TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	503847/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE PATO BRANCO
INTERESSADO:	F.S. TERRAPLANAGEM LTDA, GERI NATALINO DUTRA, MUNICIPIO DE PATO BRANCO, S.W. SOLUÇÕES EM FERRAGENS LTDA.
ADVOGADO / PROCURADOR	GABRIEL WOOD, RODOLFFO GARDINI FAGUNDES
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2875/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Pato Branco. Deferimento de medida cautelar. Despacho nº 1417/25-GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno.

1 RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho n. 1417/25–GCMRMS (peça 25), abaixo reproduzido, em que deferi a medida cautelar pleiteada pelas empresas **SW – CENTRO DE VALORIZAÇÃO E GESTÃO DE RESIDUOS LTDA**. e **F.S TERRAPLANAGEM LTDA.** contra o **MUNICÍPIO DE PATO BRANCO**, por verificar a presença de indícios de irregularidades no Pregão Eletrônico n. 33/2025.

> "I. Trata-se de Representações da Lei de Licitações n. 14.133/2021, com pedido cautelar, formuladas por **SW – CENTRO DE VALORIZAÇÃO E GESTÃO DE RESIDUOS LTDA**. e por **F.S TERRAPLANAGEM LTDA.** contra o **MUNICÍPIO DE PATO BRANCO**, em razão de irregularidades oriundas do Pregão Eletrônico n. 33/2025.
>
> O certame objetiva a "contratação de empresa para serviços de manutenção de áreas verdes, incluindo corte de grama, roçada, capinagem, despraguejamento mecânico, rastelamento, transporte e descarte de resíduos orgânicos, com

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C

fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos".

A sessão pública foi agendada para o dia 12 de agosto de 2025, às 9h, e o valor total estimado da contratação é de R$ 2.246.127,00, por 12 (doze) meses de prestação de serviço.

a) Das razões apresentadas pela empresa **SW – CENTRO DE VALORIZAÇÃO E GESTÃO DE RESIDUOS LTDA.** (Processo n. 503847/25)

As irregularidades apresentadas pela representante dizem respeito a diversas falhas no instrumento convocatório, as quais comprometeriam a transparência e a regularidade do procedimento licitatório.

Inicialmente, destaca que o edital não especifica quais índices contábeis serão exigidos para a qualificação econômico-financeira, tampouco apresenta os valores mínimos ou parâmetros de referência para esses índices.

Aponta que a planilha de composição de custos assinada por engenheiro é requisito essencial à verificação da adequação técnica da proposta, contudo, não foi disponibilizada aos licitantes.

Observa, ainda, contradição entre o edital e o Estudo Técnico Preliminar, uma vez que o serviço de despraguejamento químico, previsto neste último, não consta no instrumento convocatório. Soma-se a isso a ausência de informações técnicas fundamentais, como o dimensionamento do serviço, os quantitativos mínimos de pessoal e de equipamentos necessários à sua execução, bem como a definição de métricas de produtividade e dos insumos exigidos.

Sustenta que há omissão quanto à classificação dos resíduos a serem geridos, à metodologia de gestão e ao controle ambiental. Também informa a inexistência de previsão sobre a qualificação técnica da equipe de supervisão, ou sobre os quantitativos mínimos de profissionais destinados à fiscalização e à gestão contratual.

Além disso, verifica que o edital falha ao deixar de esclarecer as condições e responsabilidade pelos custos de transporte dos colaboradores. Aponta, igualmente, que inexistem critérios para a consideração da depreciação de equipamentos na formação dos custos, e de exigência expressa sobre o uso de tecnologia de controle para a execução e fiscalização dos serviços.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C

Por fim, entende que o instrumento convocatório não é suficientemente claro quanto à exigência de garantia da proposta, o que compromete a segurança jurídica do certame.

Por todo o exposto, requer a suspensão imediata do instrumento convocatório.

b) Das razões apresentadas pela empresa **F.S TERRAPLANAGEM LTDA.** (Processo Apenso n. 50790-7/25)

A **F.S TERRAPLANAGEM LTDA.** alega, do mesmo modo, que o edital do Pregão Eletrônico n. 33/2025, promovido pelo Município de Pato Branco, contém vícios materiais que comprometem a legalidade e a transparência do certame.

Afirma que não foi apresentado orçamento detalhado com a devida responsabilização técnica. Ademais, embora o edital mencione a existência de "planilha orçamentária", alega que esta não foi disponibilizada de forma válida aos interessados e nem sequer foi assinada por profissional habilitado, o que invalida a própria estimativa de preços e compromete o procedimento licitatório.

Sustenta que os requisitos de qualificação econômico-financeira não foram definidos de forma objetiva, baseados em índices financeiros ou parâmetros claros, o que inviabiliza a aferição da capacidade financeira dos licitantes.

Adverte que a continuidade do procedimento, sem as devidas correções, poderá resultar na celebração de contratos inexequíveis, prejuízo ao erário e na má prestação dos serviços.

Nesse sentido, requer a imediata suspensão do certame e a retificação do edital.

Através do Despacho n. 1377/25 (peça 15), intimei o Município de Pato Branco para apresentação de esclarecimentos iniciais.

Anteriormente à manifestação do município, às peças 19-20, a **SW – CENTRO DE VALORIZAÇÃO E GESTÃO DE RESIDUOS LTDA.** apresentou nova manifestação informando que, após ser questionado pelas licitantes sobre a necessidade de apresentação de planilha de custos pelo licitante vencedor, o município esclareceu que "o edital deste Pregão Eletrônico não prevê apresentação de planilha de custos".

Ressalta o pedido de suspensão do procedimento, considerando que "a *continuidade do certame nestes termos levará à contratação de uma*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C

proposta cujos custos são uma caixa-preta, com altíssimo risco de ser inexequível e de causar prejuízos irreparáveis ao interesse público (...)".

Em sequência, em resposta (peça 22), o Município de Pato Branco apresenta manifestação e traz aos autos o parecer jurídico que subsidiou a contratação.

O município expõe que o parecer justificou a ausência de planilha de custos alegando que os serviços contratados não são do tipo contínuo por dedicação exclusiva. Entende que a Lei 14.133/2021 exige a realização de orçamento, mas não a divulgação de planilha de composição "*quando o objeto é comum e pode ser cotado por preço global ou preço unitário simples (R$/m2)". O contrato não prevê quantitativo fixo de horas nem pessoal exclusivo alocado em tempo integral, situação em que as IN 05/2017 E 73/2022 da SEGES/MGI recomendam planilha. No processo em questão, a formação de preço depende da produtividade que cada empresa consegue alcançar. Fornecer uma única estrutura de custos criaria distorções e até inviabilizaria ganhos de eficiência.*"

Quanto à alegação de contradição com o Estudo Técnico Preliminar, informa que o termo de referência foi ajustado para a publicação do edital, não havendo razões para a modificação do documento.

Referente ao dimensionamento do serviço, quantitativos de pessoal e de equipamentos, aponta que o edital contempla, no item VI, os locais, metragem e cronograma de execução dos serviços.

O município esclarece que, embora não tenha sido feita menção formal à ABNT NBR 10004:2024 em item específico do edital, as informações quanto à natureza dos resíduos estavam especificadas no Termo de Referência, sendo que a própria descrição das atividades já qualifica a biomassa gerada como "resíduo orgânico não perigoso".

Quanto aos critérios de qualificação técnica da equipe de supervisão e fiscalização, informa que as atividades serão acompanhadas por representante da administração pública devidamente designado, com o apoio da equipe técnica.

Diz que o edital não é de terceirização de serviços e que os custos com transporte dos colaboradores, manutenção e depreciação dos equipamentos deverão ser suportados pela empresa contratada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C

Sustenta que a lei de licitações não impõe a exigência da garantia da proposta e que esta não foi prevista no edital, considerando que o processo em questão não trata de serviços de grande vulto.

É o breve relato.

II. Presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 30 e 32 da Lei nº 113/2005, bem como dos artigos 275 e 277 do Regimento Interno, recebo a Representação.

Compulsando os autos, com fulcro nos artigos 282, § 1º, 400, § 1º-A, e 403, II e III, do Regimento Interno, acolho o pedido de expedição de medida cautelar para o fim de determinar a imediata suspensão do Pregão Eletrônico n. 33/2025 do Município de Pato Branco, no estado em que se encontra.

Em sede de cognição sumária, entendo que a ausência de planilha com a discriminação dos custos unitários, na forma suscitada pela representante, justifica a imediata concessão da medida cautelar.

A Lei 14.133/21 exige a decomposição dos custos como regra geral, conforme dispõe os artigos 6, XXIII e 18, IV:

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

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

i) **estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado**;

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C

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:

IV - **o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação**;

Contudo, o termo de referência (peça 7, fl.55) traz somente a estimativa total dos custos, sem discriminar os seus componentes, impossibilitando a averiguação da viabilidade e exequibilidade das propostas, bem como o estabelecimento de referências para eventual reajuste de preços, visando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O orçamento detalhado é instrumento fundamental para a identificação precisa de todos os componentes que integram a prestação do serviço para a formação do preço. Nas lições de Marçal Justen Filho:

"É dever jurídico da Administração Pública elaborar a planilha mais consistente possível. Isso significa a necessidade de estimar todos os itens de custos, tomar em vista todas as despesas diretas e indiretas e atingir um resultado que seja respaldado por informações objetivas"[1]

Nesse sentido, é o Acórdão n. 931/2020-STP, proferido em sede de Consulta neste Tribunal de Contas:

"Como bem apontado pela unidade técnica, o art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93 é expresso ao determinar que obras e serviços somente poderão ser licitados se "existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários". **Deveras, a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado é exigência imposta pela legislação sem qualquer**

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 16ª Ed., rev. atual. e ampliada São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 191

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C

condicionante ou relativização. Inclusive o dispositivo impõe que a inobservância da regra acarretará "a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa" (art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93). A identificação e apresentação expressa dos custos unitários dos serviços que serão adquiridos é fundamental para que se possa dimensionar com maior precisão, ainda que de maneira estimada, todos os componentes que integram o objeto licitado e os requisitos adotados pelo gestor para a formação de seu preço. A existência de planilhas também é importante para facilitar a verificação de eventuais aumentos de custos e seu espectro de incidência em eventual reajuste. A ausência de uma planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado torna impossível identificar a vantajosidade da contratação e sua manutenção. Ademais, tal acuro da exigência legal é fundamental para garantir maior transparência nas aquisições públicas, o que viabiliza e instrumenta o controle social e o controle externo. Nesse sentido, destaco o opinativo ministerial ao apontar que "...é no processo de elaboração da planilha com custos unitários que a Administração Pública alcança níveis mais concretos do planejamento estatal, agregando dados objetivos sobre o serviço a ser contratado, o que é necessário inclusive para alinhar a atuação administrativa com os limites orçamentário e financeiro." (Parecer nº 357/19 – PGC, peça 16, fl. 4). Nessa linha, observo que o caráter imprescindível da elaboração de planilhas detalhadas de custos tem sido reforçado por esta Corte em reiterados julgados, como demonstram as manifestações da SJB e da CGM. Destaco os Acórdãos n. 1246/19 – Segunda Câmara e nº 3197/16 – Pleno."

Ainda, a despeito das justificativas trazidas pelo município, destaco que mesmo para contratos de serviços que não sejam continuados, e sem dedicação exclusiva, permanece necessária a apresentação dos custos de pelos menos cinco elementos: mão de obra, insumos, despesas operacionais e administrativas, lucro e tributos. Sobre o assunto, já se manifestou o Tribunal de Contas da União:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C

“a Nota Explicativa ao Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, contida no Modelo de Pregão Eletrônico para contratação de serviços continuados, sem dedicação exclusiva de mão de obra, elaborado pela Advocacia-Geral da União e disponibilizado pela Consultoria Jurídica da União no Estado da Bahia, informa o seguinte, in verbis (peça 41, p. 12-13):Nota explicativa: **A exigência de planilha de formação de preços na licitação de serviços costuma ser regra, por dois motivos principais:1º para fins de aferição da exequibilidade da proposta e da aceitabilidade dos custos nela embutidos, vez que, sem a planilha, o julgador só tem acesso ao preço final cotado pelo licitante, sem dispor de informações mínimas sobre a viabilidade e a compatibilidade dos custos nele embutidos**; 2º para fins de repactuação, nos serviços de execução continuada sujeitos a prorrogação de vigência, vez que, sem a planilha, o órgão não tem como verificar a efetiva variação dos custos contratuais, pressuposto para a repactuação. Assim, a exigência de planilha de custos é padrão nas licitações de serviços em geral, nos termos do art. 15, XII, "a", da Instrução Normativa SLTI/MPOG n° 02/2008. [...] O órgão licitante, assim, deve elaborar modelo simplificado de planilha, de acordo com as particularidades do objeto da contratação, indicando aos licitantes os elementos mínimos que devem ser demonstrados na decomposição dos custos do serviço a ser cotado. Dessa forma, possuirá parâmetros objetivos para aferir a exequibilidade das propostas apresentadas. Normalmente, o modelo de planilha deve separar os custos relativos a no mínimo cinco elementos: mão de obra, insumos, despesas operacionais administrativas, lucro e tributos. [...]

os serviços que compõem o objeto do Contrato 78/2011-COLOG, firmado entre o Comando Logístico do Exército Brasileiro e a sociedade empresária Hope Consultoria de Recursos Humanos S.A., " (...) não possuem natureza continuada e nem cessão de mão de obra, (...) ", motivo pelo qual o modelo de planilha de formação de preços preconizado na Instrução Normativa 2/2008 SLTI/MPOG " (...) não é com ele compatível (...) " e, somadas às demandas específicas do V Jogos Mundiais Militares, conduziram à adoção, na fase de planejamento, " (...) de uma planilha simplificada (...) ", dividida em cinco grandes grupos de formação de custos (peça 41, p. 14);” (TCU – Acórdão n.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C

2443/2018 – Plenário – Rel. Walton Alencar Rodrigues – j.24/10/2018)

Logo, ressalto que apenas o fato de os serviços não serem contínuos e prestados sem mão de obra fixa não é suficiente para afastar a necessidade de realização de um orçamento mínimo, sendo necessária a elaboração de uma justificativa adequada para a administração não apresentar planilha com uma composição mínima dos custos, em situações em que não é possível a discriminação de valores, o que não se infere na situação em apreço.

Assim, entendo que um detalhamento mínimo é imprescindível para o julgamento das propostas e estabelecimento de referências de preços, de modo que a omissão do edital ofende a legislação de regência e a jurisprudência desta Corte de Contas, restando caracterizada a probabilidade do direito invocado.

O perigo da demora também se encontra presente, uma vez que o procedimento está em vias de ser homologado, conforme informações constantes no portal da transparência do município.

Logo, em razão da presença cumulativa dos requisitos, **DEFIRO A CAUTELAR** para determinar a suspensão do Pregão Eletrônico n. 33/2025, promovido pelo Município de Pato Branco.

III. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que promova:

a) a expedição, pelos meios de comunicações disponíveis[2], em razão da urgência, de **INTIMAÇÃO** do **MUNICÍPIO DE PATO BRANCO** para que promova a imediata suspensão dos procedimentos que envolvam o Pregão Eletrônico n. 33/2024, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação.

b) por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos artigos 278, II e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, promova-se a **CITAÇÃO** do **MUNICÍPIO DE PATO BRANCO**, por meio de seu representante legal, da Secretária de Educação, Ivete Ferrarini Iakmiu e do Secretário de Meio Ambiente, Vicente Lucio Michaliszyn, para que no prazo de 15 (quinze) dias, conforme artigo 35, II, alínea “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal, esclarecimentos quanto aos fatos

[2] Telefone, aplicativo de mensagens, fax, etc.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C

narrados pelo Representante, e apresentem cópia integral do processo licitatório referente ao certame.

IV. Transcorrido o prazo para apresentação de defesa, encaminhe-se o presente à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para suas respectivas manifestações.

V. Após, voltem-me conclusos.

VI. Publique-se."

2 VOTO

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Já tendo sido promovidas as comunicações determinadas no item III do ato ora homologado, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo para que se aguarde a manifestação dos interessados.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 1417/25-GCMRMS (peça 25).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 9 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.I55C