TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	198785/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ
INTERESSADO:	BURITI - SERVIÇOS EMPRESARIAIS S/A, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, FERNANDO MAURO NASCIMENTO GUEDES, NICKOLAS BASSO STERNHEIM, WILSON BLEY LIPSKI
ADVOGADO / PROCURADOR	ADRIANO MARCOS MARCON, ANA CLAUDIA GRIGGIO, ANDRE LUIZ SCUSSIATO FARIAS, BARBARA DE SOUZA FENLEY KRAUSE, ELIZABET NASCIMENTO POLLI, FABIANA DE ALMEIDA PASQUOTTO, FERNANDA BENDER COLLODEL, FERNANDO BLASZKOWSKI, FERNANDO MASSARDO, FILIPE EMANUEL NEVES DA SILVA, FRANCYANE HANSEN FERREIRA, GIANNY VANESKA GATTI FELIX, INÁCIO HIDEO SANO, IVO KRAESKI, IZABELI DOMBROSKI, JANCELINE LABEGALINI SOARES, JOAO PAULO DE PAULA KIRSCH, JOELMA SILVIA SANTOS PINTO, JOSE CARLOS PEREIRA MARCONI DA SILVA, JOSIANE BECKER, JULIANA FAGUNDES KRINSKI, JULIANA MORAIS, KATIA CRISTINA GRACIANO JASTALE, LARISSA RAMOS PONTONI, LORENA MORO DOMINGOS DAL MOLIN, LUCIANO SILVA DE LIMA, MARCUS VENÍCIO CAVASSIN, MARIA LUCIA DEMETRIO SPARAGA, MARIELZA FORNACIARI BLOOT, MARINA ELISE COSTA DAL LIN, MAURICI ANTONIO RUY, MAYRA DE SOUZA SCREMIN, MOEMA REFFO SUCKOW, RAFAEL STEC TOLEDO, RAQUEL CANCIO FENDRICH TESSARI, RODRIGO DE BARROS LOPES, RUBIA MARA CAMANA, SAMIR WINTER
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2451/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Licitação Eletrônica nº 1134/2025 – Sanepar. Lei nº 13.303/2016 e Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Sanepar (RILC). Sigilo do valor estimado preservado. Insuficiência da divulgação das premissas quantitativas e metodológicas necessárias à elaboração das propostas. Qualificação econômico-financeira. Insuficiência da motivação específica quanto à aderência dos índices aos riscos concretos da contratação. Parcelamento do objeto em três lotes. Opção tecnicamente justificada e alinhada à configuração das microrregiões instituídas pela Lei

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

Complementar Estadual nº 237/2021. Procedência parcial.

Relatório

Cuidam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Buriti Serviços Empresariais S/A em face da Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar, por supostas irregularidades identificadas na Licitação Eletrônica nº 1134/2025, que tem por objeto a contratação de serviços de atendimento presencial aos clientes nas Centrais de Relacionamento da Sanepar.

Requereu a Representante, em sede cautelar, a suspensão do processo licitatório e, no mérito, a correção do instrumento convocatório pelo órgão licitante, notadamente quanto à apresentação e composição do orçamento estimado, às exigências de habilitação econômico-financeira e à forma de parcelamento do objeto licitado.

Sob tais aspectos, em apertada síntese, alegou (i) ausência de detalhamento dos quantitativos e dos preços unitários no orçamento estimado; (ii) insuficiência das exigências de habilitação econômico-financeira diante do vulto da contratação; e (iii) necessidade de maior parcelamento do objeto licitado.

Instruiu a petição inicial com os documentos constantes das peças 4 a 11 dos autos.

Por meio do Despacho nº 383/25-GCFAMG (peça 15), a medida cautelar pleiteada foi concedida e, posteriormente, homologada pelo Acórdão nº 723/25 – Tribunal Pleno (peça 21), determinando-se a citação das partes interessadas para o exercício do contraditório.

Contra a decisão concessiva da cautelar, a Sanepar interpôs Recurso de Agravo (peças 24 a 46).

Em sede de contraditório (peça 48), a Sanepar e seu Diretor-Presidente, Sr. Wilson Bley Lipski, informaram que a Companhia possui Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios (RILC) e observa as diretrizes da Lei nº 13.303/2016, destacando que o Edital da Licitação Eletrônica nº 1134/2025 foi elaborado em conformidade com tais normativos.

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

Nessa perspectiva, sustentaram, quanto à não disponibilização de planilha de composições e custos unitários detalhados, que tal obrigatoriedade não consta da Lei nº 13.303/2016 tampouco do RILC-Sanepar, cabendo aos interessados na licitação a quantificação dos custos quando da avaliação do que é necessário para a execução do objeto, de modo a não engessar as propostas ao mero desconto por itens.

Aduziram, ainda, que todas as informações necessárias à precificação dos serviços estão detalhadas nos anexos que acompanham o Edital, sendo estas suficientes para a elaboração dos custos por cada licitante, conforme seu plano de negócio.

Já em relação ao apontamento voltado à qualificação econômico-financeira prevista no edital, afirmaram que os critérios eleitos para aferição da boa situação financeira das licitantes, tendo em vista o objeto da futura contratação, são razoáveis e proporcionais, pois consideram, suficientemente, não apenas a dimensão econômica das licitantes, mas também sua atual condição econômico-financeira, sem exigências desnecessárias e restritivas à verificação da aptidão das licitantes.

Por fim, acerca da composição dos lotes do certame, apontaram que a divisão proposta se alinha à configuração das microrregiões instituídas pelo novo marco regulatório do saneamento no Estado do Paraná, de modo a permitir melhor gestão e padronização dos serviços licitados, em especial para adequação dos procedimentos de atendimento ao Regulamento de Água e Esgoto do Estado do Paraná.

Ao final, requereram a improcedência da Representação, juntando documentos às peças 49 a 69.

O pedido de efeito suspensivo da cautelar, formulado em sede de Agravo pela Representada, foi indeferido por meio do Despacho nº 470/25 – GCFAMG (peça 71), sendo os Embargos de Declaração opostos (peças 78 a 81) contra essa decisão, respectivamente, recebidos e não acolhidos, nos termos dos Despachos nº 578/25 – GCFAMG (peça 82) e nº 633/25 – GCFAMG (peça 87).

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

Às peças 96 a 105, a Sanepar e os Srs. Wilson Bley Lipski (Diretor-Presidente da Companhia), Fernando Mauro Nascimento Guedes (Diretor Administrativo) e Nickolas Basso Sternheim (Gerente de Aquisições) ratificaram as razões de contraditório e os documentos que instruíram a defesa apresentada às peças 48 a 69, requerendo, ao final, a improcedência da Representação.

Submetidos os autos à análise da 1ª Inspetoria de Controle Externo, esta manifestou-se, por meio da Instrução nº 28/25 - 1ICE (peça 108), pela improcedência da Representação da Lei de Licitações, sob os seguintes fundamentos:

(i) a SANEPAR agiu de acordo com a legislação ao impor sigilo acerca do valor estimado do contrato a ser celebrado, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, em estrito cumprimento ao artigo 34 da Lei nº 13.303/2016.

(ii) a adoção dos índices decorre de decisão administrativa é escorada na legislação e conta com critérios objetivos para sua adoção, inclusive por meio de ato administrativo abstrato, que pode ser utilizado em cada caso concreto, não permitiu vislumbrar nenhum desvio na fixação das exigências econômico-financeiras arroladas no edital;

(iii) a adoção do parcelamento do objeto em três lotes decorre de avaliação e estudos preliminares, assim como coincidir o atendimento presencial com a área das microrregiões estabelecidas pela Lei Complementar Estadual nº 237/21.

Corroborando o entendimento apresentado pela unidade técnica, o Ministério Público de Contas opinou pela improcedência da Representação, com a revogação da cautelar outrora concedida (peça 109).

Em manifestação complementar (peças 113 a 117), a Representante veio aos autos reiterar os fundamentos da Representação proposta contra a Licitação Eletrônica nº 1134/2025.

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

Para tanto, sustentou que a Sanepar interpretou indevidamente o artigo 34 da Lei nº 13.303/2016 ao deixar de divulgar os quantitativos que embasaram a formação dos preços, afirmando que o sigilo legal alcança apenas o valor estimado da contratação, e não os quantitativos e as demais informações necessárias à elaboração das propostas, aduzindo que a ausência desses dados dificulta a formulação das propostas, compromete a avaliação da exequibilidade dos preços, prejudica a fiscalização contratual e transfere aos licitantes riscos que deveriam ser suportados pela Administração na fase de planejamento.

Argumentou, ademais, que a omissão dos quantitativos gera assimetria informacional entre os participantes, favorecendo empresas que já detenham conhecimento pretérito das condições operacionais e comprometendo a isonomia do certame, situação agravada pela adoção do modo de disputa fechado, reforçando que a falta de informações essenciais configura fator capaz de restringir a competição e ampliar os riscos de apresentação de propostas inexequíveis ou excessivamente onerosas.

Quanto à habilitação econômico-financeira, a Representante novamente questionou a exigência de índice de endividamento geral igual ou inferior a 0,80, por considerá-la excessivamente permissiva diante do vulto da contratação e da intensa utilização de mão de obra, consignando que o edital não apresentou justificativa técnica específica para a adoção desse parâmetro, o que caracterizaria vício de motivação e ampliaria os riscos de inexecução contratual, paralisação dos serviços e eventual responsabilização subsidiária da estatal por obrigações trabalhistas.

Ao final, requereu o julgamento de procedência da Representação, com a confirmação definitiva da suspensão cautelar, a anulação do edital e, em eventual nova licitação, a divulgação prévia dos quantitativos que compõem o objeto e a elaboração de justificativa técnica específica para os critérios de qualificação econômico-financeira adotados.

Retirado o feito de pauta de julgamento por solicitação do relator e decisão do Colegiado (peça 119), vieram os autos conclusos para reexame da matéria.

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

É o relatório.

Fundamentação

Examinados os autos, e respeitosamente divergindo, em parte, dos opinativos convergentes da 1ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, após aprofundamento analítico da matéria, entendo que a presente Representação da Lei de Licitações comporta juízo de procedência parcial, nos termos da fundamentação que passo a expor.

As insurgências deduzidas concentram-se, em essência, em três eixos: (i) a suficiência das informações disponibilizadas aos licitantes para a elaboração das propostas econômicas, à luz do artigo 34 da Lei nº 13.303/2016; (ii) a adequação e a motivação dos critérios de qualificação econômico-financeira estabelecidos no instrumento convocatório, em cotejo com a Resolução Conjunta nº 455/2024; e (iii) a razoabilidade do parcelamento do objeto em três lotes.

Quanto à insuficiência da divulgação das premissas quantitativas e metodológicas necessárias à elaboração das propostas, constata-se que a controvérsia central, no ponto, não reside, em verdade, na obrigatoriedade, ou não, de divulgação dos custos unitários integrantes do orçamento estimado, mas sim na aferição objetiva quanto à suficiência das premissas quantitativas e metodológicas disponibilizadas aos licitantes para a formulação consciente e exequível de suas propostas.

O artigo 34[1] da Lei nº 13.303/2016, invocado como fundamento defensivo pela Sanepar, ao autorizar o sigilo do valor estimado da contratação, ressalva expressamente, em sua parte final, que tal faculdade se dá "*sem prejuízo*

[1] Art. 34. O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificação na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.
§ 1º Na hipótese em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, a informação de que trata o caput deste artigo constará do instrumento convocatório.
§ 2º No caso de julgamento por melhor técnica, o valor do prêmio ou da remuneração será incluído no instrumento convocatório.
§ 3º A informação relativa ao valor estimado do objeto da licitação, ainda que tenha caráter sigiloso, será disponibilizada a órgãos de controle externo e interno, devendo a empresa pública ou a sociedade de economia mista registrar em documento formal sua disponibilização aos órgãos de controle, sempre que solicitado.
§ 4º (VETADO).

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

da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas", introduzindo distinção normativa relevante entre o sigilo autorizado — que incide sobre o valor monetário estimado da contratação — e os elementos técnicos e operacionais que integram sua composição e que se revelam indispensáveis à formulação das propostas pelos particulares.

Sob essa perspectiva, verifica-se que a defesa apresentada pela Companhia parte de premissa parcialmente equivocada ao equiparar o sigilo do valor estimado à possibilidade de retenção das premissas quantitativas do orçamento, tratando como sinônimas categorias normativas distintas, quando a própria Lei das Estatais e o RILC-Sanepar preservam, com clareza, a exigência de divulgação dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas, ainda que adotado o sigilo orçamentário.

Não se ignora que o Termo de Referência da Licitação Eletrônica nº 1134/2025 (peças 54 a 57) contempla elementos relevantes, tais como a distribuição geográfica das centrais de relacionamento, os quantitativos de postos de trabalho por lote, as funções previstas, os horários de atendimento e as estimativas médias de atendimentos mensais por gerência comercial — os quais, contudo, embora necessários, não se mostram, por si sós, suficientes para permitir a plena reconstrução das premissas econômicas subjacentes à formação do preço máximo admitido em cada lote, notadamente diante da complexidade da contratação, do vulto econômico envolvido (R$ 132.981.830,79 no somatório dos três lotes) e do caráter intensivo em mão de obra dedicada dos serviços a serem prestados.

Nesse sentido, importa esclarecer, que tal entendimento demanda, preliminarmente, a fixação da linha divisória conceitual entre o que se encontra abrangido pela faculdade de sigilo autorizada pelo artigo 34 da Lei nº 13.303/2016 e o que dela permanece excluído por força da ressalva contida na parte final do próprio dispositivo — distinção que, ainda que aparentemente simples em sua formulação abstrata, exige rigor conceitual quando transposta ao caso concreto, pois o sigilo autorizado incide, exclusivamente, sobre o valor monetário estimado da contratação e sobre os elementos que compõem sua expressão pecuniária (preços

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

unitários adotados pela Administração, valores atribuídos a benefícios, encargos e insumos, margens de BDI e memória de cálculo consolidada), permanecendo fora do sigilo — e, portanto, sujeitas à divulgação — as premissas técnicas, quantitativas e metodológicas que descrevem o objeto, dimensionam a operação e permitem ao particular compreender, em bases minimamente homogêneas, o que efetivamente será executado.

A relevância da adequada disponibilização das premissas orçamentárias assume contornos ainda mais expressivos em contratações dessa natureza, uma vez que a ausência de parâmetros mínimos de dimensionamento operacional, de produtividade e de composição de encargos transfere aos licitantes parcela desproporcional do risco de planejamento, fenômeno que compromete não apenas a isonomia material entre os concorrentes, mas também a própria vantajosidade da contratação para a Administração, na medida em que estimula a incorporação, no preço ofertado, de margens defensivas destinadas à cobertura de incertezas evitáveis, comprometendo, por via oblíqua, o próprio interesse público subjacente ao certame.

Fixada essa premissa e transportando-a à realidade concreta da Licitação Eletrônica nº 1134/2025, identifica-se um conjunto minimamente delimitável de elementos cuja divulgação se impunha à Sanepar e cuja ausência caracteriza a assimetria informacional que ora se reconhece.

No plano das premissas quantitativas, o Termo de Referência, embora informe o total de postos de trabalho por lote e por gerência comercial, não contempla a distribuição pormenorizada da força de trabalho por central de relacionamento — com discriminação de jornadas e turnos —, tampouco explicita a proporção considerada entre atendentes efetivos e reservas necessárias para cobertura de afastamentos legais, elemento essencial ao adequado dimensionamento econômico de contratos intensivos em mão de obra dedicada; de igual modo, embora divulgadas médias mensais estimadas de atendimentos por gerência comercial, não se disponibiliza a série histórica pormenorizada dos exercícios anteriores por unidade, tampouco os padrões de sazonalidade mensal e semanal e os picos de demanda relacionados a eventos específicos, ausentes,

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

ainda, os tempos médios de atendimento considerados por tipologia de serviço, a distribuição percentual entre essas tipologias e o tempo médio ponderado que fundamentou o dimensionamento operacional da contratação.

Ainda no plano quantitativo, no que se refere à estrutura física exigida, embora tenha sido informado, em resposta a pedido de esclarecimento consolidado no Comunicado nº 01, o quantitativo de veículos, computadores, mesas, cadeiras e demais equipamentos necessários à base administrativa, tais elementos permanecem dispersos entre o Termo de Referência e os comunicados, quando deveriam integrar, de forma consolidada, o próprio instrumento convocatório.

No plano das premissas metodológicas, cuja divulgação constitui o núcleo mais sensível da regularização a ser determinada, impõe-se à Companhia a explicitação da lógica técnica utilizada para converter os elementos quantitativos em dimensionamento operacional e econômico da contratação, não se cogitando, evidentemente, da divulgação da memória de cálculo monetária — que permanece protegida pelo sigilo autorizado pela Lei das Estatais —, mas sim dos modelos técnicos empregados no dimensionamento dos postos de trabalho, tais como a fórmula ou o método adotado, os parâmetros de entrada considerados e os fatores de correção aplicados para absenteísmo e rotatividade, cuja ausência impede o licitante de aferir a razoabilidade do próprio dimensionamento presumido pela Administração, deslocando indevidamente para o particular o ônus de reconstruir, por engenharia reversa, o planejamento operacional que caberia à contratante disponibilizar.

Impõe-se, ainda, a explicitação, no corpo do edital, da convenção coletiva de trabalho adotada como referência para o dimensionamento — informação que, embora prestada em resposta a esclarecimento consolidado no Comunicado nº 02, no qual se indicou a utilização da FEACONSPAR e do SINDEPRESTEM, deveria integrar formalmente o instrumento convocatório, com indicação dos pisos salariais, dos benefícios convencionais considerados, dos reajustes previstos em datas-bases durante o período contratual e da metodologia de repactuação aplicável —, pertinência que decorre não apenas do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, mas também da própria natureza cogente das normas convencionais

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

trabalhistas, cujo descumprimento por parte da contratada pode ensejar responsabilização subsidiária da Companhia, nos termos consolidados pela jurisprudência trabalhista.

De igual modo, revela-se necessária a explicitação da estrutura metodológica dos encargos sociais e trabalhistas considerada, com indicação dos percentuais aplicáveis a título de contribuição previdenciária patronal, FGTS, seguro de acidente do trabalho e das provisões para férias, décimo terceiro salário, aviso prévio e multa rescisória, elementos que, embora não constituam valores monetários protegidos pelo sigilo, integram a estrutura técnica indispensável à precificação exequível, aplicando-se raciocínio análogo aos itens que compõem o BDI considerado pela Administração — despesas administrativas, tributos incidentes e lucro —, cuja composição estrutural, dissociada dos percentuais efetivamente adotados, pode e deve ser explicitada para preservar a homogeneidade das propostas.

No plano das premissas operacionais, revela-se necessária melhor explicitação da divisão de responsabilidades pela estrutura de suporte à execução, com indicação dos recursos a serem fornecidos pela contratante — designadamente, imóveis, mobiliário fixo e sistemas de informação —, dos recursos de responsabilidade exclusiva da contratada, dos prazos de disponibilização da estrutura da Companhia e dos requisitos técnicos e sistêmicos aplicáveis, com especial atenção às exigências de integração com os sistemas corporativos da Sanepar, à responsabilidade por licenças e manutenção, aos requisitos mínimos de segurança da informação e à observância da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Finalmente, e com o maior impacto sistêmico dentre os elementos ora indicados, impõe-se a incorporação, ao instrumento convocatório, da matriz de riscos da contratação, peça estruturante das contratações regidas pela Lei nº 13.303/2016, cuja função consiste precisamente em explicitar a distribuição dos riscos entre contratante e contratada, os eventos caracterizadores de desequilíbrio econômico-financeiro e as responsabilidades por eventos extraordinários, sendo certo que sua ausência compromete a própria alocação eficiente de riscos e

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

transfere para a fase de execução controvérsias que deveriam ter sido antecipadas e disciplinadas na fase preparatória.

O conjunto de elementos ora indicado, embora não exaustivo, delimita o núcleo mínimo de premissas quantitativas, metodológicas e operacionais cuja divulgação se impunha à Sanepar e cuja ausência caracteriza, no caso concreto, a insuficiência da fase preparatória.

Cumpre registrar que o que se reconhece não é a existência de dever de divulgação do valor estimado ou da memória de cálculo integral do orçamento — o que efetivamente esbarraria no sigilo autorizado pelo artigo 34 da Lei nº 13.303/2016 —, mas sim a insuficiência da disponibilização das premissas quantitativas, metodológicas e operacionais que fundamentaram o dimensionamento econômico da contratação, elementos cuja divulgação a própria lei preserva mesmo em regime de sigilo orçamentário e cuja ausência compromete a plena elaboração das propostas em condições de isonomia material e de exequibilidade objetivamente aferível.

A distinção entre o sigilo do orçamento e a transparência das premissas elencadas cumpre função dupla, pois, de um lado, preserva a proteção contra a chamada ancoragem de preços — impedindo que os licitantes formulem propostas artificialmente aderentes ao valor de referência da Administração — e, de outro, salvaguarda a autonomia empresarial dos participantes, permitindo que cada licitante estruture livremente seus custos a partir de sua própria regra de negócio, produtividade, tecnologia empregada e modelo operacional, sem ficar constrangido a inferir, por tentativa e erro, as premissas ocultas do planejamento estatal.

Portanto, no ponto, a procedência parcial da Representação se faz coerente com vistas a determinar à Sanepar a complementação da fase preparatória da contratação, mediante a explicitação e divulgação das premissas quantitativas, operacionais e metodológicas utilizadas no dimensionamento econômico do certame, em extensão suficiente para permitir a adequada formulação das propostas pelos licitantes, preservado o sigilo do valor estimado da contratação nos termos autorizados pela legislação de regência.

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

Igualmente merece acolhimento parcial a insurgência dirigida contra os critérios de qualificação econômico-financeira estabelecidos no edital, ainda que por fundamentos parcialmente distintos daqueles articulados pela Representante.

Não se questiona, em abstrato, a legalidade dos parâmetros previstos na Resolução Conjunta nº 455/2024, a qual disciplina, de forma padronizada, os índices de liquidez corrente, liquidez geral, endividamento geral e patrimônio líquido mínimo exigíveis nas licitações promovidas pela Sanepar, conforme o objeto contratado, apresentando referida resolução motivação institucional geral para os parâmetros adotados e distinguindo, inclusive, entre contratações de fornecimento de bens, prestação de serviços com e sem mão de obra dedicada, obras e serviços de engenharia e demais categorias contratuais.

Ocorre, todavia, que a existência de ato normativo interno estabelecendo parâmetros gerais de qualificação econômico-financeira não dispensa a Administração do dever de motivação específica quando se trata de contratação de elevada complexidade, expressiva materialidade e riscos particulares, sob pena de se converter a padronização — instrumento legítimo de segurança jurídica e isonomia — em automatismo decisório apartado da realidade concreta da contratação, em descompasso com a exigência de motivação devida, que demanda a justificação dos índices no processo administrativo da licitação.

No caso concreto, a contratação em análise apresenta características que reclamam pronunciamento motivador específico por parte da Sanepar, pois se refere a prestação continuada de serviços essenciais de relacionamento com o usuário, com dedicação exclusiva de mão de obra, distribuída em centenas de postos de trabalho espalhados por todas as microrregiões do Estado do Paraná, com valor global superior a R$ 132 milhões e prazo de execução estimado em trinta e seis meses, características que, notadamente o caráter intensivo em mão de obra e o elevado potencial de passivo trabalhista subsidiário, impõem à Administração o dever de demonstrar, de forma objetiva e individualizada, a adequação da utilização dos índices padronizados na resolução interna aos riscos concretos desta específica contratação.

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

Do exame dos autos, contudo, não se identifica manifestação técnica específica que demonstre a aderência dos parâmetros exigidos às peculiaridades da presente contratação, limitando-se a Companhia a invocar a existência da Resolução Conjunta nº 455/2024 como fundamento suficiente, o que não atende integralmente à exigência de motivação individualizada reclamada pela natureza excepcional do objeto licitado.

Impende registrar que a própria Resolução Conjunta nº 455/2024, ao disciplinar contratações de outra natureza, mas de vulto econômico equivalente ao presente certame, estabelece parâmetros mais rigorosos de endividamento geral, o que reforça a necessidade de motivação específica quanto à opção por índice mais permissivo em contratação de expressiva materialidade e elevada dependência operacional de mão de obra dedicada, na qual eventual insolvência do contratado pode acarretar, além da descontinuidade do serviço público essencial, responsabilização subsidiária da Sanepar por passivos trabalhistas, nos termos consolidados pela jurisprudência trabalhista.

Não se pretende, com tais considerações, substituir a discricionariedade técnica da Administração pela avaliação desta Corte de Contas quanto ao patamar ideal dos índices econômico-financeiros, tarefa que efetivamente extrapola os limites do controle externo, reconhecendo-se, na questão, exclusivamente a insuficiência da motivação específica que amparou a adoção dos parâmetros para o certame em exame, deficiência que reclama complementação por parte da Sanepar mediante demonstração objetiva da correlação entre os índices exigidos e os riscos concretos da contratação.

Reconhece-se, portanto, também nesse ponto, a procedência parcial da Representação, para o fim de determinar à Sanepar a apresentação de motivação específica e individualizada demonstrando a aderência dos critérios de qualificação econômico-financeira exigidos no edital às características, complexidade e riscos concretos da presente contratação, com a consequente revisão do instrumento convocatório.

Por fim, quanto à alegação de necessidade de ampliação do parcelamento do objeto, acompanho integralmente os opinativos convergentes da 1ª

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

Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, adotando, quanto ao ponto, as razões já consignadas no juízo cautelar.

Com efeito, os elementos constantes dos autos, notadamente do Termo de Referência, demonstram que a divisão da contratação em três lotes decorreu de avaliação técnica fundamentada, alinhada à configuração das três microrregiões instituídas pela Lei Complementar Estadual nº 237/2021, à estrutura das gerências comerciais da Companhia e à necessidade de preservação da padronização dos serviços e da governabilidade contratual, aspectos que legitimamente informam a discricionariedade técnica da Administração nesse particular.

O parcelamento em processos licitatórios não constitui imposição absoluta nem se orienta pela máxima fragmentação, devendo observar critérios de viabilidade técnica, econômica e de gestão contratual, com preservação da economia de escala e da adequada governança do contrato administrativo, revelando-se, no caso concreto, tecnicamente justificada a solução adotada pela Sanepar, sem que se identifique ilegalidade ou irrazoabilidade apta a demandar a intervenção deste Tribunal.

Assim, no tocante a esse último eixo, reconhece-se a improcedência da Representação.

Diante do exposto, voto no sentido de que o Tribunal Pleno:

I – julgue parcialmente procedente a presente Representação da Lei de Licitações, para reconhecer, na Licitação Eletrônica nº 1134/2025 promovida pela Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar: (i) a insuficiência da divulgação das premissas quantitativas, operacionais e metodológicas necessárias à adequada elaboração das propostas pelos licitantes, em desatendimento à ressalva contida na parte final do artigo 34 da Lei nº 13.303/2016; e (ii) a insuficiência da motivação específica quanto à aderência dos critérios de qualificação econômico-financeira previstos no edital às peculiaridades e aos riscos concretos da contratação;

I – julgue improcedente a Representação quanto à alegação de insuficiência do parcelamento do objeto em três lotes, por se tratar de opção

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

amparada em avaliação técnica fundamentada e alinhada à configuração das microrregiões instituídas pela Lei Complementar Estadual nº 237/2021;

III – determine à Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar que, no prazo de 30 (trinta) dias, anule a Licitação Eletrônica nº 1134/2025, a fim de que, retomando a fase preparatória do certame, promova, a complementação de seu Estudo Técnico Preliminar, Edital e Termo de Referência, mediante:

a) a explicitação e divulgação das premissas quantitativas, operacionais e metodológicas utilizadas no dimensionamento econômico da contratação, em extensão suficiente para permitir a formulação das propostas em condições de isonomia material e de exequibilidade objetivamente aferível, preservado o sigilo do valor estimado da contratação nos termos autorizados pelo artigo 34 da Lei nº 13.303/2016;

b) a apresentação de motivação específica e individualizada demonstrando a aderência dos critérios de qualificação econômico-financeira exigidos no edital às características, complexidade e riscos concretos da presente contratação, com a consequente revisão do instrumento convocatório;

IV – mantenha a medida cautelar anteriormente concedida por meio do Despacho nº 383/25-GCFAMG e homologada pelo Acórdão nº 723/25 – Tribunal Pleno até o efetivo cumprimento da determinação constante do item III deste voto.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à unidade competente para acompanhamento do cumprimento da determinação, nos termos regimentais aplicáveis; à Coordenadoria de Medidas Executórias, para registro da decisão (art. 513 do RITCE/PR); e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento do processo (arts. 398, §1º, e 168, VII, do RITCE/PR).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – Julgar parcialmente procedente a presente Representação da Lei de Licitações, para reconhecer, na Licitação Eletrônica nº 1134/2025 promovida pela Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar: (i) a insuficiência da divulgação das premissas quantitativas, operacionais e metodológicas necessárias à adequada elaboração das propostas pelos licitantes, em desatendimento à ressalva contida na parte final do artigo 34 da Lei nº 13.303/2016; e (ii) a insuficiência da motivação específica quanto à aderência dos critérios de qualificação econômico-financeira previstos no edital às peculiaridades e aos riscos concretos da contratação;

II – julgar improcedente a Representação quanto à alegação de insuficiência do parcelamento do objeto em três lotes, por se tratar de opção amparada em avaliação técnica fundamentada e alinhada à configuração das microrregiões instituídas pela Lei Complementar Estadual nº 237/2021;

III – determinar à Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar que, no prazo de 30 (trinta) dias, anule a Licitação Eletrônica nº 1134/2025, a fim de que, retomando a fase preparatória do certame, promova, a complementação de seu Estudo Técnico Preliminar, Edital e Termo de Referência, mediante:

a) a explicitação e divulgação das premissas quantitativas, operacionais e metodológicas utilizadas no dimensionamento econômico da contratação, em extensão suficiente para permitir a formulação das propostas em condições de isonomia material e de exequibilidade objetivamente aferível, preservado o sigilo do valor estimado da contratação nos termos autorizados pelo artigo 34 da Lei nº 13.303/2016;

b) a apresentação de motivação específica e individualizada demonstrando a aderência dos critérios de qualificação econômico-financeira exigidos no edital às características, complexidade e riscos concretos da presente contratação, com a consequente revisão do instrumento convocatório;

IV – manter a medida cautelar anteriormente concedida por meio do Despacho nº 383/25-GCFAMG e homologada pelo Acórdão nº 723/25 – Tribunal Pleno até o efetivo cumprimento da determinação constante do item III deste voto;

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

V - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à unidade competente para acompanhamento do cumprimento da determinação, nos termos regimentais aplicáveis; à Coordenadoria de Medidas Executórias, para registro da decisão (art. 513 do RITCE/PR); e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento do processo (arts. 398, §1º, e 168, VII, do RITCE/PR).

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

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

Plenário Virtual, 24 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

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