TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	22394/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE GUARATUBA
INTERESSADO:	MAURICIO LENSE, MUNICÍPIO DE GUARATUBA, ROBERTO CORDEIRO JUSTUS
ADVOGADO / PROCURADOR	JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1671/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Guaratuba. Pregão Eletrônico nº 1/2026. Contratação de empresa para organização e realização do Carnaval de Guaratuba 2026. Lote único. Justificativa técnica idônea. Interdependência operacional. Ausência de prejuízo à competitividade. Modelagem econômico-financeira. Transferência de encargos à contratada associada à exploração econômica de espaços públicos. Falta de mensuração das contrapartidas. Comprometimento da transparência e da vantajosidade. Garantia contratual de 5% do valor do contrato. Previsão legal. Medida proporcional. Inexistência de restrição à competitividade. Inexistência de dano efetivo comprovado. Manifestações uniformes. Procedência parcial. Expedição de recomendações.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, proposta por ROBERTO CORDEIRO JUSTUS, mediante a qual relata supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 1/2026, realizado pelo Município de Guaratuba, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada na organização e realização de eventos para a prestação dos serviços de planejamento, coordenação e execução, com viabilização de infraestrutura, grupos musicais, serviços e fornecimento de apoio logístico para a realização do evento Carnaval de Guaratuba 2026", com valor estimado da contratação em R$ 2.610.340,00 (dois milhões, seiscentos e dez mil, trezentos e quarenta reais).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

O Representante alega que o certame reúne, em um único lote, diversos bens e serviços totalmente distintos entre si, como segurança pessoal, brigadistas, apoio operacional, banheiros químicos, camarotes, grades de contenção, rádios, trios elétricos com bandas e material gráfico, o que para ele impede a ampla concorrência, uma vez que empresas especializadas em apenas um dos segmentos fica impossibilitada de participar.

Defende que a ausência de relação entre os itens demonstra falta de justificativa plausível para a contratação conjunta, além de prejudicar a economicidade, já que a licitação por itens permitiria maior disputa e melhores preços.

Afirma também que o edital exige que a empresa vencedora forneça gratuitamente cinco mil abadás, cujo custo será embutido no valor dos serviços e pago com recursos públicos, sem licitação específica que possibilite concorrência no fornecimento dessas camisetas.

Outro ponto contestado é a previsão de que a contratada arque com a taxa do ECAD, quando, segundo ele, o mais correto seria o próprio Município pagar diretamente essa despesa.

O Representante também critica o fato de que o edital autoriza a empresa vencedora a explorar economicamente os camarotes e pontos de venda de alimentos e bebidas ao longo da Avenida 29 de Abril, o que, na visão dele, mistura contratação de serviços com concessão de uso de espaço público, impedindo que comerciantes locais participem mediante chamamento público ou instrumento próprio.

Aponta como restrição adicional a exigência de comprovação de provisão de 5% do valor do contrato. Para o Representante, a soma dessas irregularidades sugere possível direcionamento do contrato, estimado em cerca de R$ 2,6 milhões, motivo pelo qual solicita a suspensão cautelar do certame e a posterior retificação ou anulação total ou parcial do edital.

Por fim, faz o seguinte pedido:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

> “Diante do exposto, REQUEIRO a Vossa Excelência a SUSPENSÃO CAUTELAR do referido certame licitatório, para que sejam apurados os fatos narrados na presente representação, bem como, ao final, seja RETIFICADO ou ANULADO, total ou parcialmente, o Edital 01/2026 da Prefeitura Municipal de Guaratuba-PR, de modo que o MUNICIPIO não venha ser prejudicado no âmbito da legalidade e eficiência, quanto ao objeto a ser contratado.”

Preliminarmente ao juízo de admissibilidade, mediante o Despacho nº 50/26 – GCILB (peça 5), determinei a intimação do Município de Guaratuba, bem como de seu atual representante legal, para manifestação preliminar e fundamentada acerca das irregularidades apontadas e do pedido cautelar formulado.

Ato contínuo, o Município de Guaratuba (peças 8/13) sustenta, em síntese, que o Pregão Eletrônico nº 1/2026 foi estruturado regularmente, com base em Estudo Técnico Preliminar e na Lei nº 14.133/2021, e que não há ilegalidades que justifiquem a suspensão do certame.

Em relação ao lote único, o Município afirma que o objeto do edital corresponde a um conjunto integrado de serviços necessários à realização de um único evento de grande porte, com estimativa de público entre 500 mil e 1 milhão de pessoas, o que demandaria elevada coordenação logística e operacional.

Alega que segurança, estrutura física, sonorização, iluminação, banheiros, equipes de apoio, trios elétricos e demais itens são interdependentes na prática, e que a fragmentação em vários lotes aumentaria os riscos de falhas, atrasos e conflitos de responsabilidade, comprometendo a execução do Carnaval.

Argumenta ainda que o edital permite subcontratação parcial, o que mitigaria eventuais restrições à competitividade, e cita precedentes do TCU que admitem contratações integradas em eventos complexos.

Quanto aos abadás, a defesa sustenta que não se trata de acréscimo aleatório ao objeto, mas de contrapartida vinculada ao modelo econômico do evento. Segundo o Município, a empresa vencedora poderá explorar comercialmente determinados espaços (como camarotes e pontos de venda) e, em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

contrapartida, deverá fornecer 5.000 abadás ao Município. Invoca o art. 26, §6º, da Lei nº 14.133/2021, para afirmar que contrapartidas são juridicamente admissíveis, sobretudo quando auxiliam a reduzir o custo direto para a Administração.

No tocante ao ECAD, o Município afirma que é prática usual em contratações dessa natureza atribuir à contratada a responsabilidade pelo pagamento dos direitos autorais, desde que isso esteja claramente previsto no edital e refletido na formação de preços. Ressalta que o edital expressamente indica essa obrigação e o custo correspondente foi considerado na estimativa do valor global, não havendo, portanto, irregularidade.

Sobre a exploração comercial de camarotes, bares e pontos de venda, a defesa sustenta que essa previsão não configura concessão de uso de bem público autônoma, mas instrumento acessório e temporário, intrinsecamente ligado ao contrato principal e limitado ao período e ao espaço do evento.

Defende que a exploração é contrapartida legítima para viabilizar o Carnaval com menor ônus ao erário, permanecendo o Município com o controle regulatório sobre o uso dos espaços, a forma de exploração e as medidas de segurança. Alega ainda que comerciantes locais não estão excluídos, por poderem atuar como subcontratados ou parceiros da empresa vencedora.

Por fim, quanto à provisão de 5% do valor contratual, o Município esclarece que não se trata de exigência de habilitação, mas de garantia contratual, a ser prestada após a assinatura do contrato, em conformidade com o art. 96 da Lei nº 14.133/2021. Assevera que essa garantia visa resguardar a execução e é usual em contratos de maior vulto e risco, não havendo, portanto, qualquer barreira indevida à participação de licitantes.

Em conclusão, o Município afirma que o edital está amparado em motivação técnica constante do ETP, que as escolhas realizadas observam os princípios da eficiência, economicidade e continuidade do serviço público e que não há ilegalidade flagrante que justifique medida cautelar extrema, especialmente às vésperas da realização do Carnaval, quando eventual suspensão poderia causar grave prejuízo à coletividade.

Ao final, o Município requer:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

> “Ante ao exposto, o Município de Guaratuba requer a Vossa Excelência:
>
> a) O recebimento da presente Manifestação, para que produza seus jurídicos e legais efeitos;
>
> b) a juntada da cópia integral do Pregão Eletrônico nº 01/2026;
>
> c) O indeferimento de qualquer medida cautelar ou liminar que porventura tenha sido pleiteada na Representação, ante a ausência dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora.
>
> d) a total improcedência da Representação, uma vez que as alegações nela contidas não encontram respaldo fático ou jurídico, conforme demonstrado nesta peça; e
>
> e) a intimação do Município de Guaratuba para oferecimento das Razões de Contraditório, caso o processo não seja arquivado por falta de requisitos mínimos para seu processamento.”

Por meio do Despacho nº 67/26 – GCILB (peça 15), recebi o expediente como Representação da Lei nº 14.133/2021, indeferi o pedido de medida cautelar e determinei a citação do Município de Guaratuba, na pessoa de seu gestor atual e representante legal, e do Sr. Maurício Lense, para as razões de contraditório.

Por meio do Recibo de Petição Intermediária nº 174162/26, o Município e o Sr. Maurício Lense afirmaram que o Pregão Eletrônico nº 01/2026 foi estruturado com base em planejamento administrativo detalhado e adequado, respaldado por documentos técnicos específicos, como o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a pesquisa de preços, a estimativa de público, entre outros, que demonstram o cumprimento da legislação vigente e a busca pela maior eficiência e economicidade.

Quanto à licitação em lote único, o Município alega que a aglutinação do objeto se mostra imperativa pela interdependência funcional das atividades. Defende que a fragmentação de serviços críticos – como segurança, brigadistas e infraestrutura – em evento carnavalesco de grande magnitude geraria risco de solução de continuidade e pulverização de responsabilidades.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

Esclarece que a opção pela contratação unificada busca assegurar unidade de comando logístico, essencial à segurança pública e à eficiência operacional, conforme o artigo 40, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Menciona que o Estudo Técnico Preliminar concluiu que a realização do Carnaval exige integração operacional entre montagem de estruturas, segurança, atrações musicais e serviços de apoio e que a fragmentação comprometeria a eficiência da execução e a coordenação logística, com risco de falhas, atrasos e conflitos de responsabilidade entre fornecedores.

Argumenta-se que eventos de grande porte demandam elevado grau de integração, sendo comum a contratação unificada para garantir eficiência e segurança. Cita-se que o Tribunal de Contas da União, em diversos acórdãos, incluindo o Acórdão nº 2907/2012 – Plenário, reconhece a viabilidade de contratação em lote único quando a integração das atividades é crucial para execução eficiente e minimização de riscos.

Ressalta que o Termo de Referência prevê a possibilidade de subcontratação parcial de serviços especializados, desde que mantida a responsabilidade integral da contratada perante a Administração,

Defende que a aglutinação dos itens em única contratação proporcionaria maior eficiência operacional, coesão, uniformidade na execução e simplificação da gestão dos recursos e processos. Reitera-se que 20 empresas participaram da licitação, com desconto final de 27,9979%, o que demonstraria ausência de restrição à competitividade.

Em relação às contrapartidas previstas no edital – fornecimento de abadás, pagamento do ECAD pela contratada e exploração comercial de bares e camarotes –, o Município afirma que tais previsões não configuram irregularidade, defendendo que são apresentadas como legítimo mecanismo de “mutacionalidade contratual” e compartilhamento de riscos, desonerando o erário ao transferir ao particular ônus que, de outro modo, seriam suportados pelo Tesouro Municipal.

Destaca-se que a exploração comercial é acessória e temporária, limitada ao período do evento e vinculada ao contrato principal de organização do Carnaval, não configurando concessão autônoma de uso de bem público. Conclui-se

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

que a previsão editalícia é um mecanismo legítimo de viabilização econômica do evento, reduzindo o impacto financeiro aos cofres públicos.

Referente à garantia contratual, a entidade representada sustenta que não procede a alegação de que a exigência de 5% do valor do contrato restringiria a competitividade e que a exigência de garantia está expressamente prevista nos artigos 96 a 98 da Lei nº 14.133/2021, facultando à Administração exigir até 5% do valor inicial.

No ponto relativo a suposto direcionamento ou restrição à competitividade, o Município afirma que tais alegações carecem de respaldo probatório. Invoca-se jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de que o reconhecimento de direcionamento licitatório exige demonstração concreta de cláusula restritiva indevida, indicação de empresa favorecida ou indícios objetivos de fraude.

Informa, ainda, que o edital assegurou ampla participação de empresas do setor de produção de eventos, inclusive microempresas e empresas de pequeno porte com capacidade técnica, o que efetivamente ocorreu.

Sustenta que o edital e anexos foram publicados no sítio oficial com integração ao PNCP, nos termos dos artigos 25, § 3º, e 175 da Lei nº 14.133/2021, com prazos que asseguraram ampla participação.

Reitera que houve a participação de 20 empresas e o desconto de 27,9979%, concluindo não haver restrição à competitividade nem elementos que indiquem direcionamento.

Nos pedidos finais, requer-se:

> a) o recebimento das razões de contraditório, para que produzam seus jurídicos e legais efeitos;
>
> b) no mérito, que seja julgada totalmente improcedente a Representação, reconhecendo-se a higidez do Pregão Eletrônico nº 01/2026 e o consequente arquivamento do feito, diante da inexistência de fumus boni iuris e da configuração de periculum in mora reverso, uma vez que qualquer interferência no cronograma contratual

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

> comprometeria a segurança e a viabilidade do evento público.

Ato contínuo, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, por meio da Instrução nº 401/26 – CAIS (peça 25), concluiu pela improcedência das alegações referentes à afirmação de que a exigência de garantia contratual correspondente a 5% do valor do contrato configuraria restrição à competitividade.

Por outro lado, manifestou-se pela procedência parcial da Representação referente à modelagem econômico-financeira da contratação, em razão da ausência de adequada mensuração das contrapartidas atribuídas à contratada e da insuficiente transparência na formação dos preços, propondo a expedição de recomendações ao Município de Guaratuba, na pessoa de seu representante legal, para que, em futuras contratações similares ao Pregão Eletrônico nº 1/2026:

> 3.1) promova a estruturação completa da equação econômico-financeira das contratações, com a expressa quantificação de todos os custos e vantagens envolvidos, inclusive aqueles decorrentes de encargos transferidos à contratada e de eventuais receitas acessórias, de modo a assegurar a transparência, a comparabilidade das propostas e o julgamento objetivo;
>
> 3.2) observe, na eventual cessão de uso de bens públicos com exploração econômica, o regime jurídico próprio, com a devida precificação e compatibilidade com o modelo licitatório adotado.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, por intermédio do Parecer nº 269/26 – 5PC (peça 26), acolheu integralmente o entendimento da unidade técnica, manifestando-se pela procedência parcial da Representação, com expedição de recomendações ao Município de Guaratuba, nos mesmos termos propostos pela CAIS.

É o relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

2 FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando detidamente os autos, verifico que as conclusões da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e do Ministério Público de Contas merecem ser acolhidas, impondo-se o julgamento pela procedência parcial da presente Representação da Lei de Licitações.

Constato que o Representante aponta supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 1/2026, promovido pelo Município de Guaratuba, relativas: (i) à adoção de lote único englobando bens e serviços de naturezas distintas; (ii) à exigência de fornecimento gratuito de 5.000 abadás; (iii) à transferência, à contratada, da responsabilidade pelo pagamento da taxa de direitos autorais ao ECAD; (iv) à previsão de exploração econômica, pela contratada, de camarotes e pontos de venda de alimentos e bebidas em área pública; e (v) à exigência de garantia contratual correspondente a 5% do valor do contrato, sob o argumento de que tais condições comprometeriam a competitividade, a economicidade e a própria legalidade do certame.

2.1 Adoção de lote único englobando bens e serviços de naturezas distintas

O Representante sustenta que os serviços e bens não guardam interdependência técnica a justificar a contratação conjunta, defendendo a obrigatoriedade do parcelamento do objeto, à luz dos artigos 40 e 47 da Lei nº 14.133/2021, sob pena de restrição indevida à competitividade e de prejuízo à economicidade.

A controvérsia inicial refere-se à opção administrativa pela licitação em lote único, congregando itens de natureza diversa, como segurança, brigadistas, locação de banheiros químicos, grades de contenção, rádios de comunicação, trios elétricos com bandas e material gráfico.

Observa-se que o artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133/2021, prestigia o princípio do parcelamento, ao estabelecer, em seu texto, que o planejamento de compras deverá observar o parcelamento do objeto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

Condicionando o fracionamento quando tecnicamente viável, economicamente vantajoso e à inexistência de prejuízos ou ineficiências decorrentes, justamente para ampliar a competitividade e evitar a concentração de mercado, vejamos:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
>
> (...)
>
> V - atendimento aos princípios:
>
> (...)
>
> **b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso**;

Conforme entendimento consolidado pelo TCU (Súmula 247), a regra é a admissão de adjudicação por item, quando o objeto for divisível e não houver prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala, de modo a permitir a participação de licitantes especializados em parcelas do objeto.

Todavia, o próprio diploma legal contempla hipóteses em que o parcelamento não será adotado, como previsto no artigo 40, § 3º[1], quando a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendarem a compra do item de um único fornecedor; quando o objeto configurar sistema único e integrado com risco ao conjunto do objeto; ou quando o processo de padronização conduzir a fornecedor exclusivo.

No caso concreto, a justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar (peça 13, pág. 159) descreve o histórico de contratações do Carnaval de Guaratuba, indicando que, nos exercícios anteriores, a opção pelo fracionamento em diversos lotes (estrutura, camarotes, banheiros químicos, segurança etc.) gerou fragmentação operacional, necessidade de coordenação simultânea de múltiplos contratos, risco de um certame atrasar ou inviabilizar outro e maior probabilidade de

[1] § 3º O parcelamento não será adotado quando:
I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

falhas logísticas, inclusive com registro de atrasos de homologação e pagamentos indenizatórios de serviços.

Histórico Municipal

Desde 2018, Guaratuba vinha licitando o Carnaval por serviço ou evento isolado, dividindo o objeto em vários lotes (estrutura, camarotes, segurança, banheiros químicos, etc.). Em 2018, por exemplo, o Pregão Presencial nº 01/2018 reuniu em um único processo dividido em lotes, a locação de camarotes, banheiros químicos e serviços de segurança. Simultaneamente, outras necessidades eram licitadas em processos separados, gerando fragmentação operacional e dificultando o sincronismo entre contratações.

Em 2019, o município tentou racionalizar os processos licitando os serviços por mercado de atuação. Foram realizados pregões distintos para locação de camarotes (Pregão 6/2019, posteriormente revogado), banheiros químicos (Pregão 60/2019), camisetas (Pregão 67/2019) e serviços de segurança e brigadistas (Pregão 69/2019). Embora essa estratégia permitisse certa padronização, ela exigia que todos os certames fossem licitados e homologados previamente ao evento, sob pena de um processo atrasar ou inviabilizar o outro. A coordenação de vários fornecedores gerava elevado risco operacional e demandava uma fiscalização mais complexa.

Em 2025, Guaratuba reduziu as contratações a um certame com dois lotes (estrutura e serviços complementares), mas ainda assim enfrentou intercorrências de sincronia, com recursos em um lote retardando a homologação do outro e gerando transtornos na execução, necessidade de pagamentos por indenização de alguns serviços. Essa experiência evidenciou a necessidade de uma gestão mais integrada.

Com base no contexto histórico e na experiência acumulada, verifica-se que a realização do Carnaval de Guaratuba exige uma ampla coordenação de atividades, desde a montagem de estruturas, sonorização e iluminação até a contratação de equipes de segurança e brigadistas, bem como a provisão de serviços de infraestrutura essenciais, como banheiros químicos, camarotes entre outras estruturas. O fracionamento desses serviços em contratos distintos tende a gerar fragmentação operacional, prejudicando a eficiência, a segurança e a logística integrada do evento, além de aumentar o risco de falhas que comprometam o público e a imagem institucional do Município.

Nesse sentido, o Município justificou no Estudo Técnico Preliminar a possibilidade de parcelamento ou não da contratação, nos termos do artigo 18, inciso I, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
>
> (...)
>
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> (...)
>
> VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

Ademais, 20 (vinte) empresas participaram do certame (peça 24), alcançando deságio de cerca de 28% sobre o valor orçado. Essas circunstâncias demonstram que a escolha pelo lote único não feriu a competitividade nem a economicidade, tendo sido respaldada por análise técnica compatível com o art. 18, §1º, VIII da Lei 14.133/2021.

Desse modo, não se vislumbra irregularidade na opção administrativa pelo lote único no Pregão Eletrônico nº 1/2026, razão pela qual acompanho a unidade técnica e o Ministério Público de Contas pela improcedência desse ponto da Representação.

2.2 Modelagem econômico-financeira: abadás, ECAD e exploração econômica de camarotes e pontos de venda

O Representante alega que a obrigação de fornecer 5.000 abadás “gratuitos” carece de transparência, pois o custo seria inevitavelmente embutido no preço global, sem licitação específica ou demonstração de valor, o que comprometeria a economicidade e o julgamento objetivo. Questiona, ainda, a transferência à contratada do pagamento do ECAD, defendendo que o encargo deveria ser suportado diretamente pelo Município, bem como a autorização para que a empresa vencedora explore camarotes e pontos de venda de bebidas e alimentos em área pública, o que, em seu entender, caracterizaria indevida confusão entre

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

contratação de serviços e concessão de uso de bem público, além de conferir exclusividade injustificada em detrimento de comerciantes locais.

Constata-se que, quanto à exigência de fornecimento gratuito de 5.000 abadás, à transferência à contratada da responsabilidade pelo pagamento da taxa de direitos autorais ao ECAD e à previsão de exploração econômica, pela contratada, de camarotes e pontos de venda de alimentos e bebidas em área pública, guardam estreita relação entre si e devem ser analisadas sob a perspectiva da modelagem econômico-financeira adotada na contratação.

A unidade técnica (peça 25) observou, inicialmente, que o artigo 26, § 6º, da Lei nº 14.133/2021, relativo às chamadas "medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica", destina-se a hipóteses específicas de contratações estratégicas, vinculadas ao desenvolvimento nacional e à transferência de tecnologia, demandando regulamentação própria e não se ajustando ao contexto de realização de evento festivo municipal, concluindo, por conseguinte, pela inaplicabilidade direta desse dispositivo ao caso concreto.

> Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:
>
> (...)
>
> 6º Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da Administração Pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.

Contudo, mostra-se relevante o exame da equação econômico-financeira da contratação. Ainda que se admita, em tese, a adoção de arranjos em que a contratada assuma encargos adicionais em contrapartida à exploração de receitas acessórias, tal modelagem exige, como premissa, a prévia quantificação de todos os elementos que compõem as prestações recíprocas – custos e vantagens –

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

de forma clara e documentada, para possibilitar a verificação da vantajosidade da contratação, a transparência do procedimento e o julgamento objetivo das propostas, em consonância com o artigo 18, § 1º, incisos VI e IX, e com o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021[2].

No caso em exame, o Estudo Técnico Preliminar apresentou estimativa razoável de alguns encargos transferidos à contratada, notadamente o valor devido ao ECAD, calculado em R$ 203.000,00 com base em dados retrospectivos de eventos anteriores (peça 13, pág. 164).

Entendo, tal como apontado na Instrução nº 401/26 – CAIS, que não há ilegalidade intrínseca na alocação desse custo à contratada, por se tratar de despesa inerente à execução do objeto, desde que tal encargo esteja expressamente previsto e adequadamente mensurado.

Todavia, outros elementos relevantes da equação econômico-financeira não receberam tratamento equivalente. Nota-se, conforme apontado pela CAIS, que a planilha orçamentária contempla o custo de R$ 100.000,00 para a montagem dos camarotes, integralmente suportado pelo erário, ao mesmo tempo em que o edital prevê a possibilidade de exploração econômica desses espaços pela contratada, sem qualquer estimativa do potencial de receita decorrente dessa cessão, o que impede a aferição da equivalência entre o benefício concedido e os encargos assumidos.

---

[2]Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
(...)
§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
(...)
VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
(...)
IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

Do mesmo modo, o fornecimento de 5.000 abadás foi tratado como item “gratuito”, sem atribuição de valor específico e sem inserção de patrocínio que pudesse justificar a ausência de precificação.

Trata-se, contudo, de obrigação claramente mensurável. A unidade técnica, a título meramente referencial, mencionou licitação de outro município em que o valor unitário do abadá foi fixado em R$ 36,00, o que indicaria um montante potencialmente significativo.

Ainda que esse parâmetro não possa ser transposto de forma automática, por diferenças de especificações, é inegável que a completa ausência de valoração formal desse item fragiliza o planejamento e a transparência da contratação.

Em síntese, enquanto determinados encargos foram estimados com alguma precisão (caso do ECAD), outros elementos da equação econômico-financeira – notadamente a receita oriunda da exploração dos camarotes e pontos de venda e o custo dos abadás – não foram quantificados de maneira explícita e documentada.

Essa omissão impede a formação de juízo seguro acerca da equivalência entre as obrigações impostas à contratada e as vantagens econômicas conferidas, comprometendo a adequada estruturação da planilha orçamentária, a comparabilidade das propostas e o julgamento objetivo, configurando irregularidade de natureza formal relevante, porém não suficiente, isoladamente, para ensejar a nulidade do certame.

As manifestações da CAIS e do Ministério Público de Contas destacaram, ainda, que a problemática não reside na adoção, em tese, de mecanismos de compartilhamento de encargos ou de atribuição de receitas acessórias à contratada, mas na forma como tais mecanismos foram operacionalizados, sem a devida mensuração e explicitação dos valores envolvidos.

No plano econômico, verifica-se que o contrato foi firmado por R$ 1.879.500,00, valor sensivelmente inferior à estimativa inicial de R$ 2.610.340,00, o que revela deságio em torno de vinte e oito por cento e indica resultado competitivo favorável à Administração.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

Embora as falhas de planejamento e de modelagem econômico-financeira sejam relevantes e mereçam censura, o conjunto probatório não permite afirmar, com segurança, a existência de prejuízo material concreto e mensurável ao erário.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[3], nos artigos 22 e 28, condiciona a responsabilização pessoal do agente à demonstração de dolo ou erro grosseiro, aliado à comprovação do dano e do nexo causal, não admitindo sanções fundadas apenas em irregularidades formais ou em riscos abstratos.

Diante disso, o deságio obtido e a ausência de prova robusta de dano efetivo afastam, neste momento, a possibilidade de imputação de débito ou de penalidades individuais, sem prejuízo de eventual reexame, se sobrevierem elementos que indiquem, objetivamente, prejuízo e sua extensão.

Assim, nesse ponto, acompanhando as manifestações uniformes, concluo pela procedência parcial da Representação, para fins de expedição de recomendações voltadas ao aperfeiçoamento do planejamento e da estruturação econômico-financeira de futuras contratações similares.

Nesse sentido, acolho as proposições da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, a fim de expedir recomendações ao Município de Guaratuba para que: (i) promova a estruturação completa da equação econômico-financeira das contratações, com a expressa quantificação de todos os custos e vantagens envolvidos, inclusive aqueles decorrentes de encargos transferidos à contratada e de eventuais receitas acessórias, de modo a assegurar a transparência, a comparabilidade das propostas e o julgamento objetivo; e (ii) observe, na eventual cessão de uso de bens públicos com exploração econômica, o regime jurídico próprio, com a devida precificação e compatibilidade com o modelo licitatório adotado.

---

[3]Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.
Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

2.3 Exigência de garantia contratual de 5% do valor do contrato

O Representante alega a exigência de garantia contratual equivalente a 5% do valor do contrato, sob o argumento de que tal previsão impõe ônus financeiro desproporcional aos licitantes, restringindo a competitividade do certame.

Consoante o Termo de Referência (peça 13, pág. 419 – item 4.4.1.) "será exigida a garantia da contratação de que tratam os arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, no percentual de 5% do valor contratual, conforme regras previstas no contrato"[4].

Entendo, à semelhança do que consignou a Instrução nº 401/26 – CAIS, que a garantia contratual constitui medida de prudência amplamente acolhida no regime de contratações públicas, destinada a resguardar o adimplemento das obrigações assumidas pela contratada. Fixada nos limites legais e com alternativas de modalidade, não se mostra, por si, restritiva à competição.

No caso concreto, a participação de 20 (vinte) empresas e o deságio obtido em relação ao valor estimado evidenciam ambiente competitivo satisfatório,

---

[4] Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.
§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:
I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;
II - seguro-garantia;
III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.
IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)
§ 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.
§ 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.
Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:
I - o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal e deverá acompanhar as modificações referentes à vigência deste mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora;
II - o seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas.
Parágrafo único. Nos contratos de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as mesmas condições e coberturas da apólice vigente e desde que nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no § 2º do art. 96 desta Lei.
Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.
Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

de modo que não há suporte fático para concluir que a garantia de 5% tenha comprometido a competitividade ou a economicidade do certame.

Ademais, não identifico elementos nos autos que indiquem restrição à ampla participação, considerando que no referido certame constaram 20 (vinte) empresas participantes, com deságio expressivo em relação ao valor estimado, afastando a alegação de que a exigência de garantia contratual teria comprometido a competitividade ou a economicidade da licitação.

Assim, não se vislumbram desproporcionalidade ou excesso na fixação da garantia contratual em 5%, patamar que corresponde ao limite ordinário estabelecido na Lei nº 14.133/2021, sem qualquer majoração excepcional, além de ter sido corretamente prevista como obrigação a ser cumprida após a adjudicação, e não como requisito de habilitação.

Dessa forma, em harmonia com as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, concluo, nesse aspecto, pela improcedência da presente Representação.

3 VOTO

Diante do exposto, acompanhando as manifestações uniformes, **VOTO**:

I. pelo conhecimento e pela procedência parcial da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação.

II. pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Guaratuba, para que promova a estruturação completa da equação econômico-financeira das contratações, com a expressa quantificação de todos os custos e vantagens envolvidos, inclusive aqueles decorrentes de encargos transferidos à contratada e de eventuais receitas acessórias, de modo a assegurar a transparência, a comparabilidade das propostas e o julgamento objetivo.

III. pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Guaratuba, para que observe, na eventual cessão de uso de bens públicos com

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

exploração econômica, o regime jurídico próprio, com a devida precificação e compatibilidade com o modelo licitatório adotado.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para as providências cabíveis, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do processo e 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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação;

II - expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Guaratuba, para que promova a estruturação completa da equação econômico-financeira das contratações, com a expressa quantificação de todos os custos e vantagens envolvidos, inclusive aqueles decorrentes de encargos transferidos à contratada e de eventuais receitas acessórias, de modo a assegurar a transparência, a comparabilidade das propostas e o julgamento objetivo;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XJL8

III - expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Guaratuba, para que observe, na eventual cessão de uso de bens públicos com exploração econômica, o regime jurídico próprio, com a devida precificação e compatibilidade com o modelo licitatório adotado;

IV – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para as providências cabíveis, bem como, o encerramento do processo e arquivamento dos autos na 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-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

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

IVAN LELIS BONILHA
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.XJL8