TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	726463/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE JESUÍTAS
INTERESSADO:	48.948.174 ANDERSON KIELING, ANDRE LUIZ ANTUNES, EDICARLOS GRIZOTTO DE OLIVEIRA, LILIAN LEILA RODRIGUES, MARCIAL FERNANDES BRAGA, MUNICÍPIO DE JESUÍTAS
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1044/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Aglutinação de itens em lote único. Necessidade de justificativa formal no Estudo Técnico Preliminar. Princípio do parcelamento do objeto. Justificativas elaboradas na fase interna, porém não incorporadas ao ETP. Irregularidade formal sem restrição material à competitividade ou à isonomia. Ausência de prova e de omissão administrativa não verificados. Procedência parcial com expedição de recomendação.

Relatório

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Kieling Eventos Ltda, em face do Município de Jesuítas, onde aponta irregularidades no edital de Pregão Eletrônico nº 54/2025, cujo objeto é o "*registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa(s) especializada(s) para prestação de serviços de locação, instalação, manutenção e retirada de estruturas decorativas luminosas, brinquedos infláveis e trenzinho, com fornecimento de todos os materiais, mão de obra, transporte e demais insumos necessários, para utilização em eventos, festividades e comemorações oficiais do Município de Jesuítas*", com valor total estimado de contratação de R$ 897.330,83 (oitocentos e noventa e sete mil trezentos e trinta reais e oitenta e três centavos).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

O Representante alega (peça 02) que o edital promoveu aglutinação indevida de 17 itens, com naturezas e características técnicas distintas no lote 02, afrontando os princípios da isonomia e da competividade; que apresentou impugnação, indeferida sob o argumento de conformidade com precedente deste Tribunal de Contas, relativo ao Município de Guaíra, o qual entende não se aplicar ao caso concreto, dada a ausência de justificativa técnica ou econômica para a licitação conjunta dos itens; que o item 11 possui especificações direcionadas, limitando a competividade, e que o pedido de esclarecimentos não foi respondido adequadamente pelo Município.

Através do Despacho nº 1676/25 (peça 04), os apontamentos de irregularidade foram devidamente recebidos, sendo negado o pedido cautelar de suspensão do certame, com expedição de determinação de realização de citação do Município de Jesuítas; de seu Prefeito, Sr. Edicarlos Grizotto de Oliveira; da Diretora do Departamento de Licitações e Contratos, Sra. Lilian Leila Rodrigues Arruda; do Pregoeiro, Sr. Marcial Fernandes Braga; e do Secretário Municipal de Planejamento, Sr. André Luiz Antunes; com a apresentação dos documentos da licitação.

Após as devidas citações, os Interessados apresentaram peça de defesa (peça 13), onde alegam que a Lei de Licitações prevê a possibilidade de adoção do agrupamento de itens para fins de julgamento, uma vez justificado; que as secretarias municipais apresentaram justificativas para o agrupamento; que os Tribunais de Contas entendem pela possibilidade de contratação por grupo de itens; que o pedido de esclarecimentos nada tinha de novo, tratando-se de nova tentativa de reversão da decisão administrativa já proferida; que houve a participação de 03 empresas no certame; que houve clara disputa de preços, atingindo um desconto de 22,92%; que resta evidente e comprovada a boa-fé do Município.

A CAIS – Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, através da Instrução nº 278/26 (peça 20), opinou pela procedência parcial da Representação, com expedição de recomendação ao Município.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 146/26 – 6PC (peça 21), verificou que não foram apresentados os documentos solicitados através

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

do Despacho nº 1676/25, razão pela qual opinou pela realização de nova intimação dos Interessados.

Através do Despacho nº 460/26 (peça 22), foi indeferido o pedido Ministerial e revogada a determinação exarada no Despacho nº 1676/25, quanto à apresentação de documentos.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 173/26 – 6PC (peça 23), manifestou-se pela procedência parcial desta Representação, com a expedição de recomendação ao Município de Jesuítas nos exatos termos sugeridos pela CAIS.

Por fim, vieram os autos conclusos.

Fundamentação

Após análise destes autos, acompanho integralmente os opinativos exarados pela CAIS e pelo Ministério Público de Contas, os quais adoto como razões de decidir, para fins de julgar parcialmente procedente esta Representação, com expedição de recomendação ao Município.

O ponto central desta Representação consiste em verificar a regularidade da aglutinação de 17 (dezessete) itens no lote 2 do Pregão Eletrônico nº 54/2025, promovido pelo Município de Jesuítas.

Conforme bem apresentado pela CAIS, a Lei nº 14.133/2021 consagra o princípio do parcelamento do objeto como regra geral nas contratações públicas, devendo tal princípio ser observado sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso, com vistas a ampliar a competição e evitar a concentração de mercado, nos termos de seu art. 40, V, "b" e §§ 2º e 3º.

No mesmo sentido, o art. 82, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece que o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando demonstrada a inviabilidade da adjudicação por item e evidenciada a sua vantagem técnica e econômica.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

A Súmula 247 do TCU caminha na mesma direção, determinando a obrigatoriedade da adjudicação por item nos editais cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala.

Dessa forma, conforme ressaltado pela CAIS, a regra é a adjudicação por item, sendo admitida a aglutinação em lote único apenas quando devidamente justificada, de modo a assegurar a ampla competitividade e a eficiência nas contratações públicas.

Quanto ao dever de formalização da justificativa, o art. 18, § 1º, VIII, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina, expressamente, que o ETP - Estudo Técnico Preliminar deverá conter as justificativas para o parcelamento ou não da contratação, tratando-se de elemento obrigatório da fase de planejamento, e não de formalidade dispensável.

No caso destes autos, conforme verificado pela CAIS, não foram identificadas justificativas para a composição dos lotes com diversos itens no Estudo Técnico Preliminar, no Edital e no Termo de Referência, o que caracterizaria irregularidade.

No entanto, conforme também observou a CAIS, as justificativas foram de fato elaboradas na fase interna da licitação, acompanhando a solicitação de abertura do certame, conforme documentos apresentados na peça nº 14, tendo sido divulgadas em resposta à impugnação apresentada pela Representante, conforme pg. 06 da peça nº 02 destes autos, nos seguintes termos:

“Gerenciamento Integrado de Eventos - As festividades municipais envolvem a montagem simultânea de vários brinquedos em diferentes locais e horários. O gerenciamento por um único fornecedor possibilita planejamento conjunto, cronograma único de montagem e desmontagem, padronização na segurança dos equipamentos e redução de riscos operacionais.

Organização e Coordenação Centralizada - A execução de eventos públicos exige uma coordenação unificada entre as Secretarias envolvidas (Educação, Assistência Social, Esporte e Turismo).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

Trabalhar com múltiplos fornecedores de brinquedos geraria sobreposição de equipes, duplicidade de transportes e dificuldade de controle de qualidade e segurança, o que comprometeria a fluidez e o cronograma das festividades.

Eficiência Logística e Redução de Custos Administrativos – A contratação de um único fornecedor responsável por todos os brinquedos permite melhor aproveitamento dos recursos logísticos, otimizando o transporte, a instalação e a manutenção, além de evitar despesas indiretas com deslocamentos e fiscalizações múltiplas.

Imagine-se em um evento a ser realizado pelo Município em que já existam várias ações, atividades e operações a serem realizadas, ainda ter que dar conta de gerenciar, providenciar pontos de luz, água, etc., para 2, 3, 4 ou até mais fornecedores. Haveria grande chance de esse evento apresentar problemas em relação a tal situação, mormente porque deveria o Município providenciar agente específico para atender tal demanda, o que se mostraria até mesmo antieconômico ao Município.

A exemplificação acima se mostra claramente apta a assegurar a manutenção da forma de julgamento do pregão acima.

Segurança e Confiabilidade dos Equipamentos — A execução integrada facilita o controle de certificados de segurança, o acompanhamento da montagem por profissionais qualificados e a adoção de padrões técnicos homogêneos, reduzindo riscos de acidentes e falhas operacionais durante os eventos públicos.

Histórico Administrativo do Município — Registra-se que, nas contratações anteriores de locação de brinquedos, o Município utiliza apenas um exemplar de cada tipo de brinquedo por evento, o que demonstra que não há necessidade de aquisição de quantidades múltiplas do mesmo item. Assim, o lote único não gera limitação de competitividade, pois o uso é padronizado e a execução se dá de forma unitária e organizada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

Além do mais, destacamos ainda que a obtenção de pesquisa de preços, amplamente realizada pelo Município, já tratou de se apresentar por lote, o que demonstra claramente a existência de interessados no mercado que possam atender à demanda, derrubando qualquer indicativo de restrição à competitividade.

A locação de brinquedos infláveis para o evento em comemoração ao Dia das Crianças promovido pela Secretaria da Mulher, Assistência Social, Trabalho e Habitação se justifica pela necessidade de proporcionar um ambiente lúdico e seguro para as crianças durante festividades. Este investimento visa enriquecer a experiência dos pequenos, oferecendo a eles espaços de diversão e interação, o que é essencial para o desenvolvimento infantil saudável. Além disso, a presença de brinquedos infláveis aumenta significativamente o atrativo do evento, incentivando uma maior participação da comunidade e promovendo um senso de alegria e pertencimento entre os participantes. Essa atividade também reforça o compromisso da Secretaria em apoiar iniciativas que estimulem o bem-estar e o desenvolvimento social, educacional e cultural das crianças de Jesuítas.

Observamos, ainda, que seria de suma importância que a contratação seja realizada de forma agrupada, com vistas a melhor organização e ajuste de eventos específicos, desta Secretaria, principalmente para que o evento ocorra dentro de uma gestão centralizada evitando assim, problemas com várias empresas, que eventualmente não possa ou atrase a entrega de um ou outro brinquedo, o que poderia por em risco a eficiência do evento. Isto é, vem de encontro com o interesse desta Secretaria que, nos eventos realizados por esta, essencial que seja realizado, na parte dos brinquedos, por apenas uma empresa. Imagine-se risco um evento onde serão utilizados 10 brinquedos, e cada um ser de uma empresa diferente. O neste de problemas na execução seria eminente. Assim justificamos o pedido desta secretaria sentido.

2.2. solicitamos, se possível sejam centralizada a contratação com julgamento por único lote, já que, a gestão de vairas empresas para vários itens poderá prejudicar o evento, tendo em vista não haver funcionários para toda a demanda de organização. É extremamente temerário, gerir vários itens, com várias empresas e pode prejudicar o interesse público.”

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

Em síntese, as razões apresentadas pelo Município envolvem o gerenciamento integrado de eventos, com planejamento conjunto, cronograma único de montagem e desmontagem e padronização de segurança; a organização e coordenação centralizada entre as Secretarias municipais envolvidas (Educação, Assistência Social, Esporte e Turismo); a eficiência logística e redução de custos administrativos de fiscalização; e a segurança e confiabilidade dos equipamentos, com maior uniformidade técnica na execução dos serviços.

Conforme bem argumenta a CAIS, da análise dessas justificativas verifica-se que a opção pela realização do certame com julgamento por lote único encontra-se devidamente motivada em razões de natureza técnica, operacional e administrativa, relacionadas à logística de execução do objeto, à coordenação das atividades e à necessidade de assegurar maior eficiência e segurança na realização dos eventos públicos promovidos pelo Município.

Nesse contexto, é relevante destacar que o próprio objeto da contratação envolve atividades interdependentes, como transporte, instalação, montagem, operação e desmontagem de brinquedos em eventos públicos realizados em locais e horários distintos, de forma que a fragmentação da execução entre múltiplos fornecedores poderia gerar sobreposição de atividades, dificuldades de coordenação e elevação dos custos administrativos de fiscalização e acompanhamento contratual.

Ainda, conforme destacado pela CAIS, a centralização da execução em um único contratado contribui para a padronização de procedimentos de segurança e uniformidade técnica dos equipamentos, fatores particularmente relevantes quando se trata de atividades recreativas destinadas ao público infantil em eventos promovidos pela Administração.

A justificativa também evidencia que, historicamente, o Município utiliza apenas uma unidade de cada tipo de brinquedo por evento, demonstrando que a execução do objeto ocorre de forma integrada e que não há demanda por fornecimento simultâneo de múltiplos itens idênticos que justificasse o parcelamento da contratação. Além disso, conforme destacado pela CAIS, a pesquisa de preços realizada pela Administração foi estruturada considerando o fornecimento por lote, o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

que indica a existência de empresas no mercado aptas a atender integralmente à demanda, afastando eventual alegação de restrição indevida à competitividade.

Outro elemento apontado pela CAIS é a possibilidade de subcontratação parcial admitida pela Lei nº 14.133/2021, que mitiga eventuais preocupações quanto à restrição da competitividade, especialmente em relação ao item "trenzinho", uma vez que empresas com capacidade de organização logística e operacional podem participar do certame mesmo que não disponham, em patrimônio próprio, de todos os equipamentos listados no objeto da contratação.

A própria Cláusula Nona do instrumento contratual pressupõe a possibilidade de participação de fornecedores e subcontratados na execução do objeto, desde que observadas as regras contratuais e mantida a responsabilidade integral da contratada perante a Administração Pública.

Desse modo, como também constatou a CAIS, o fato de três empresas distintas haverem participado do certame, com disputa de lances que resultou em desconto de 22,92% sobre o valor estimado, reforça de forma concreta que a competitividade não foi materialmente prejudicada pela opção pelo lote único.

Conforme bem concluiu a CAIS, tendo em vista que as justificativas apresentadas se revelam adequadas e que constaram ainda na fase interna da licitação, especificamente nas solicitações de abertura do certame, a falha verificada nestes autos se constitui como meramente formal, tendo em vista que as justificativas não foram incorporadas ao Estudo Técnico Preliminar, conforme exige o art. 18, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Tal falha eminentemente formal não configura erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), além de não implicar em qualquer restrição material à competitividade, não causando prejuízo ao erário e não prejudicando a isonomia entre os licitantes, tratando-se de falha procedimental que, embora deva ser corrigida em futuras licitações, não justifica a anulação do certame, que transcorreu de forma regular e competitiva.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

Desse modo, revela-se suficiente e proporcional a expedição de recomendação ao Município para que, em futuras contratações, observe rigorosamente a obrigação de fundamentar, expressamente no Estudo Técnico Preliminar, as justificativas para a aglutinação de itens ou para o não parcelamento do objeto, em conformidade com o art. 18, § 1º, VIII, art. 40, V, "b", §§ 2º e 3º, e art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Quanto à alegação de que o item 11 (Tobogã Golfinho 7x4x5,5m – Lona KP 1000) apresentaria especificações direcionadas, limitando a competitividade, conforme bem verificou a CAIS, a Representante não apresentou argumentos consistentes nem se desincumbiu do ônus da prova, deixando de demonstrar, de forma objetiva e concreta, quais especificações do edital estariam supostamente direcionadas ou de que modo a descrição do item poderia ensejar direcionamento.

Suas afirmações permaneceram genéricas e desacompanhadas de subsídios probatórios mínimos que pudessem ensejar a análise aprofundada da suposta irregularidade. Além disso, no pedido de esclarecimento juntado aos autos (pg. 22 a 24 da peça 02), não há qualquer menção a essa alegação, não sendo possível concluir por qualquer omissão de resposta por parte da municipalidade.

Quanto à alegação de que deveria ser cobrada da Administração documentação específica relativa ao trenzinho, ao motorista e à documentação exigida pelo CREA-PR para os brinquedos infláveis, igualmente não foram apresentados argumentos consistentes nem elementos probatórios mínimos.

Conforme destacado pela CAIS, a documentação eventualmente necessária deve ser solicitada pelo próprio Município durante a execução contratual, podendo a Representante, caso entenda haver descumprimento contratual, valer-se do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Além disso, não constam dos autos indícios de descumprimento contratual, de modo que a mera alegação não corresponde a meio idôneo para outras medidas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

Por fim, quanto à alegação de que o pedido de esclarecimento não foi respondido adequadamente, verificou a CAIS que o pregoeiro atuou de forma devidamente motivada, indicando os fatos e fundamentos jurídicos que embasaram sua decisão.

Desse modo, o pedido de esclarecimento baseou-se no mesmo fundamento utilizado na impugnação ao edital, a qual já havia sido devidamente respondida, de forma que não se tratou de decisão com conteúdo alheio ao questionamento, ao contrário, a decisão analisou o fundamento apresentado pela Representante e o rejeitou motivadamente.

Não é possível, desse modo, concluir por qualquer omissão administrativa ou vícios de forma, de procedimento ou de mérito que justifiquem a declaração de nulidade da decisão administrativa.

Por fim, necessário ressaltar que o Ministério Público de Contas apresentou idêntica conclusão quanto a todos os pontos, reconhecendo que a aglutinação dos itens foi devidamente motivada em aspectos logísticos e operacionais; que a falha formal na ausência de incorporação das justificativas ao ETP não comprometeu o certame nem causou prejuízo ao erário; e que os demais pontos da Representação não restaram suficientemente demonstrados; além de opinar pela expedição de recomendação nos termos propostos pela CAIS.

Em face de todo o exposto, voto:

– Julgar parcialmente procedente esta Representação, em razão de irregularidade formal referente à ausência de justificativa para a aglutinação de itens no ETP - Estudo Técnico Preliminar, contrariando o art. 18, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021;

– Expedir recomendação ao Município, para que, em futuras contratações, observe a integralidade da legislação e da jurisprudência aplicáveis, apresentando justificativas para a opção pelo parcelamento e pela aglutinação de itens no Estudo Técnico Preliminar, nos termos do art. 18, § 1º, VIII, art. 40, V, "b" e §§ 2º e 3º e art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

– Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

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:

I - Julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** esta Representação, em razão de irregularidade formal referente à ausência de justificativa para a aglutinação de itens no ETP - Estudo Técnico Preliminar, contrariando o art. 18, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021;

II - expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Município, para que, em futuras contratações, observe a integralidade da legislação e da jurisprudência aplicáveis, apresentando justificativas para a opção pelo parcelamento e pela aglutinação de itens no Estudo Técnico Preliminar, nos termos do art. 18, § 1º, VIII, art. 40, V, "b" e §§ 2º e 3º e art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

III - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OC3M

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e a Conselheira Substituta MURYEL HEY.

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

Plenário Virtual, 14 de maio de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

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.OC3M