TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	234382/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PINHÃO
INTERESSADO:	JOSE SEBASTIAO FAGUNDES CUNHA FILHO, MUNICÍPIO DE PINHÃO, VALDECIR BIASEBETTI
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 155/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Pinhão. Pregão Eletrônico nº 07/2025. Prestação de serviços especializados para a realização da 18ª Festa do Pinhão. Inexigência de planilha analítica de composição de custos. Violação à Lei 14.133/21. Procedência. Recomendações.

Relatório

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, proposta por José Sebastião Fagundes Cunha Filho, em face do Município de Pinhão, sobre supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 07/2025, cujo objeto é a "Contratação de empresas de prestação de serviços especializados para a realização da 18ª Festa do Pinhão".

O Representante aponta, em síntese, as seguintes supostas irregularidades (peças 03/06):

a) Licenciamento ambiental: o edital não exigiu licença ambiental para serviços de limpeza e transporte de resíduos, contrariando a jurisprudência consolidada deste Tribunal (Acórdão nº 4472/2024 – STP).

b) Planilha de composição de custos: o edital deixou de exigir planilha analítica detalhando diárias e encargos sociais dos colaboradores dos lotes 01 (Serviços de Limpeza e Conservação), 02 (Contratação de Brigadistas) e 03 (Prestação de Serviços de Segurança Desarmada), comprometendo a análise da exequibilidade das propostas, em desacordo com o entendimento desta Corte (Acórdão nº 111/2023 – STP).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BR1

c) Qualificação técnica: não foram exigidos registros das empresas e responsáveis técnicos nos Conselhos Profissionais nem atestados de capacidade técnica acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico (CAT), afrontando a legislação e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão nº 3722/2019 – STP).

Diante dessas alegações, o Representante requereu medida cautelar para suspensão do certame e, no mérito, a revogação da licitação e a responsabilização dos agentes envolvidos.

Por meio do Despacho nº 471/25-GCFAMG (peça 08), recebi a Representação exclusivamente no que se refere à alegada ausência de exigência de planilha de custos.

No que tange aos demais apontamentos — a saber, a suposta ausência de exigência de licenciamento ambiental, bem como de registros em Conselhos de Classe e de atestados de comprovação técnica — deixei de receber a Representação, por entender que tais alegações não evidenciam irregularidade apta a macular o procedimento licitatório.

Com relação à alegada ausência de exigência de licenciamento ambiental, verifiquei que, em razão da própria natureza do objeto, os serviços de limpeza e conservação não demandam, de forma ordinária, licenciamento ambiental individualizado. Diferentemente ocorre com os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos, os quais consistem em operações logísticas voltadas à remoção, condução e encaminhamento inicial de resíduos de diversas origens, podendo, conforme o caso, ensejar impactos ambientais relevantes.

No caso concreto, entretanto, entendi que os serviços licitados não apresentam potencial poluidor significativo nem risco ambiental que justifique a imposição de licenciamento ambiental específico, razão pela qual se mostrava descabida a exigência ora pretendida não merecendo acolhimento a Representação quanto a esse aspecto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BR1

Quanto à suposta ausência de exigência de registros em Conselhos de Classe e de atestados de comprovação técnica, igualmente não verifiquei vício no procedimento adotado pelo Município por entender que não é toda e qualquer prestação de serviço que demanda, de forma automática e indissociável, o registro em Conselhos profissionais, sendo tal exigência cabível apenas quando a natureza técnica do objeto assim o impõe.

Relatei que no certame em análise, tal exigência foi corretamente direcionada aos Lotes 04, 05 e 06, referentes, respectivamente, aos serviços de sonorização e iluminação, montagem de estruturas e infraestrutura de rodeio, os quais, por sua complexidade técnica, demandam a atuação de profissional legalmente habilitado, como engenheiro civil ou arquiteto.

Além disso, mencionei que o Município atuou de forma diligente ao exigir, de maneira isonômica para todos os lotes, a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, destinado a comprovar que a licitante já executou serviços similares em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto licitado. Tal exigência revela-se legítima, pois visa assegurar a qualificação técnica dos licitantes e resguardar o interesse público, garantindo a adequada execução contratual.

Destaquei, ainda, que o edital estabeleceu exigências específicas e proporcionais às peculiaridades de cada lote. Exemplifiquei, que no Lote 06 exigiu-se a apresentação de Declaração de Conformidade com as diretrizes da Confederação Nacional de Rodeio (CNAR), bem como a assunção de responsabilidade técnica quanto ao cumprimento das normas relativas ao bem-estar animal e ao manejo ético dos animais envolvidos.

Dessa forma, restou evidenciado que as exigências editalícias encontravam-se pautadas nos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, mostrando-se plenamente compatíveis com o objeto contratual e adequadas à finalidade de selecionar empresas tecnicamente aptas e com experiência comprovada. Por conseguinte, compreendi que também sob esse aspecto, a Representação não merecia conhecimento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BR1

Antes de apreciar o pedido de medida cautelar, determinei a intimação do Senhor Valdecir Biasebetti, Prefeito Municipal de Pinhão, para que:

a) apresentasse manifestação preliminar sobre as alegações referentes à ausência de planilha de custos, considerando tanto os argumentos do Representante quanto as ponderações deste Despacho;

b) esclarecesse quais servidores públicos foram responsáveis pela elaboração do edital;

c) anexasse documentação pertinente à sessão de licitação, caso esta já tenha sido realizada, para possibilitar a análise da competitividade do certame e o confronto das propostas apresentadas.

Após o decurso do prazo, os autos deveriam retornar a este Gabinete para decisão sobre o pedido cautelar.

O Município manifestou-se (peças 10/11) informando que o edital contemplou sete lotes, sendo objeto de análise desta Representação o lote 01 (Limpeza e conservação do espaço do evento, incluindo coleta de resíduos, manutenção da higiene, fornecimento de materiais, EPIs e mão de obra), o lote 02 (Brigadistas certificados para atuação em emergências, prevenção de incêndios e atendimento pré-hospitalar) e o lote 03 (Segurança desarmada, incluindo controle de acesso, patrulhamento e proteção de público, artistas e patrimônio).

Destacou que esses três lotes foram declarados fracassados devido a indícios de conluio entre licitantes, comprometendo a competitividade, motivo pelo qual optou-se por reestruturação e futura republicação do certame.

Quanto à planilha de custos, o Município esclareceu que adotou o modelo de contratação por desempenho, não exigindo planilhas detalhadas, em razão da experiência em edições anteriores (2023), quando a exigência de planilhas resultou em alocação ineficiente de recursos e prestação inadequada de serviços. No modelo por desempenho, defendeu que a execução é avaliada por indicadores de resultado, cobertura, escala e resposta operacional, permitindo às empresas organizarem sua estrutura de forma técnica e estratégica, considerando a diversidade de métodos de trabalho disponíveis no mercado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BR1

Defendeu que o edital detalhou indicadores, turnos, cronogramas, número estimado de profissionais e obrigações contratuais, mitigando riscos de omissão ou imprevisão. A legislação, jurisprudência e o Manual de Licitações e Contratos do TCU (2022) permitiriam a dispensa de planilhas em serviços episódicos ou sem dedicação exclusiva de mão de obra, como entendia ser o caso.

O Município reforçou o seu entendimento de que os lotes analisados não seriam contínuos nem demandariam dedicação exclusiva; que a estimativa de preços teria sido baseada em pesquisa de mercado documentada no Estudo Técnico Preliminar - ETP (art. 11 da Lei 14.133/2021); que o edital exigiu todos os custos diretos e indiretos na proposta, declarações técnicas, vistorias e atestados de capacidade técnica; que a fiscalização contratual (art. 117 da Lei 14.133/2021) asseguraria o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Por fim, indicou o servidor responsável pela elaboração do edital e requereu o arquivamento da representação, alegando que a adoção do modelo por desempenho possuía respaldo legal, técnico e jurisprudencial; a exigência de planilha de custos não seria obrigatória; a Municipalidade teria atuado com boa-fé, eficiência e transparência; e o fracasso dos lotes teria decorrido de razões legítimas e justificadas.

No Despacho nº 525/25-GCFAMG (peça 13) recebi os documentos apresentados pela Municipalidade (peças 10/11) e determinei o encaminhamento dos autos para a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas (MPC), para as competentes manifestações.

Por meio da Instrução nº 215/25 (peça 14), a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) manifestou-se pela procedência da Representação, quanto à ausência de planilha de custos no Pregão Eletrônico nº 007/2025 e pela expedição de recomendação ao Município de Pinhão que, nas próximas edições da Festa do Pinhão, adote modelo de contratação híbrido, que combine a exigência de planilha de custos, com estimativas detalhadas e preços unitários referenciais, garantindo a viabilidade econômica das propostas e o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, assegurando a qualidade e os resultados contratados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BR1

A CAIS destacou que, embora o TCU permita, em situações excepcionais, a dispensa de orçamento detalhado, trata-se de exceção e deve ser adotada com cautela, considerando riscos e benefícios. No caso da Festa do Pinhão, evento de curta duração (três dias) com impacto cultural, econômico e turístico, seria razoável e proporcional a adoção do modelo híbrido, conciliando segurança jurídica e técnica com eficiência e inovação, promovendo maior transparência e efetividade na execução contratual.

Mesmo fazendo alusão que o fracasso dos lotes 01, 02 e 03 teria decorrido de questões legítimas, a CAIS concluiu que a Representação é procedente quanto à ausência de planilha de custos, violando a legislação (artigo 6, XXIII, "i" e artigo 18, I, §1, VI da Lei de Licitações) e precedentes desta Corte (Acórdãos nº 5116/15, nº 1218/19, nº 931/20 e o nº 111/23), e recomendou a adoção do modelo híbrido pelo Município.

O Ministério Público de Contas (MPC) manifestou-se, por meio do Parecer nº 14/25-2PC (peça 15), pelo encaminhamento dos autos a este Gabinete para oportunizar ao Município de Pinhão a manifestação conclusiva para defesa de mérito.

Tal recomendação foi acatada pelo Despacho nº 1145/25-GCFAMG (peça 16), no qual determinei a citação do Município e do Sr. Valdecir Biasebetti para apresentarem defesa de mérito, caso desejassem.

Quanto ao pedido de urgência, entendi que perdeu seu objeto, tendo em vista que a data de realização da 18ª Festa do Pinhão já havia decorrido.

Na peça 22, a Diretoria de Protocolo certificou que houve o decurso de prazo sem que houvesse manifestação dos interessados (Município de Pinhão e do Sr. Valdecir Biasebetti).

Pela Informação nº 39/25 (peça 23), a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) manifestou-se ratificando *in totum* o conteúdo de sua instrução anterior de peça 14.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BR1

O Ministério Público de Contas manifestou-se, mediante o Parecer nº 1081/25-2PC (peça 24), pela procedência da Representação, entendendo que a ausência de exigência de planilha de custos configura impropriedade capaz de comprometer a exequibilidade das propostas, em afronta aos Princípios da Transparência e da Lisura do certame, bem como às disposições da Lei de Licitações, que prevê a apresentação de orçamento detalhado com a composição dos custos unitários e do preço final dos serviços contratados.

No caso concreto, o MPC considerou adequada a adoção de modelo de contratação híbrido, que concilie a exigência de planilhas de custos, para assegurar a viabilidade econômica das propostas, com a fixação de metas e indicadores de desempenho, garantindo a qualidade e os resultados pretendidos. Tal modelo permitiria harmonizar segurança jurídica e técnica com eficiência e inovação, ampliando a transparência, o controle e a efetividade da execução contratual.

Assim, com subsídio na análise da CAIS (peças 14 e 23), o MPC opinou, portanto, pela procedência da Representação e pela expedição de recomendação para que o Município de Pinhão adote, nas próximas edições da Festa do Pinhão, modelo de contratação híbrido, que não exclua a apresentação de planilhas com estimativas do valor da contratação e respectivos preços unitários referenciais.

Desta forma, retornaram os autos para este Gabinete para deliberação.

Fundamentação

A controvérsia central cinge-se à ausência de exigência de planilhas analíticas de composição de custos no Edital do Pregão Eletrônico nº 007/2025, promovido pelo Município de Pinhão, especialmente no que se refere ao pagamento de diárias e encargos sociais dos colaboradores envolvidos nos lotes 01 (Serviços de Limpeza e Conservação), 02 (Contratação de Brigadistas) e 03 (Prestação de Serviços de Segurança Desarmada).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BR1

Da análise dos autos, é inegável a conclusão das manifestações Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), nas peças 14 e 23, e do Ministério Público de Contas (MPC), na peça 24, no sentido da procedência da Representação, em razão da não exigência, pelo Município, de planilhas de custos no edital, sem a apresentação de justificativa técnica e jurídica suficiente a respaldar a sua escolha, em afronta às disposições da Lei de Licitações, aos Princípios que regem a Administração Pública, bem como o entendimento consolidado deste Tribunal acerca da necessidade de orçamento detalhado como instrumento de aferição da exequibilidade das propostas.

É certo que, conforme destacado pela CAIS, o Tribunal de Contas da União admite, em situações excepcionais e devidamente motivadas, a dispensa de orçamento detalhado. Trata-se, contudo, de hipótese excepcional, que deve ser adotada com cautela, mediante análise dos riscos e benefícios envolvidos.

No caso em exame, conforme observado pela CAIS, a Festa do Pinhão caracteriza-se como evento recorrente, de duração limitada e expressiva relevância cultural, econômica e turística. Nesse contexto, mostra-se adequada e proporcional a adoção de um modelo contratual de natureza híbrida, que associe a apresentação de planilhas de custos ao estabelecimento de metas e indicadores de desempenho. Tal solução promove o equilíbrio entre segurança jurídica, eficiência administrativa e inovação, além de ampliar a transparência e a efetividade na execução contratual.

Dessa forma, a Representação revela-se procedente quanto à ausência de planilha de custos, por violação ao disposto no art. 6º, inciso XXIII, *alínea* “i”, e art. 18, inciso I, § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021, bem como aos precedentes desta Corte, notadamente aos mencionados Acórdãos nº 5116/15, nº 1218/19, nº 931/20 e nº 111/23.

A conduta adotada pelo Município contrariou o regime jurídico instituído pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, comprometendo a lisura do procedimento e a igualdade de condições entre os licitantes. Ademais, não foram apresentados elementos técnicos idôneos capazes de justificar a opção adotada no edital, o que reforça a necessidade de expedição de recomendações à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BR1

Administração Municipal, com o objetivo de prevenir a repetição de falhas semelhantes em futuras contratações.

Diante do exposto, acompanho as manifestações da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (peças 14 e 23) e do Ministério Público de Contas (peça 24) as quais adoto como causa de decidir, e voto:

I – Pela procedência da Representação, em razão da irregularidade constatada no Pregão Eletrônico nº 007/2025, consistente na ausência de exigência de planilhas analíticas de composição de custos no edital promovido pelo Município de Pinhão, contrariando o disposto na Lei nº 14.133/2021;

II – Pela expedição de recomendação ao Município de Pinhão, para que, em certames futuros, nas próximas edições da Festa do Pinhão, adote modelo de contratação híbrido, que não exclua a exigência de planilhas com as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos respectivos preços unitários referenciais, em consonância com as manifestações da CAIS (peças 14 e 23) e do MPC (peça 24) e conforme determina a Lei nº 14.133/2021.

III – Após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX), para os registros de estilo;

IV – Por fim, determino o encerramento do processo com o subsequente arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BR1

I – Julgar, nos termos da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (peças 14 e 23) e do Ministério Público de Contas (peça 24) - adotadas como causa de decidir -, **PROCEDENTE** a Representação, em razão da irregularidade constatada no Pregão Eletrônico nº 007/2025, consistente na ausência de exigência de planilhas analíticas de composição de custos no edital promovido pelo Município de Pinhão, contrariando o disposto na Lei nº 14.133/2021;

II – **recomendar** ao Município de Pinhão, para que, em certames futuros, nas próximas edições da Festa do Pinhão, adote modelo de contratação híbrido, que não exclua a exigência de planilhas com as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos respectivos preços unitários referenciais, em consonância com as manifestações da CAIS (peças 14 e 23) e do MPC (peça 24) e conforme determina a Lei nº 14.133/2021;

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX), para os registros de estilo;

IV – determinar o encerramento do processo com o subsequente arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

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 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

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.EBFG.3BR1