é possível saber se seria algo referente ao processo de produção, selo de qualidade ou a própria origem do produto. No mesmo sentido é a explicação fornecida pelo Município, que afirmou se tratar de “*um caráter técnico e visou estabelecer padrão de qualidade e eficácia*”, mas não expôs qualquer outra explicação de como seria feito tal aferição. De qualquer forma, a restrição feita não se mostra legal.

A uma, há forte indústria nacional capaz de suprir a demanda do Ente Contratante; a duas, as vacinas produzidas com tecnologia nacional foram certificadas pela Administração Pública Direta Federal e pelas Agências Reguladoras dela; a três, as vacinas nacionais utilizam patógenos que circulam no território nacional e que podem ser diferentes daqueles que estão presentes nos países de origem de vacinas importadas.

Assim sendo, entende-se que a restrição feita é desproporcional e ofende o princípio da competição, tornando a Representação **PARCIALMENTE PROCEDENTE** para recomendar que o Município se abstenha de utilizar termos que restrinjam a competição, a menos que seja imprescindível à seleção do objeto ideal.

2.5. Das condições físicas do prédio do Centro de Referência para Animais em Risco (CRAR)

Acerca das condições físicas do CRAR, a Municipalidade reconheceu que é necessário realizar reformas e adaptações para que o serviço possa ser prestado de forma satisfatória. Em razão disso, afirma que optou por realizar um certame desenhado no sentido de deslocar a responsabilidade pela manutenção e reforma do ambiente físico para o contratado.

Sustenta a sua ação no princípio da eficiência, pois as reformas ocorreriam de forma concomitante com a prestação do serviço e sob a responsabilidade integral do contratado, quanto à execução da obra.

Em que pese a intenção e o raciocínio usado pela Administração, o procedimento em questão não pode ser executado na forma originalmente pensada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Observa-se que o Município também licitou a execução de serviço comum de engenharia, sem realizar qualquer tipo de projeto básico ou executivo, sem a definição do que seria necessário, quantitativos ou qualitativos, preço dos insumos e afins.

A bem da verdade, tentou-se realizar uma contratação integrada cumulada com a prestação de serviços, mas sem o respeito aos dispositivos que regem aquela. Não é possível realizar a reforma de imóvel como se fosse uma simples parcela do contrato de prestação de serviço. Não há previsão na Lei n.º 14.133/21 nesse sentido.

Conforme já exposto acima, a contratação integrada demanda requisitos específicos que devem ser cumpridos para que a sua utilização seja possível, não cabe apenas incluí-la como parte acessória do contrato de prestação de serviço. O princípio da eficiência é extremamente importante para a Administração Pública no geral, mas não é possível violar disposição legal expressa a fim de favorecê-lo.

A necessidade de se realizar a prestação dos serviços de atendimento veterinário de forma conjunta com a execução dos serviços de engenharia poderia ter sido resolvida, por exemplo, com a possibilidade de subcontratação, delegando a responsabilidade por definir o subcontratado, que executaria os serviços de engenharia, aos licitantes.

Diante disso, observa-se claro erro no desenho do certame em questão, pois se utilizou de regime não previsto em Lei e não há previsão de qualquer tipo de controle dos serviços, seja no aspecto quantitativo ou qualitativo, por exemplo.

Por conseguinte, entende-se como **PROCEDENTE** o ponto em questão, ensejando a anulação futura do certame (tópico será explicado adiante).

2.6. Da fiscalização da execução contratual

A Representante alega que não ocorreu uma avaliação da estrutura necessária para a fiscalização do contrato, situação que significa uma falha considerável no processo licitatório. O Município não realizou qualquer análise acerca das capacidades técnicas dos servidores ou a respeito da disponibilidade funcional desses em relação à complexidade e extensão das obrigações contratuais.

Por outro lado, o Município aponta que nomeou grupo de servidores para aturem como gestores e fiscais do contrato, com papéis específicos e complementares. Além disso, informa que o Termo de Referência trouxe instrumento que objetiva a fiscalização e a torna baseada em evidências, qual seja, o Instrumento de Medição de Resultados (IMR). Ademais, sustenta que todos os pagamentos estão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

vinculados ao IMR, estão estritamente condicionados ao atingimento das metas e dos padrões de qualidade estabelecidos.

Neste sentido, observa-se que o Termo de Referência traz, de fato, o citado documento, conforme fls. 355 a 364 do Documento 4. O documento elenca os seguintes indicadores mínimos de desempenho a serem acompanhados:

I – Atendimento clínico e cirúrgico: número de animais atendidos mensalmente, por espécie e tipo de atendimento (clínico geral, cirúrgico, emergencial, ortopédico, obstétrico, etc.);

II – Eficiência das ações de resgate: tempo médio de resposta a chamados, número de ocorrências atendidas, rotas realizadas e taxa de sucesso nos resgates;

III – Qualidade técnica dos serviços: análise de relatórios médicos, conformidade com protocolos veterinários, auditorias técnicas, inspeções in loco e registros de conformidade;

IV – Ações de castração e controle populacional: número de esterilizações realizadas, taxa de cobertura por área geográfica, cumprimento das metas estabelecidas pela FMS;

V – Bem-estar animal: condições de alojamento, manejo, higienização e alimentação, segundo normas do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV) e diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS);

VI – Gestão de resíduos e conformidade ambiental: descarte adequado de resíduos biológicos e contaminantes, uso racional de insumos e materiais, relatórios de sustentabilidade;

VII – Satisfação social e transparência: volume e teor das manifestações em canais de ouvidoria, pesquisas de satisfação, indicadores de percepção social da política pública;

VIII – Conformidade documental e prestação de contas: entrega dos relatórios mensais, registros de atendimento, documentos fiscais, fichas clínicas e planilhas de acompanhamento exigidas contratualmente.

E ainda os abatimentos nos valores devidos em razão do descumprimento de metas ou aplicação de sanções:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

1.1.15. Mecanismo de cálculo	1.1.16. Faixas de ajuste no pagamento / Classificação
1.1.17. Cada problema será verificado e classificado conforme abaixo: 1.1.18. A, B e C 1.1.19.	1.1.20. Se as metas cumpridas = 100% do valor da fatura do mês. 1.1.21. Se "A" ocorre = desconto de 3% no valor da fatura do mês. 1.1.22. Se "B" ocorre = desconto de 5% no valor da fatura do mês. 1.1.23. Se "C" ocorre = desconto de 9% no valor da fatura do mês. 1.1.24. Os descontos poderão ser efetuados cumulativamente.
1.1.25. Sanções	

1.1.26. Advertência a cada duas ocorrências iguais ou diferentes. 1.1.27. Multa de 3% do valor do contrato no caso de duas advertências. 1.1.28. Multa de 5% do valor do contrato no caso de três advertências. 1.1.29. Multa de 9% do valor do contrato no caso de quatro advertências. 1.1.30. Rescisão contratual + multa de 12% do valor do contrato no caso de ocorrência que ensejaria a quinta advertência. 1.1.31. As multas poderão ser cumulativas e reiteradas, sempre que se repetir o motivo, não podendo ultrapassar a 20% do valor do contrato. 1.1.32. As multas aplicadas poderão ser descontadas do pagamento devido à CONTRATADA, ou ainda, se for o caso, cobradas judicialmente.			
1.1.33. Critério	1.1.34. Ocorrência	1.1.35. Mecanismo de cálculo	1.1.36. Classificação
1.1.37. A	1.1.38. Atraso injustificado para início do serviço/entrega do objeto, após recebimento da Ordem de Serviço.	1.1.39. 0,5% dia	1.1.40. Leve
1.1.41. B	1.1.42. Entregar objeto em desacordo com o que consta em Edital e Contrato/Ata	1.1.43. 5%	1.1.44. Moderado
1.1.45. C	1.1.46. Não entregar o objeto/Serviço	1.1.47. 9%	1.1.48. Grave

Outrossim, foram nomeados os seguintes servidores para integrarem a comissão de fiscalização:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

ORDEM DE SERVIÇO Nº 017/2026 - SMS

A, SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE, nomeada pelo Decreto Municipal 26.192 de 13/01/2026, no uso de suas atribuições e de acordo com o art. 7º, incisos I a III da Lei 14.133/2021 e art. 17 e art. 18 ambos do Decreto Municipal 21.500/2023, resolve DESIGNAR os empregados públicos abaixo denominados para atuarem, na qualidade de Gestor e Fiscal responsáveis pelo acompanhamento do contrato 181/2026, firmado com **CLINICAO CLINICA VETERINARIA POPULAR LTDA**, CNPJ nº 15.311.126/0001-54, oriundo do Processo de Licitação Pregão 90025/2025, objeto do presente Contrato: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos, técnicos e integrados voltados ao funcionamento e operacionalização do Centro de Referência para Animais em Risco (CRAR), vinculado à Fundação Municipal de Saúde de Ponta Grossa. A contratação visa atender, de forma ininterrupta, a demandas de saúde pública, vigilância sanitária e proteção animal, incluindo ações assistenciais, clínicas e cirúrgicas para cães, gatos e equídeos em situação de risco, conforme processo SEI 150001/2025, atendendo ao período descrito na cláusula segunda do contrato citado.

I- GESTOR DO CONTRATO

Nome: Cleiber Marcio Flores, Matrícula 200580

Nome: Eloir Iurko, Matrícula 33840

III- FISCAL ADMINISTRATIVO

Nome: Fabio Geraldo Madalozo Martins, matrícula 17975

IV- FISCAL TÉCNICO

Nome: Cristovão Câmara Pereira matrícula 30135

V- FISCAL SETORIAL

Nome: Renata Madureira Matrícula: 30051

Os servidores representarão esta Secretaria, perante o contratado, atuando pela boa execução do objeto pactuado, exercendo as atividades de orientação, fiscalização, controle e demais atribuições constantes nos documentos vinculativos ao contrato, aos quais os mesmos tem direito a acesso.

Ponta Grossa, 16 de março de 2026

Assinado por:
Liliana Cristina Brandalise
16/03/2026 - 13:17
21C4QGTQBKEGMDKRYXOBA

Ademais, é explícita a cláusula 7.5 do Contrato (fls. 230 do Documento

4):

7.5 Para fins de pagamento mensal, a CONTRATADA deverá protocolar, juntamente com a nota fiscal, um relatório detalhado das atividades executadas no período de apuração. Este relatório deve estar alinhado com o Instrumento de Medição de Resultados (IMR) e conter todos os dados e comprovantes necessários para a validação pela equipe de fiscalização.

7.5.1 - A CONTRATADA deverá apresentar, mensalmente, junto à nota fiscal, todos os documentos que comprovem a regularidade trabalhista de seus



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

funcionários vinculados à execução do contrato. Deverão ser encaminhadas, no mínimo, as seguintes comprovações:

- a) Guia de Recolhimento do FGTS (GRF) e Relação de Empregados (RE) do mês correspondente;
- b) Comprovante de quitação das obrigações junto à Previdência Social;
- c) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) atualizada.

7.5.2- O pagamento somente será processado após o ateste dos serviços pela fiscalização e a conferência da documentação de regularidade exigida, conforme as obrigações estabelecidas no contrato e na legislação vigente

Neste sentido, de forma abstrata, não é possível afirmar que o Município agiu de forma imprudente na delimitação da fiscalização do contrato ou desrespeitou qualquer norma da Lei n.º 14.133/21. Assim sendo, entende-se pela **IMPROCEDÊNCIA** do ponto alegado.

2.7. Da composição orçamentária

Assevera a Representante que a rubrica orçamentária indicada no Edital não propicia transparência orçamentária do certame, pois coloca sob a mesma fonte itens com características distintas, como insumos e serviços de terceiros. Ademais, tal fato violaria o art. 15 da Lei n.º 4.320/64.

Cabe ressaltar que ocorreu aditamento no contrato resultante do procedimento, o aditivo em questão alterou as rubricas responsáveis pela fonte de custeio do serviço, quais sejam:

- 1695 - 3.3.90.30.00.00 (material de consumo)
- 1703 - 3.3.90.39.99.99 (outros serviços de terceiros – pessoa jurídica)
- 24.002.10.122.0235.2.328 - Município

Infere-se que tal procedimento não constitui irregularidade por si só, visto que a classificação orçamentária inicial pode seguir o objeto da contratação — prestação de serviço com fornecimento de materiais de consumo. A emissão de notas fiscais de serviços ou de materiais de consumo dependerá da legislação tributária aplicável (ISS ou ICMS), sendo comum, conforme a legislação do ISS, que os materiais sejam considerados insumos incluídos na prestação de serviço, justificando a emissão apenas da Nota Fiscal de serviço.

Com base na Lei Complementar n.º 116/2003, especialmente o Item 5 (Serviços de medicina e assistência veterinária e congêneres), é possível enquadrar a despesa somente na rubrica 3.3.90.39.00.00. Contudo, se houver possibilidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

separar a prestação de serviços do material de consumo por meio dos empenhos e das respectivas notas fiscais, recomenda-se fazê-lo para elevar o nível de transparência das despesas públicas. Situação que ocorreu com o aditivo citado.

Neste sentido, entende-se como **PARCIALMENTE PROCEDENTE** o ponto alegado e recomenda-se ao Município que, para aprimorar a transparência da despesa pública nas licitações, seja garantida a separação entre material de consumo e prestação de serviços na etapa de previsão orçamentária e principalmente na execução, mediante a distinção entre os tipos de empenhos e nas correspondentes notas fiscais de serviços e materiais/produtos fornecidos ao Município.

2.8. Do suposto direcionamento da contratação e irregularidade na pesquisa de preços

A Câmara Municipal de Ponta Grossa, nos termos do Relatório Final da Comissão Especial de Investigação, Requerimento 493/2025, documento 33, aponta que há possível interligação entre as empresas consultadas a fim de formar o orçamento. As empresas consultadas foram: JOIPETS CLÍNICA VETERINÁRIA LTDA; CLINICAO CLÍNICA VETERINÁRIA POPULAR LTDA; CAVALARO ATIVIDADES VETERINÁRIAS LTDA.

O relatório apontou que duas das três empresas possuem menos de um ano de constituição formal e seu capital social declarado é inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), situação que indica pouca experiência no fornecimento do serviço exigido. Neste sentido afirma:

A escolha de fornecedores sem capacidade econômica comprovada e com pouco tempo de atuação no mercado compromete esse objetivo, podendo resultar em sobrepreço, restringe a competitividade e traz risco de inexecução contratual.

A ausência de diversidade geográfica e de maturidade empresarial entre os orçamentos coletados limita a credibilidade da pesquisa de preços e impõe a necessidade de reavaliação da estimativa de custos, sob pena de afronta aos princípios da economicidade, razoabilidade e planejamento, previstos nos arts. 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, informa que o principal ponto que macularia a pesquisa em questão é a relação entre as empresas e seus sócios-administradores, situação que as configuraria como partes relacionadas. Funda as suas alegações no fato de a empresa CLINICAO CLÍNICA VETERINÁRIA POPULAR LTDA, em contrato anterior, ter sido representada pelo Sr. MATHEUS WEDICY FRAITG, que é casado com a Sra. JÉSSICA CAROLINE DE FRANCA FRAITG. Esta é a sócia-administradora da empresa JOIPETS CLÍNICA VETERINÁRIA LTDA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Ato contínuo, aponta que no endereço de cadastro da JOIPETS CLÍNICA VETERINÁRIA LTDA em Joinville funciona uma unidade da CLINICAO CLÍNICA VETERINÁRIA POPULAR LTDA. Por fim, sustenta que a sócia-administradora da empresa CAVALARO ATIVIDADES VETERINÁRIAS LTDA, a Sra. JAQUELINE CRISTINA ELIZIARIO CAVALARO, manteria relações de trabalho com a CLINICAO CLÍNICA VETERINÁRIA POPULAR LTDA.

Neste sentido, verificando a íntegra do procedimento realizado⁶, observa-se que a Sra. JAQUELINE CRISTINA ELIZIARIO CAVALARO é médica veterinária contratada pela empresa CLINICAO CLÍNICA VETERINÁRIA POPULAR LTDA, conforme documentação acostada por este para fins de habilitação no certame (fls. 1858).

⁶ Disponível em: <https://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/2036038>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar



CLINICÃO CLÍNICA VETERINÁRIA POPULAR
15.311.126/0001-54
VICENTE GERONASSO – 1480 BOA VISTA
CURITIBA - PARANÁ
TELEFONE – (41) 3055-0875
CEP – 82.650-230

PREGÃO GOV Nº. 90025/2025
PREGÃO FMS: 25/2025.
Fundação Municipal de Saúde de Ponta Grossa/PR

Declaração

Pelo presente instrumento, a empresa, Clínica Clínica Veterinária Popular Ltda, inscrita no CNPJ sob nº. 15.311.126/0001-54 com CNAE principal: Atividades Veterinárias, sediado na Rua, Vicente Geronasso, 1480 – Bairro Boa Vista, Curitiba/Paraná, através de seu representante legal o Sr. Ordy Barbosa de Oliveira, CPF 177.140.330-34 e RG nº 168951-48 SESP - PR, sendo proprietário, DECLARA: que possuímos estrutura física e operacional adequada aos serviços, incluindo instalações equipamentos, veículos e demais recursos necessários.

Indicação de equipe técnica:

Dr Murillo Daniel Lago – CRMV Pr – 10835 (médico responsável técnico)
Dra. Duanny Jollen Kaliberda – CRMV Pr – 11507 VP.
Dra. Isabela Faria Vieira – CRMV Pr – 12179 VP.
Dra. Jaqueline Cristina Elizario Cavalaro – CRMV Pr - 22869 VS.
Dra. Camila Nascimento – CRMV Pr 21609 VP.

Declaramos ainda que estamos comprometidos em apresentar aos trabalhos, quantidade suficiente de colaboradores aptos a execução dos serviços.

Curitiba, 19 de agosto de 2025.

Assinado de forma digital por ORDY BARBOSA DE OLIVEIRA:17733014034
Dados: 2025.08.19 10:18:45 -03'00'

Ordy Barbosa de Oliveira.
Cpf – 177.140.330-34
Rg – 168951-48 SESP - PR
Representante/procurador

Pois bem, apesar dos apontamentos feitos, não é possível considerar o suposto vínculo matrimonial citado como fator de parcialidade entre as empresas. No entanto, o fato de no endereço utilizado pela empresa JOIPETS CLÍNICA VETERINÁRIA LTDA funcionar uma unidade da empresa CLINICAO CLÍNICA VETERINÁRIA POPULAR LTDA indica que essas são partes relacionadas; no mesmo sentido é o fato da sócia-administradora da empresa CAVALARO ATIVIDADES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

VETERINÁRIAS LTDA possuir vínculo de trabalho autônomo formalizado com a CLINICAO CLÍNICA VETERINÁRIA POPULAR LTDA. Situação que compromete a pesquisa de preços.

Apesar disso, observa-se que seis licitantes participaram do procedimento e das três empresas cotadas, apenas a CLINICAO CLÍNICA VETERINÁRIA POPULAR LTDA apresentou proposta.

Propostas do Item 1

Benefício Me/Epp: Conforme Art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006
Programa de integridade: Conforme termos previstos na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 12.304/2024

Fornecedor	Valor ofertado	Situação
27.159.362/0001-86 - B.G.P. CLINICA VETERINARIA LTDA Benefício Me/Epp: Sim Programa de integridade: Não UF endereço: PR	R\$ 17.999.900,0000 (unitário) R\$ 17.999.900,0000 (total)	Fornecedor inabilitado
Valor proposta: R\$ 32.113.267,1100 (unitário) R\$ 32.113.267,1100 (total)	Valor negociado: Não Realizado	Quantidade ofertada: 1
06.276.996/0001-49 - CLINICA VETERINARIA RICARDO LTDA Benefício Me/Epp: Não Programa de integridade: Sim UF endereço: SP	R\$ 15.000.000,0000 (unitário) R\$ 15.000.000,0000 (total)	Proposta desclassificada
Valor proposta: R\$ 32.113.267,1100 (unitário) R\$ 32.113.267,1100 (total)	Valor negociado: Não Realizado	Quantidade ofertada: 1
15.311.126/0001-54 - CLINICAO CLINICA VETERINARIA POPULAR LTDA Benefício Me/Epp: Não Programa de integridade: Não UF endereço: PR	R\$ 22.880.699,0000 (unitário) R\$ 22.880.699,0000 (total)	Fornecedor habilitado
Valor proposta: R\$ 32.110.683,3900 (unitário) R\$ 32.110.683,3900 (total)	Valor negociado: Não Realizado	Quantidade ofertada: 1
20.155.999/0001-55 - G3 POLARIS SERVICOS LTDA Benefício Me/Epp: Não Programa de integridade: Sim UF endereço: BA	R\$ 32.113.267,1100 (unitário) R\$ 32.113.267,1100 (total)	-
Valor proposta: R\$ 32.113.267,1100 (unitário) R\$ 32.113.267,1100 (total)	Valor negociado: Não Realizado	Quantidade ofertada: 1

Fornecedor	Valor ofertado	Situação
44.037.148/0001-76 - HOSPITAL VETERINARIO FACULDADE ANCLIVEPA DE PORTO ALEGRE LTDA Benefício Me/Epp: Não Programa de integridade: Sim UF endereço: RS	R\$ 22.400.000,0000 (unitário) R\$ 22.400.000,0000 (total)	Fornecedor inabilitado
Valor proposta: R\$ 32.113.267,1100 (unitário) R\$ 32.113.267,1100 (total)	Valor negociado: Não Realizado	Quantidade ofertada: 1
08.788.702/0001-93 - UPTECH LTDA Benefício Me/Epp: Não Programa de integridade: Não UF endereço: AP	R\$ 22.880.700,0000 (unitário) R\$ 22.880.700,0000 (total)	-
Valor proposta: R\$ 32.113.267,0000 (unitário) R\$ 32.113.267,0000 (total)	Valor negociado: Não Realizado	Quantidade ofertada: 1

E de fato ocorreu competição durante a oferta de lances:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Lances do Item 1

Data/hora	Participante	Lance
05/08/2025 às 09:02:05	27.159.362/0001-86	R\$ 32.110.583,0000
05/08/2025 às 09:02:33	15.311.126/0001-54	R\$ 31.110.683,3900
05/08/2025 às 09:03:45	08.788.702/0001-93	R\$ 31.110.500,0000
05/08/2025 às 09:04:36	06.276.996/0001-49	R\$ 29.000.000,0000
05/08/2025 às 09:04:49	44.037.148/0001-76	R\$ 28.000.000,0000
05/08/2025 às 09:05:31	08.788.702/0001-93	R\$ 27.999.900,0000
05/08/2025 às 09:05:35	15.311.126/0001-54	R\$ 3.110.499,0000 *
05/08/2025 às 09:05:39	06.276.996/0001-49	R\$ 25.000.000,0000
05/08/2025 às 09:06:12	44.037.148/0001-76	R\$ 24.084.950,3200
05/08/2025 às 09:06:39	08.788.702/0001-93	R\$ 24.080.800,0000
05/08/2025 às 09:06:49	15.311.126/0001-54	R\$ 31.109.683,3900
05/08/2025 às 09:07:19	06.276.996/0001-49	R\$ 22.000.000,0000
05/08/2025 às 09:09:38	08.788.702/0001-93	R\$ 22.880.700,0000
05/08/2025 às 09:10:52	06.276.996/0001-49	R\$ 21.000.000,0000
05/08/2025 às 09:11:39	15.311.126/0001-54	R\$ 22.880.699,0000
05/08/2025 às 09:11:49	27.159.362/0001-86	R\$ 20.999.900,0000
05/08/2025 às 09:12:33	06.276.996/0001-49	R\$ 18.000.000,0000
05/08/2025 às 09:14:26	27.159.362/0001-86	R\$ 17.999.900,0000
05/08/2025 às 09:15:20	06.276.996/0001-49	R\$ 15.000.000,0000
05/08/2025 às 09:17:11	44.037.148/0001-76	R\$ 22.400.000,0000

(lances com * foram excluídos)

Em que pese ter havido competição durante a disputa de preços, não é possível ignorar o vício ocorrido na formação do orçamento para o certame. Dentre as empresas selecionadas para a cotação, não há uma relação de concorrência direta entre elas e isso acarreta a impossibilidade de se orçar um preço que corresponda a realidade do mercado, bem como fere o princípio do arm's length.

A formação do orçamento inicial é um dos fundamentos para se evitar situações de extremos, a configuração de sobrepreço e a inexecutabilidade do objeto, que resultará em aditivos contratuais ou num procedimento deserto, por exemplo. No caso concreto, não é possível ter certeza que o valor orçado inicialmente corresponda com os valores praticados pelo mercado, como ordena o art. 23 da Lei 14.133/21.

Por conseguinte, entende-se como **PARCIALMENTE PROCEDENTE** as alegações feitas para recomendar que o Município não utilize empresas relacionadas quando realizar pesquisa de preço.

2.9. Da necessária consideração do consequencialismo e pragmatismo presentes na LINDB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) passou por significativa alteração em razão da Lei n.º 13.655/2018, esta introduziu a obrigação de se considerar os efeitos da decisão e as suas possíveis alternativas. Isso pode muito bem ser observado nos arts. 20 e 21.

Logo, a Lei traz um enfoque ao “pós decisão”, reconhecendo que não cabe apenas proferir uma decisão, é necessário que se considere as consequências jurídicas e administrativas dela no mundo real. A decisão de anulação de uma contratação pública enseja, naturalmente, a inviabilidade de se ter o objeto desta disponível à Administração por certo período. Nesse sentido, cabe sopesar o que seria mais deletério ao interesse público, a manutenção da licitação ou a ausência do objeto.

O caso em questão versa sobre a contratação de empresa para prestação de serviços contínuos destinados ao funcionamento e à operacionalização do Centro de Referência para Animais em Risco (CRAR), serviço que, em última análise, está diretamente afetado à saúde da população do Município. É claro que o crescimento desenfreado da população de animais de rua gera o aumento de transmissão de doenças, algumas com taxa de mortalidade de 100% (aproximadamente) em humanos, como a raiva.

Com efeito, determinar apenas a anulação da licitação em razão dos apontamentos feitos acarretaria a parada do fornecimento do serviço prestado, que é necessário à saúde pública, às pessoas carentes de recursos financeiros e aos próprios animais que residem no território do Município.

Entretanto, não é possível ignorar o fato que o Município criou uma modalidade de licitação que não possui previsão legal e a formação do orçamento violou frontalmente o mandamento do art. 23 da Lei n.º 14.133/2021. Então, se faz necessário a anulação do certame, mas sem olvidar da necessidade do serviço.

Portanto, pugna-se pela anulação do certame com efeitos prospectivos, nos moldes do art. 148, §2º da Lei de Licitações, após a realização de nova licitação, quando o novo prestador de serviço estiver apto a iniciar a execução do contrato. Isso evitaria a simples ausência do serviço e seus efeitos deletérios, bem como possibilitaria a formulação de novo edital sem a urgência decorrente da não prestação do serviço. Ainda, permitirá realizar o necessário processo administrativo para garantir o devido processo legal ao atual licitante vencedor.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, em razão de ausência de previsão legal quanto ao tipo de modalidade adotado pelo Município; da exigência de tecnologia importada nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

vacinas fornecidas; da pesquisa orçamentária ter sido realizada apenas com empresas com partes relacionadas, esta Unidade Técnica entende no seguinte sentido:

- A. Pelo conhecimento da Representação;
- B. Pela parcial procedência da Representação para:
 - 1. Determinar a anulação do certame com efeitos prospectivos, somente após a realização de nova licitação sem os erros constatados, em data oportuna a ser definida pelo Relator;
 - 2. Recomendar que o Município se abstenha de utilizar termos que restrinjam a competição, a menos que seja imprescindível à seleção do objeto ideal;
 - 3. Recomendar ao Município que, para aprimorar a transparência da despesa pública nas licitações, seja garantida a separação entre material de consumo e prestação de serviços na etapa de previsão orçamentária e principalmente na execução, mediante a distinção entre os tipos de empenhos e nas correspondentes notas fiscais de serviços e materiais/produtos fornecidos ao Município.
 - 4. Recomendar que o Município não utilize empresas relacionadas quando realizar pesquisa de preço

É a instrução.

CAIS, 9 de abril de 2026.

Ato emitido por:

NYCHOLAS TRENTO LESSA DE CASTRO
Auditor de Controle Externo - Jurídica
Matrícula 52.650-9

Documento assinado digitalmente

Ato conferido por:

EDILSON GONÇALES LIBERAL
Auditor de Controle Externo - Jurídico
Matrícula 51.472-1

Documento assinado digitalmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Ato encaminhado por:

THIAGO NAPOLI CIRIACO DIAS

Matrícula nº 51.965-0

Coordenador

Documento assinado digitalmente

Encaminhe-se ao MPC, nos termos do art. 353 do Regimento Interno.