# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 94552/25 |
| ASSUNTO: | REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES |
| ENTIDADE: | MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA |
| INTERESSADO: | AILTON APARECIDO MAISTRO, COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO, JOSÉ AUGUSTO LIASCH DA SILVA, MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA, TALITA SANTIAGO MARINO |
| ADVOGADO / PROCURADOR | |
| RELATOR: | CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES |

## ACÓRDÃO Nº 1422/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Rolândia. Concorrência Pública. Manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana. Parceria público-privada. Critério de julgamento técnica e preço. Admissibilidade jurídica. Adequação ao objeto. Avaliação técnica estruturada de forma objetiva, mensurável e controlável. Inexistência de subjetividade, restrição à competitividade, contratação antieconômica ou duplicidade de análise técnica. Improcedência.

## I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação da Lei n. 14.133/2021, com pedido de medida cautelar, proposta pela **COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO (CAGE)** contra o **MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA**, com fundamento no § 3º do art. 277 do Regimento Interno[1], em razão de suposta irregularidade presente na Concorrência n. 01/2025, que tem por objeto a outorga de concessão patrocinada, no âmbito de uma Parceria Público-Privada (PPP), visando à contratação de serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, cuja disputa ocorreu em 28/02/2024.[2]

[1] § 3º A representação poderá ser proposta pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas e pelas comissões especiais formadas para a execução de fiscalizações, observada a necessidade de encaminhamento pelo respectivo dirigente ou responsável e o disposto no art. 267-A, § 1º, deste Regimento Interno.
[2] Conforme Edital juntado à peça 6.

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

A vigência prevista para a concessão é de 30 (trinta) anos, contados a partir da data de eficácia do contrato, comportando prorrogação, com valor total estipulado em R$ 90.627.567,75 (noventa milhões, seiscentos e vinte e sete mil, quinhentos e sessenta e sete reais e setenta e cinco centavos).

O critério de julgamento adotado no presente certame é o de melhor técnica e preço, com ponderação de 60% (sessenta por cento) para a Proposta Técnica e 40% (quarenta por cento) para o menor valor da contraprestação pública.

A unidade técnica, após fiscalização por acompanhamento[3], iniciada em 19 de julho de 2024 - seguindo diretriz do Plano Anual de Fiscalização (PAF), que busca fiscalizar preventivamente a delegação à iniciativa privada da exploração de bens ou da prestação de serviços públicos municipais -, identificou os seguintes achados relativos ao certame:

> Achado nº 1: Não observância de requisito(s) legal(ais) necessário(s) para validade da contratação.
>
> Achado nº 2: Inadequação do estudo técnico-financeiro preliminar que subsidia a contratação.
>
> Achado nº 3: Inadequação nos custos que compõem a modelagem econômico-financeira do projeto.
>
> Achado nº 4: Presença de cláusula(s) de qualificação técnica que dificulta(m) a ampla competitividade do certame.
>
> Achado nº 5: Insuficiência dos indicadores de desempenho previstos, da sua publicidade e respectivas formas de controle.
>
> Achado nº 6: Inadequação(ões) na(s) definição(ões) da(s) obrigações da concessionária.
>
> Achado nº 7: Ausência de regra estipulando percentual de compartilhamento com Poder Concedente dos ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito da Concessionária.
>
> Achado nº 8: Inconformidades nas cláusulas de qualificação econômico-financeira previstas no edital.

[3] Demanda n. 209 e ação de fiscalização n. 740 – INTEGRA.

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

Achado nº 9: Inadequação nas regras que disciplinam o reajuste contratual.

Achado nº 10: Impropriedades que podem prejudicar a ampla concorrência do certame, incluindo a irregularidade consistente na inadequação do critério de julgamento por técnica e preço.

Após diligências realizadas pelo sistema INTEGRA desta Corte, a CAGE entendeu sanados os apontamentos, à exceção do Achado n. 10. Segundo a unidade técnica, se não corrigido, tal ponto apresenta "risco de potencial dano ao Erário e à regular execução contratual, podendo afetar a prestação do serviço de interesse público".

A irregularidade centra-se no uso do fator "técnica" no julgamento do certame. O município defende sua aplicação sob o argumento de que a execução do serviço demandará complexas e sofisticadas técnicas operacionais, de domínio restrito, limitadas pela dispersão da titularidade de patentes. Alega, ainda, que o critério de menor preço não garantiria a melhor relação custo-benefício, podendo resultar em má prestação de serviços ou ausência de investimentos recomendáveis.

A CAGE, em que pese observar que o julgamento por "técnica e preço" em projetos de Parcerias Público Privadas (PPP) se encontra previsto na Lei Federal n. 11.079/2004, entende que é necessário adequar o critério às condicionantes legais respectivas e às características do objeto licitado, considerando sua repercussão no valor da tarifa que será cobrada pelo serviço e no desembolso público.

Argumenta que há diversos precedentes neste Tribunal que tratam do assunto, considerando os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos como comuns, permitindo, inclusive, sua licitação por Pregão.

Neste sentido, junta súmula do TCE-SP sobre o tema, a qual veda o uso de licitação por técnica e preço para coleta de lixo e implantação de aterro sanitário.

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

Destaca que, mesmo tratando-se de PPP, a adoção do critério é indevida, colacionando decisões nesse sentido adotadas pelo TCE-SP e mencionando concessões em vários estados em que não houve utilização do critério de técnica para a escolha da proposta mais vantajosa.

Cita que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em colaboração com a Caixa Econômica Federal (CEF), lançou um guia destinado a orientar projetos de concessão de manejo sustentável de resíduos sólidos, no qual recomenda a adoção do critério de menor preço.

Traz excerto do guia, no qual se enfatiza que “as opções técnicas para execução do escopo contratual são amplamente conhecidas e acessíveis por grande número de potenciais licitantes, de maneira que a diferenciação técnica não parece um fator decisivo para a escolha do vencedor da licitação, lembrando que já há a exigência de habilitação técnica”.

Entende, assim, que a utilização do critério técnica e preço contraria as diretrizes e recomendações do Banco Mundial e não apresenta conformidade com a Lei de Licitações, além de possibilitar uma maior subjetividade no julgamento das propostas.

Acresce que há incremento tecnológico ao longo dos anos e que, se observados critérios técnicos, estes poderiam resultar defasados no transcurso da concessão. O foco do setor público, segundo defende, deve recair sobre os resultados, a serem atingidos por meio de metas e indicadores de desempenho relacionados a tais objetivos.

Alerta que, da forma como está proposto o julgamento, reduz-se a importância do critério preço, quase o anulando, conforme expõe:

> 1. A ponderação estabelecida na cláusula 16.2 deprecia o fator preço em relação ao fator técnica, com a proporção de 40% para aquele e 60% para este, significando que, para uma variação de 1 (uma) unidade na Nota Técnica, a Nota de Preço deveria variar 1,5 (uma vírgula cinco) unidades para se obter a mesma nota final;
>
> 2. Ainda que a proporção fosse igualitária, nenhum licitante conseguiria atingir nota máxima ou obter

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

> notas elevadas sem comprometer a exequibilidade do serviço, pois, exemplificativamente, o fator preço previsto no edital atribui nota 1 somente para quem conceder um desconto de 100% sobre o preço estimado (vide Anexo IV – Diretrizes para elaboração da proposta econômica). Em outras palavras, a margem de variação do fator preço é de reduzido alcance, dada a relativa uniformidade de custos entre competidores do mesmo segmento, o que impossibilitaria qualquer redução de preço que compensasse uma nota técnica inferior.

Requer, então, que seja determinado ao município a regularização da Concorrência, mediante a adoção das seguintes providências:

> a. Alterar o critério de julgamento, retirando-se o fator técnica, por não ser condizente com os serviços objeto do edital, além de impor risco de contratação antieconômica e violar o princípio do julgamento objetivo;
>
> b. Sucessivamente, caso seja aceito o critério de julgamento ora questionado, determinar a alteração dos critérios de julgamento da proposta técnica, retirando/alterando os itens A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5 e B6 do anexo III - Diretrizes de Elaboração da Proposta Técnica, ante a ausência de avaliação de execução técnica diferenciada e de parâmetros objetivos de julgamento.

Diante disso, solicita a expedição de medida cautelar, a fim de que seja suspensa a Concorrência n. 01/2025 do Município de Rolândia, cuja sessão pública para entrega da documentação estava prevista para o dia 28/02/2025, por conter impropriedades que podem prejudicar a ampla concorrência do certame.

Por meio do Despacho n. 255/25-GCMRMS (peça 13), recebi a representação e determinei que o município se manifestasse no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

O Município de Rolândia apresentou manifestação preliminar nas peças 17- 18, contendo os seguintes argumentos: i) foram feitos estudos técnicos e jurídicos para a elaboração do edital, iniciados em outubro de 2021; ii) o projeto foi

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

submetido à apreciação prévia deste TCE-PR e à aprovação da AGEPAR; iii) dos dez achados, todos foram respondidos e, em relação a apenas um deles, não foi aceito o esclarecimento; iv) a inclusão da técnica no critério de seleção promove inovações e sustentabilidade e maior transparência ao Poder concedente; v) o serviço licitado é substancialmente mais complexo e inovador que o serviço de coleta de resíduos, abrangendo[4] também a operação de unidades de tratamento e valorização de resíduos sólidos, e a implantação de tecnologias que demandam elevada expertise técnica e capacidade de inovação, incluindo algumas que envolvem aplicação de tecnologia específica; vi) o projeto visa reduzir em, no mínimo, 66,7% a destinação de resíduos aos aterros sanitários, o que só é viável com a tecnologia inovadora; vii) o melhor preço não se confunde com contratação do melhor custo-benefício; viii) pesquisa do TCU aponta que 37% dos contratos de obras públicas do país estão sem evolução, de modo que não basta licitar contratos, é preciso estruturá-los adequadamente para atingir seus objetivos e finalidades; ix) na representação n. 604321/243 , também proposta pela CAGE, em face do Município de São José dos Pinhais, contendo objeto deveras similar ao do presente feito, este TCE-PR não concedeu liminar (o serviço era até menos complexo que o ora licitado), seguindo a contratação por técnica e preço, razão pela qual o pleito cautelar deve ser indeferido para garantir isonomia e segurança jurídica.

Por meio do Despacho n. 295/25-GCMRMS (peça 20), deferi a medida cautelar pleiteada.

---

[4] a. Coleta de resíduos sólidos comuns e destinação final;
b. Coleta de materiais recicláveis e destinação final;
c. Coleta programada de resíduos volumosos, transporte e destinação final;
d. Transporte e destinação de resíduos provenientes de Pontos de Entrega Voluntária (PEV);
e. Operação e manutenção de Pontos de Entrega Voluntária (PEV);
f. Operação e manutenção do Aterro Sanitário Municipal;
g. Operação e manutenção da Unidade de Tratamento Biológico – Compostagem Aeróbica;
h. Operação e manutenção da Unidade de Tratamento e Valorização de Resíduos Sólidos (UTVRS);
i. Operação e manutenção da unidade de tratamento de resíduos volumosos;
j. Varrição manual de vias e logradouros públicos;
k. Serviços gerais.
l. Implantação de Ponto de Entrega Voluntária (PEV):
m. Implantação de Sistema de Contentores Subterrâneos (SCS)
n. Implantação de Unidade de Tratamento Biológico
o. Melhorias, reconformação e encerramento das células do Aterro Sanitário Municipal
p. Ampliação do Aterro Sanitário Municipal
q. Implantação de Unidade de Tratamento e Valorização de Resíduos Sólidos (UTVRS)
r. Implantação de Unidade de Tratamento de Resíduos Volumosos
s. Serviços Comerciais de Relação com Usuário e Cobrança
t. Estudos de Composição Gravimétrica

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

À peça 23, o município informa que encaminha, na peça 24, o comprovante de suspensão do certame, em cumprimento ao Despacho n. 295/25.

A municipalidade, representada pelo Prefeito Ailton Aparecido Maistro, apresenta contraditório à peça 31.

José Augusto Liash da Silva apresenta contraditório à peça 33.

À peça 36, o município apresenta aditamento ao contraditório anteriormente apresentado.

Talita Santiago Marino Silvestre junta defesa à peça 39.

Em sessão plenária, o despacho que concedeu a medida cautelar foi revogado pelo voto vencedor do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, conforme consignado no Acórdão n. 1656/25-STP (peça 50).

À peça 54, o município dá ciência acerca do teor do Acórdão n. 1656/25-STP e informa que prosseguirá com os trâmites da Concorrência Pública n. 01/2025.

Por meio do Despacho n. 1484/25-GCMRMS (peça 62), encaminho o feito à CAGE e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas.

A **Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão**, na Instrução n. 2832/25-CAGE (peça 63), opina pela procedência da representação, com expedição de determinação ao município para que adote “as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, como as previstas no artigo art. 71 da Lei Federal nº 14.133/21, em virtude do descumprimento do art. 12 pela Lei Federal nº 11.079/2004 c/c art. 36, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021”.

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 1158/25-1PC (peça 64), da lavra da Procuradora Valéria Borba, acompanha o opinativo da CAGE.

## II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Corroboro o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas.

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

O art. 12 da Lei n. 11.079/2004 autoriza a utilização do critério técnica e preço nos certames que envolvam contratação e PPP, nos seguintes termos:

> Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e ao seguinte:
>
> I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;
>
> II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:
>
> a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;
>
> b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea “a” com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

Todavia, tal previsão não valida automaticamente a sua aplicação em qualquer contexto, a qual se submete a determinados requisitos legalmente estabelecidos.

Nota-se que o próprio dispositivo supratranscrito remete às disposições da Lei de Licitações.

Deste modo, o art. 36, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, é taxativo ao restringir a utilização do critério técnica e preço a situações de alta especialização, como a de serviços de natureza preponderantemente intelectual ou que dependam de tecnologia sofisticada e de domínio restrito.

Assim, a adoção do critério técnica e preço constitui exceção, e não regra, devendo permanecer restrita a casos em que a diferenciação técnica é de fato essencial e não largamente acessível no mercado.

O município respalda a utilização do critério técnica e preço em razão da contratação envolver “operação e manutenção de unidades de tratamento

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

e valorização de resíduos sólidos, bem como a implantação de tecnologias que demandam elevada expertise técnica e capacidade de inovação". Este também foi o fundamento utilizado para justificar a revogação da medida cautelar.

Contudo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou a Súmula n. 21, que proíbe a contratação de serviço de coleta de resíduos sólidos através do critério Técnica e Preço, conforme se infere: "É vedada a utilização de licitação do tipo técnica e preço para coleta de lixo e implantação de aterro sanitário."

A posição desse importante Tribunal de Contas reforça a inviabilidade de utilização do critério técnica e preço para certames como o ora analisado.

Ademais, a recomendação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no "Guia Prático de Estruturação de Projetos de Concessão de Manejo Sustentável de Resíduos Sólidos Urbanos" - embora aplicável às contratações por ele fomentadas - também revela a força do entendimento de que não é recomendável utilizar a técnica como critério de seleção, conforme se denota:

> (ii) "as opções técnicas para execução do escopo contratual são amplamente conhecidas e acessíveis por grande número de potenciais licitantes, de maneira que a diferenciação técnica não parece um fator decisivo para a escolha do vencedor da licitação, lembrando que já há exigência de habilitação técnica."

É imperioso destacar que a técnica já será avaliada através da habilitação técnico-operacional e técnico-profissional exigidas pelo edital, as quais, aparentemente, são suficientes para resguardar a contratação de uma empresa tecnicamente apta a executar o serviço.

Desse modo, a exigência da técnica também no critério de seleção revela-se excessiva e inócua.

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

O art. 36, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, traz rol das situações em que se admite a utilização do critério técnica e preço para a seleção de proposta em certame licitatório:

> Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.
>
> § 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:
>
> I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;
>
> II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;
>
> III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;
>
> IV - obras e serviços especiais de engenharia;
>
> V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital.

Como se percebe, o serviço de coleta de resíduos sólidos não se enquadra no dispositivo acima, de modo que não é viável a inclusão da técnica como critério de seleção, pois a sua inclusão pode gerar restrição de competitividade e, possível contratação menos vantajosa.

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

A Coordenadoria de Acompanhamento e Atos de Gestão menciona importante e atual julgado, que trata de caso idêntico, de manejo de resíduo sólido e limpeza urbana do Município de Joaçaba, relativo à Concorrência Pública n. 01/2025. Inclusive o projeto catarinense para a contratação de PPP também contemplava a adoção e tecnologias para a valorização e tratamento dos resíduos. A decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina data de 06/05/2025, da qual destaco o seguinte trecho:

> A partir do ano 15 (quinze) da CONCESSÃO, 50% do quantitativo de RESÍDUOS SÓLIDOS COMUNS coletados (em toneladas) deverão ser encaminhados para a tecnologia de tratamento proposta pela CONCESSIONÁRIA. A partir do ano 16 este percentual será de 60% e, assim sucessivamente, até o ano 20, quando 100% dos RESÍDUOS SÓLIDOS COMUNS coletados deverão receber o tratamento. A tecnologia adotada deverá ser capaz de reduzir, no mínimo, 70% da quantidade de RESÍDUOS SÓLIDOS COMUNS encaminhada para tratamento, resultando em, no máximo, 30% de rejeitos, a serem encaminhados para DISPOSIÇÃO FINAL, conforme disposto no SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO (ANEXO B). Dessa forma, deverá ser prevista tecnologia de tratamento dos RESÍDUOS SÓLIDOS COMUNS, executada a partir do mês 01 (um) do ano 15 (quinze) da CONCESSÃO, capaz de atender a meta de redução de RESÍDUOS SÓLIDOS COMUNS encaminhados para DISPOSIÇÃO FINAL.
>
> (...)
>
> Em princípio, a alegação de que os serviços envolvem soluções alternativas ou de elevada complexidade não se mostra suficiente, por si só, para justificar a opção pelo critério de julgamento em questão. Trata-se de serviços amplamente difundidos, cuja qualidade e eficiência poderiam ser garantidas por meio da adequada especificação do objeto e das exigências de habilitação técnica, sem necessidade de atribuir pontuação técnica adicional. Ademais, com base nos documentos disponíveis, não houve demonstração das repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre a qualidade, produtividade, rendimento ou durabilidade das soluções apresentadas, nos termos do art. 36, §1º, inciso V,

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

> da Lei n. 14.133/2021. Assim, visto que as justificativas se apresentam genéricas, a adoção do referido critério poderia resultar em restrição indevida à competitividade, caso as exigências de pontuação técnica sejam desnecessárias para a definição da proposta mais vantajosa. (Decisão Singular no Processo de Representação n. 25/00076142 - DJ: 06/05/2025 – Relator: Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi)

A decisão jurisprudencial mencionada confirma que, como regra, as etapas de coleta, separação, tratamento e destinação final de rejeitos de forma ambientalmente adequada não exige soluções tecnológicas avançadas nem conhecimento exclusivo. Trata-se de fases já consolidadas do ponto de vista técnico, amplamente dominadas pelos diversos prestadores de serviços e fornecedores, sejam eles públicos ou privados.

Dessa forma, considerando que a natureza dessas atividades, em regra, não demanda método de julgamento baseado em técnica, sua adoção, além de comprometer a economicidade, amplia a margem de subjetividade na análise das propostas. Isso ocorre especialmente porque a atribuição de pontuação técnica pressupõe critérios avaliativos que podem ser excessivamente imprecisos ou subjetivos, abrindo espaço para decisões discricionárias ou enviesadas.

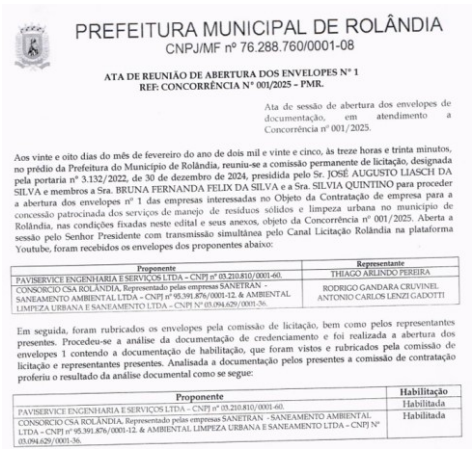
Nesse cenário, merece menção a Concorrência Pública destinada à exploração e prestação dos serviços de limpeza urbana, transporte, tratamento e destinação ambientalmente adequada dos resíduos no Município de São José dos Pinhais (Concorrência n. 05/2024).

O procedimento licitatório, com valor global de R$ 1.754.815.905,25 (um bilhão, setecentos e cinquenta e quatro milhões, oitocentos e quinze mil, novecentos e cinco reais e vinte e cinco centavos), **contou com apenas um interessado:** o Consórcio Limpeza Pública Brasil, composto pelas empresas Ecosystem Serviços Urbanos Ltda., Global Sistemas Ambientais Ltda. e H.M.S Gestão de Resíduos Ltda. – ME. Esse mesmo consórcio foi responsável pela elaboração dos estudos do projeto e pela definição das regras do edital, inclusive o critério de julgamento que atribuiu peso de 70% à técnica e 30% ao preço.

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

Sobre essa contratação, tramita perante a 2ª Promotoria de Justiça de São José dos Pinhais a Notícia de Fato n. MPPR-0135.25.000786-5, instaurada com o objetivo de verificar a regularidade da Concorrência Pública n. 05/2024, sendo um dos aspectos investigados justamente a ausência de outros concorrentes, possivelmente decorrente da restrição à competitividade.

No caso específico do Município de Rolândia, em consulta ao Portal da Transparência[5] do município na rede mundial de computadores, consta que apenas duas licitantes participaram do certame, quais sejam, o Consórcio CSA Rolândia, integrado pelas empresas SANETRAN – Saneamento Ambiental e Ambiental Limpeza Urbana e Saneamento Ltda., responsáveis pela estruturação do projeto e pela formulação das regras editalícias, bem como pela empresa Paviservice Engenharia e Serviços Ltda.:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ROLÂNDIA
CNPJ/MF nº 76.288.760/0001-08

**ATA DE REUNIÃO DE ABERTURA DOS ENVELOPES Nº 1**
**REF: CONCORRÊNCIA Nº 001/2025 - PMR.**

Ata de sessão de abertura dos envelopes de documentação, em atendimento a Concorrência nº 001/2025.

Aos vinte e oito dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte e cinco, às treze horas e trinta minutos, no prédio da Prefeitura do Município de Rolândia, reuniu-se a comissão permanente de licitação, designada pela portaria nº 3.132/2022, de 30 de dezembro de 2024, presidida pelo Sr. JOSÉ AUGUSTO LIASCH DA SILVA e membros a Sra. BRUNA FERNANDA FELIX DA SILVA e a Sra. SILVIA QUINTINO para proceder a abertura dos envelopes nº 1 das empresas interessadas no Objeto da Contratação de empresa para a concessão patrocinada dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana no município de Rolândia, nas condições fixadas neste edital e seus anexos, objeto da Concorrência nº 001/2025. Aberta a sessão pelo Senhor Presidente com transmissão simultânea pelo Canal Licitação Rolândia na plataforma Youtube, foram recebidos os envelopes dos proponentes abaixo:

| Proponente | Representante |
|---|---|
| PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA – CNPJ nº 03.210.810/0001-60. | THIAGO ARLINDO PEREIRA |
| CONSORCIO CSA ROLÂNDIA, Representado pelas empresas SANETRAN – SANEAMENTO AMBIENTAL LTDA – CNPJ nº 95.391.876/0001-12. & AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA – CNPJ Nº 03.094.629/0001-26. | RODRIGO GANDARA CRUVINEL<br>ANTONIO CARLOS LENZI GADOTTI |

Em seguida, foram rubricados os envelopes pela comissão de licitação, bem como pelos representantes presentes. Procedeu-se a análise da documentação de credenciamento e foi realizada a abertura dos envelopes 1 contendo a documentação de habilitação, que foram vistos e rubricados pela comissão de licitação e representantes presentes. Analisada a documentação pelos presentes a comissão de contratação proferiu o resultado da análise documental como se segue:

| Proponente | Habilitação |
|---|---|
| PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA – CNPJ nº 03.210.810/0001-60. | Habilitada |
| CONSORCIO CSA ROLÂNDIA, Representado pelas empresas SANETRAN – SANEAMENTO AMBIENTAL LTDA – CNPJ nº 95.391.876/0001-12. & AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA – CNPJ Nº 03.094.629/0001-26. | Habilitada |

Apenas a proposta técnica do Consórcio CSA Rolândia foi considerada apta, culminando em sua declaração como vencedora, com redução de somente 3,15% em relação ao valor máximo da contraprestação mensal prevista:

[5] Extraído de https://servicos.rolandia.pr.gov.br/licitacao/grid_licitacoes_web/

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE ROLÂNDIA
CNPJ/MF nº 76.288.760/0001-08

**COMUNICADO DE CONTINUIDADE DE LICITAÇÃO**

**CONCORRÊNCIA Nº 001/2025 – PMR.**
**PROCESSO Nº 004/2025.**

**Objeto:** Contratação de empresa para a concessão patrocinada dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana no município de Rolândia, nas condições fixadas neste edital e seus anexos.

**Findada a Fase de Análise Técnica, a Comissão Técnica de Avaliação aprovou o Relatório de Avaliação Técnica e Econômica elaborado pela empresa Nero Consultoria Ltda, contratada para auxílio técnico, concluindo que o Consórcio CSA Rolândia atendeu aos requisitos técnicos mínimos exigidos, apresentando metodologia compatível com as diretrizes do edital e estrutura técnica adequada à execução do contrato. Portanto, fica estipulada a data de 10/10/2025 às 13:30 horas, para a continuidade do Certame na sala de licitações da prefeitura municipal de Rolândia.**

O certame foi homologado em 03/11/2025.

A inadequação do critério técnico adotado também se evidencia na forma de avaliação da proposta técnica. Os parâmetros constantes do Anexo III – Diretrizes para Proposta Técnica apresentam caráter genérico e envolvem juízos de valor marcadamente subjetivos, além de incluírem exigências que não se relacionam com eventual complexidade técnica capaz de justificar a necessidade de atuação humana especializada ou de domínio tecnológico diferenciado.

O modelo de pontuação relacionado às chamadas “inovações” impõe exigências incompatíveis com a Súmula 272 do Tribunal de Contas da União, ao obrigar os participantes a assumirem custos desnecessários antes mesmo da formalização contratual. Os itens B.1 (Programa de Educação Ambiental), B.2 (ferramentas digitais), B.3 (renovação de frota) e B.5 (sistemas de rastreamento e monitoramento) requerem a elaboração prévia de projetos minuciosos, cada qual com nove subitens obrigatórios, configurando ônus excessivo na fase pré-contratual.

O item B.1, relativo às ações de educação ambiental, não envolve grau de complexidade que justifique sua avaliação sobre o critério técnica, pois consiste em atividades plenamente executáveis por diversos agentes do mercado. Além disso, a pontuação baseada exclusivamente na abrangência populacional atendida não mede inovação tecnológica, destoando da própria denominação “inovações” do critério. Soma-se a isso o fato de tais programas serem considerados simultaneamente como experiência prévia e como inovação, o que impacta negativamente a economicidade da contratação.

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

Quanto aos itens B.2, B.3 e B.5, verifica-se significativa subjetividade na definição do conceito de “funcionalidade”, permitindo interpretações distintas entre os concorrentes. Enquanto uma empresa pode descrever um único recurso como funcionalidade, outra pode fragmentar o mesmo recurso em diversos elementos, elevando artificialmente sua pontuação. A inexistência de critérios objetivos para diferenciar funcionalidades relevantes de aspectos meramente acessórios compromete a competitividade e afronta os princípios da isonomia e do julgamento objetivo previstos na Lei n. 14.133/2021.

No que se refere especificamente ao item B.5, relativo ao rastreamento e monitoramento, trata-se de requisito comum a serviços de baixa complexidade, já exigido como condição de habilitação técnico-operacional. O controle de frota não demanda esforço técnico elevado, sendo inadequado atribuir pontuação adicional ao mesmo aspecto já avaliado na fase de habilitação.

A exigência de que todos os nove subitens sejam apresentados de forma “completa e conforme o exigido” amplia ainda mais a discricionariedade da comissão avaliadora, uma vez que o conceito e completude pode variar conforme o entendimento individual dos avaliadores. Essa subjetividade, travestida de tecnicismo, favorece a chamada “inflação técnica” das propostas, desviando o foco do controle por resultados, que deveria orientar as parcerias público-privadas.

Em síntese, a proposta técnica apresentada pelo consórcio vencedor contém elementos típicos de estudos técnicos preliminares e de projeto básico, com detalhamento voltado ao planejamento operacional e ao atendimento dos requisitos mínimos do edital. Não se identificam características inovadoras, diferenciais técnicos relevantes ou domínio tecnológico restrito, tampouco complexidades incomuns no mercado que justifiquem a adoção de critério de julgamento baseado na “melhor técnica”.

Por fim, ressalta-se que a ponderação final das notas na proporção de 60% para técnica e 40% para o preço reduz significativamente a relevância do fator econômico em relação ao técnico. Isso significa que, para compensar a variação de uma unidade na nota técnica, seria necessária uma variação de 1,5 unidade na nota de preço. Ainda que houvesse equilíbrio entre os pesos, nenhum

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

concorrente conseguiria alcançar pontuação máxima ou notas elevadas sem comprometer a viabilidade econômica da execução contratual, considerando que o edital atribuiu nota mínima de preço apenas a quem conceder desconto integral de 100% sobre o valor estimado.

Ou seja, a amplitude de variação do critério preço é extremamente limitada, sobretudo diante da relativa homogeneidade dos custos entre empresas que atuam no mesmo segmento. Essa realidade inviabiliza reduções de valor capazes de compensar notas técnicas inferiores. A título ilustrativo, em situação hipotética compatível com as cláusulas 16.2 a 16.4 do edital, uma licitante que já executa o contrato e, por isso, obtenha nota máxima em técnica, teria incentivo econômico para apresentar o maior preço possível, alcançando nata final superior à de outra concorrente que, mesmo ofertando desconto relevante e apresentando proposta mais vantajosa sob o aspecto econômico, não conseguiria superar a pontuação técnica da primeira.

Diante do exposto, VOTO pela **PROCEDÊNCIA** da presente representação, em razão da inadequação do critério de julgamento por técnica e preço, em violação ao art. 12 pela Lei Federal nº 11.079/2004 c/c art. 36, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, com aplicação de multa administrativa prevista no inciso V, do art. 89, da Lei Complementar n. 113/2005, bem como determino que se comunique o fato à Câmara Municipal, a quem compete adotar o ato de sustação do contrato e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

Tendo em vista a previsão contida nos arts. 20 e 21 da LINDB, e de modo a viabilizar o saneamento da irregularidade constatada, determino que o município deve manter o atual contrato pelo período de 6 (seis meses), prazo suficiente para que elabore novo certame adequado e proceda a contratação de empresa dentro da mais ampla competitividade, obedecendo ao regramento jurídico vigente. Após o prazo estabelecido, o contrato deve ser sustado.

## III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

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

Com a máxima vênia ao entendimento externado pelo Relator, ouso divergir para concluir pela improcedência da Representação. Entendo que o critério de julgamento técnica e preço é juridicamente admitido para Parcerias Público-Privadas e, mais do que isso, no caso concreto se mostra materialmente adequado às características do objeto licitado. Com efeito, a disciplina editalícia estruturou a avaliação técnica de modo objetivo, mensurável e controlável, e os riscos apontados (subjetividade, restrição indevida à competitividade, contratação antieconômica e 'duplicação' da técnica) não se sustentam quando confrontados com o desenho efetivo do Edital, com a lógica regulatória de contratos de longo prazo e com a própria racionalidade das PPPs como instrumento vocacionado à inovação e à eficiência.

Antes de avançar, parece útil delimitar a controvérsia em seus termos corretos. Não se está, propriamente, discutindo se o critério de julgamento técnica e preço é possível em PPP, ponto em que há convergência, pois a Lei 11.079/04 contempla expressamente esse critério, mas se, neste certame específico, a opção atende às condicionantes legais e se revela compatível com o objeto. É precisamente nesse ponto que divirjo. E, aqui, importa também distinguir dois planos que não se confundem, quais sejam, a legitimidade jurídica e técnica da adoção do critério técnica e preço e a existência de prejuízo concreto decorrente do modelo efetivamente adotado. Mesmo que se admitisse debate sobre preferências regulatórias, a invalidação de um procedimento e, ainda mais, de um arranjo contratual de longo prazo, pressupõe demonstração qualificada de ilegalidade material e repercussão concreta, não bastando construções abstratas.

O ponto de partida, a meu ver, é reconhecer que a Concorrência se submete a um regime jurídico integrado, composto, em especial, pela Lei 11.079/04 (PPPs), pela Lei 8.987/95 (Concessões) e pela Lei 14.133/21, aplicável como fundamento e orientação na modelagem (inclusive por força de suas regras de integração). A Lei das PPPs prevê expressamente critérios admissíveis de julgamento, incluindo a melhor proposta resultante da combinação entre menor valor da contraprestação pública e melhor técnica, e, na Lei 14.133/21, o art. 36 disciplina o julgamento por técnica e preço justamente para hipóteses em que a ponderação da qualidade técnica, entre propostas que superam requisitos mínimos, seja

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

relevante aos fins pretendidos. A leitura integrada desses diplomas, quando aplicada a concessão patrocinada de 30 anos, com investimentos obrigatórios e metas ambientais/operacionais sensíveis (como redução expressiva de rejeitos e implantação/operação de unidades), conduz à conclusão de que a avaliação comparativa de soluções técnicas não é acessória, mas pode ser essencial para a obtenção do melhor resultado global.

O Edital estabelece que o certame tem por objeto a concessão patrocinada dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana e que o critério de julgamento será a melhor proposta resultante da combinação da melhor técnica com o menor valor da contraprestação mensal máxima e as menores tarifas de referência, em conformidade com o disposto no art. 15, V, da Lei 8.987/95 e com o art. 12, II, 'b', da Lei 11.079/04. Não se trata, portanto, de inovação do Município, mas de opção licitatória prevista em lei e explicitada no instrumento convocatório. Ademais, o Edital registra que seu conteúdo foi submetido a consulta pública e audiência pública, com divulgação oficial e disponibilização de estudos antecedentes, o que reforça um processo de estruturação com transparência e maturidade compatível com PPP.

O primeiro argumento do voto do Relator parte da premissa de que limpeza urbana e manejo de resíduos seriam, em regra, serviços comuns, de técnicas amplamente dominadas, de modo que técnica e preço seria exceção indevida e geraria risco de restrição competitiva. Com a devida vênia, essa premissa não descreve o objeto desta licitação. O Edital define escopo que vai muito além de coleta e aterro, incluindo operação e manutenção de unidade de tratamento biológico (compostagem aeróbica), operação e manutenção da unidade de tratamento e valorização de resíduos sólidos, unidade de tratamento de resíduos volumosos, serviços comerciais com relação com usuário e cobrança de tarifa, além da implantação de investimentos obrigatórios e educação ambiental. Trata-se, portanto, de sistema integrado com múltiplos subsistemas (coleta, tratamento, valorização, disposição final, educação, atendimento ao usuário e cobrança), sob arranjo econômico-financeiro de longo prazo, com riscos e resultados distribuídos no tempo, realidade muito distinta de contratações rotineiras de coleta e destinação.

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

Esse caráter não trivial é inclusive justificado no próprio Edital. O Anexo III (Diretrizes para Proposta Técnica) explicita que o objeto envolve diversas complexidades, como configuração territorial (extensões a atender, expansão horizontal, zona rural com maiores distâncias), exigindo abordagem criteriosa de rotas e especificação de veículos, e, principalmente, a implantação de novas unidades e a necessidade de incorporar soluções tecnológicas e práticas inovadoras para eficiência e mitigação de impactos (monitoramento de rotas, soluções facilitadoras ao usuário, tecnologias de tratamento/valorização e programa estruturado de educação ambiental). Essa moldura fática é compatível com a hipótese do art. 36, §1º, da Lei 14.133/21, notadamente quando o objeto admite soluções específicas e alternativas com repercussões significativas e mensuráveis sobre qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, e o próprio Edital constrói uma matriz para tornar essa mensuração controlável.

Nessa linha, a alegação de que o mercado disporia de soluções tecnológicas uniformes e amplamente acessíveis para RSU não parece suficiente para afastar a pertinência do critério em uma PPP de 30 anos com metas tecnológicas e ambientais ambiciosas. A experiência comparada indica que diferentes rotas tecnológicas (biogás, compostagem mecanizada, triagem automatizada, waste-to-energy etc.) produzem resultados mensuravelmente distintos relativamente a aterros, recuperação de materiais, geração de energia e impacto ambiental, justamente o tipo de variação que o art. 36, §1º, V, toma como premissa para admitir julgamento por técnica e preço. E a própria ratio do modelo de PPP é capturar, com governança e incentivos, a capacidade de inovação do setor privado, em vez de limitar a seleção ao menor dispêndio nominal imediato.

O segundo argumento do voto do Relator sustenta que a técnica já seria adequadamente aferida na habilitação técnico-operacional e técnico-profissional, de modo que valorizá-la também no julgamento seria excessivo. Com o máximo respeito, essa conclusão decorre de confusão conceitual entre requisito mínimo para participar (habilitação) e critérios de diferenciação entre propostas aptas (julgamento). A habilitação verifica aptidão mínima, a pontuação técnica busca distinguir, entre os aptos, aqueles capazes de oferecer desempenho superior, maior exequibilidade, melhor organização e melhores compromissos de

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

inovação vinculados ao cumprimento de metas e indicadores ao longo de décadas. Essa coexistência, habilitação técnica robusta e pontuação técnica, é típica de licitações em que se pretende selecionar melhor valor global e não apenas menor custo imediato, especialmente em serviços com externalidades ambientais e risco operacional relevante. A propósito, a Lei 14.133/21 admite que capacitação e experiência possam integrar a valoração técnica em julgamentos dessa natureza (o que reforça a legitimidade do desenho).

O terceiro argumento do voto do Relator aponta risco de subjetividade, afirmando que os critérios do Anexo III seriam genéricos e valorativos (com críticas aos itens A1, A2 e B1 a B6). Aqui, novamente, a disciplina editalícia contradiz a premissa. O Anexo III estabelece Nota Técnica de até 100 pontos, distribuída em dois blocos (Experiência – 40; Inovações – 60), e descreve cada item com critérios de pontuação ancorados em faixas, quantitativos e regras de cálculo; por exemplo, experiência em educação ambiental pontuada por degraus populacionais; exigência de licenças ambientais específicas; pontuação máxima ao maior percentual de atendimento populacional com deduções matemáticas; contagem de funcionalidades condicionada ao atendimento integral de subitens mínimos, com regra de desconsideração quando faltarem dados; e faixas percentuais objetivas para redução de rejeitos. Além disso, há regras gerais que reforçam objetividade e controlabilidade, tais como dados mensuráveis e quantificáveis, vedação de pontuar a mesma funcionalidade em dois itens, desconsideração de itens sem dados suficientes e dever de justificar por escrito a nota atribuída. Isso é, precisamente, esforço de converter atributos qualitativos (inovação/experiência/soluções) em variáveis verificáveis (percentuais, requisitos mínimos, faixas e regras de validação).

Esse desenho é reforçado por salvaguardas procedimentais. O Edital prevê avaliação por banca (três membros contratados por conhecimento/experiência/renome), com supervisão de servidores para assegurar isonomia e observância estrita dos critérios, determina que a comissão decida de forma justificada sobre pontuação/classificação/desclassificação e exige relatório motivado explicitando razões e notas. Além disso, no regime das PPPs, o próprio legislador impôs que o exame das propostas se dê por ato motivado, fundado nas

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

exigências previamente definidas e sujeito a recurso, o que, em tese, funciona como antídoto institucional para o risco de arbítrio, ao submeter a nota a controle interno, contraditório e, potencialmente, controle externo. Some-se a isso o fato de que as licitantes se vinculam às propostas técnicas e econômicas apresentadas, de modo que a pontuação técnica não é retórica, mas se conecta a obrigações concretas de execução a serem fiscalizadas, o que aumenta a necessidade de valorar, desde a origem, compromissos e soluções tecnicamente superiores.

O quarto argumento do voto do Relator invoca referências externas (como a Súmula 21 do TCE-SP e guia do BID) para sustentar que, mesmo em PPPs, resíduos seriam serviços de soluções amplamente conhecidas, não justificando técnica e preço. Sem desconsiderar a utilidade de diálogos interinstitucionais, é preciso considerar que tais referências podem ser subsídios, mas não substituem a análise de aderência do caso ao regime aplicável e ao desenho editalício. Ademais, a Súmula 21 do TCE-SP, por seu enunciado e contexto, versa sobre contratação de serviços de coleta/aterro, e há entendimento, naquele Tribunal, de que a restrição não se aplica quando se trata de concessão/PPP com autorização legal expressa, havendo inclusive referência a consulta em que se distinguiu concessão administrativa/PPP de contratos ordinários de prestação de serviços. Assim, mesmo sob a ótica do precedente invocado, a equiparação automática entre coleta de lixo e uma concessão integrada, com múltiplas unidades e metas tecnológicas de longo prazo, parece inadequada.

O quinto argumento do voto do Relator indica que, em PPPs, o foco deve recair sobre resultados e metas porque tecnologias evoluem, de modo que valorar técnica poderia engessar o contrato. Com a devida vênia, essa objeção confunde avaliação da capacidade/solução proposta com congelamento tecnológico. O Edital não se limita a exigir narrativa de meios, ele exige métricas, cronogramas e formas de comprovação (relatórios, periodicidades e documentos) e, em pontos relevantes, amarra inovação à mensuração de indicadores e ao plano de negócios, alocando riscos à concessionária. Isso significa que, se a concessionária desejar substituir tecnologia no futuro, o fará para manter ou melhorar resultados, assumindo riscos e sem repassar custos indevidos. Logo, a técnica, aqui, não se opõe ao controle por resultados; ela integra a engenharia do contrato, para selecionar desde

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

a origem o arranjo com melhor potencial de entregar desempenho sustentável ao longo de 30 anos.

O sexto argumento do voto do Relator critica o peso 60% técnica e 40% preço, sob o fundamento de que depreciaria o fator preço. O Edital prevê expressamente a Nota Final combinando NPT e NPE com pesos 60/40, e essa ponderação se insere no espaço normativo de julgamentos por técnica e preço quando a qualidade técnica é relevante, sendo admissível que o componente técnico tenha peso majoritário em contratações complexas. Além disso, há precedentes do TCU admitindo, em casos concretos, ponderação 60/40, apontando a possibilidade de limite de 70% para o fator mais relevante, o que reforça que o percentual não configura vício automático. O controle deve incidir sobre adequação e proporcionalidade em face do objeto. Em contratos de longo prazo, diferenças de qualidade técnica tendem a produzir efeitos econômicos relevantes no ciclo de vida (eficiência logística, redução de rejeitos, confiabilidade operacional, mitigação de passivos ambientais), de modo que não é irrazoável que a técnica tenha impacto maior do que reduções marginais de preço nominal.

O sétimo argumento núcleo do voto do Relator sugere restrição competitiva e antieconomicidade a partir de sinais empíricos (participação de duas licitantes; apenas uma proposta técnica apta, deságio de 3,15%, referência a experiências de outros municípios, menção a consórcio vencedor com empresas ligadas à estruturação da licitação). Com máxima vênia, é essencial evitar inferências automáticas. O número de proponentes não prova ilegalidade do critério. Mercados de PPPs e de tratamento/valorização com implantação de unidades e gestão comercial são, por natureza, mais concentrados e exigem musculatura técnica e financeira. O Edital ainda limita consórcios, estabelece exigências econômicas e técnicas relevantes e exige que o licitante internalize custos de preparação de proposta, o que naturalmente reduz o universo de participantes. Isso pode ser debatido sob ótica de política pública, mas não se traduz, automaticamente, em vício do critério de julgamento.

Mais importante: mesmo a constatação de que apenas uma proposta técnica foi aprovada, tomada isoladamente, não tem o condão de infirmar a

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

legalidade do certame, se não se demonstra o motivo de a outra concorrente não haver prosseguido e, especialmente, se não se evidencia nexo causal entre o critério e um prejuízo juridicamente relevante. Em matéria licitatória, a invalidação do procedimento pressupõe demonstração de prejuízo concreto à competitividade, à isonomia, ao interesse público ou ao resultado. Não se prestigia a decretação de nulidades meramente formais, teóricas ou desprovidas de repercussão material. E é justamente esse elemento, o prejuízo concreto, que não se mostra caracterizado, permanecendo as críticas em plano predominantemente abstrato.

Quanto à circunstância de empresas que realizaram estudos participarem do certame, o Edital prevê, como condição precedente à assinatura, a comprovação de pagamento pelos estudos que subsidiaram sua elaboração, nos termos do art. 21 da Lei 8.987/95, o que indica adoção do modelo legal de reembolso de estudos. Ademais, a estruturação se deu com consulta e audiência públicas e, uma vez publicado o edital e seus anexos, o acervo informacional passou a ser disponibilizado a todos os potenciais interessados, o que enfraquece a alegação de quebra de isonomia fundada apenas na participação do estruturador. A discussão, portanto, não é a mera participação em si, mas a existência de indícios específicos de favorecimento, o que exigiria demonstração concreta, não bastando presunções extraídas do número de licitantes.

Também não me parece convincente, no contexto de PPP, a objeção de que o detalhamento exigido na proposta técnica geraria onerosidade desproporcional (com analogias à Súmula 272 do TCU). Ainda que se deva evitar barreiras indevidas, a formulação de proposta técnica robusta é inerente ao modelo concessório de longa duração, que pressupõe compatibilização entre solução tecnológica, plano de negócios, matriz de riscos e indicadores de desempenho. Exigir metodologia, cronograma, metas e demonstração de viabilidade, em tese, não é ônus extravagante, mas prudência para mitigar riscos de inexequibilidade, inadimplemento e descumprimento de metas ambientais que recairiam, ao final, sobre a prestação do serviço público essencial.

Por fim, o voto do Relator conclui pela procedência com determinação de sustação do contrato após seis meses, invocando os arts. 20 e 21

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

da LINDB para modular efeitos. Com todo respeito, não me parece proporcional impor como solução padrão a substituição completa do modelo licitatório e a descontinuidade contratual em prazo curto quando o critério de julgamento é legalmente previsto; o Edital justifica tecnicamente a relevância da proposta técnica; a matriz de avaliação busca objetividade e controlabilidade; e não se evidencia demonstração robusta de ilegalidade material com repercussão concreta. A LINDB, aplicada com propriedade, exige ponderar efeitos sistêmicos, riscos de descontinuidade, custos de transação e impactos na prestação de serviço essencial, evitando que controvérsia interpretativa sobre modelo de julgamento opere como gatilho automático de sustação. E, mesmo sob hipótese, a racionalidade contemporânea do controle recomenda privilegiar soluções que atendam ao interesse público, com avaliação das consequências práticas, em vez de nulidades automáticas.

Diante do exposto, voto pela improcedência da Representação, reconhecendo a regularidade da adoção do critério de julgamento técnica e preço e da estrutura de avaliação técnica prevista no Anexo III, por estarem amparados na legislação aplicável às PPPs e por se mostrarem adequados às características do objeto.

**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 maioria absoluta, em:

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

Julgar **IMPROCEDENTE** a Representação, reconhecendo a regularidade da adoção do critério de julgamento técnica e preço e da estrutura de avaliação técnica prevista no Anexo III, por estarem amparados na legislação aplicável às PPPs e por se mostrarem adequados às características do objeto.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentou voto pela procedência com determinação.

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

Plenário Virtual, 11 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

**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.TCUL