TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	604321/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO:	ANDRE LUIZ NUNES DA SILVA, COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO, ELOIZE MINATOWICZ PISKA, MARGARIDA MARIA SINGER, MELO CORREA CONSTRUTORA E ENGENHARIA LTDA, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1694/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de São José dos Pinhais. Concorrência sob a égide da Lei nº 8.666/1993 para Parceria Público-Privada de limpeza urbana e gestão de resíduos. Alegações de inadequação do critério técnica e preço, inconsistências na demonstração de vantagem setorial e restrição à competitividade. Superveniência de contrato e ordem de serviço. Possibilidade de saneamento na execução. Procedência parcial. Determinações para aprimorar a matriz de desempenho (KPIs), o plano de monitoramento e transparência e os mecanismos contratuais de governança e regulação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, proposta pela **COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO**, por meio do Ofício n.º 73/2024 - CAGE (peça 2), em face da **Concorrência n.º 5/2024** realizada pelo **Município de São José dos Pinhais**, cujo objeto é a exploração e a prestação de serviços de limpeza pública e gestão de resíduos do Município de São José dos Pinhais, conforme especificações constantes em edital e anexos.

Segundo a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

(peça 3), o presente expediente se oriunda de uma fiscalização iniciada em fevereiro de 2024 sobre a licitação de Parceria Público-Privada (PPP) para serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos, com valor estimado 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), visando a concessão administrativa por 30 (trinta) anos; que a fiscalização identificou diversos achados, dos quais dois culminaram em irregularidades, devido a inadequações no estudo técnico-financeiro (Achado n.º 2) e a impropriedades que comprometem a competitividade do certame (Achado n.º 5); que o edital adota o critério de julgamento por 'técnica e preço' — 70% (setenta por cento) técnica e 30% (trinta por cento) preço — e isso contraria as boas práticas recomendadas para Parcerias Público-Privadas, nas quais o foco deve ser na eficiência dos resultados e não nos meios empregados, devido à evolução tecnológica ao longo do tempo; que há diversos casos similares em que outros tribunais de contas consideraram inadequada a adoção do critério 'técnica e preço', defendendo a utilização de julgamentos que priorizem o menor preço para garantir a competitividade e a economicidade das licitações; que há a necessidade de revisão do edital para garantir que as condições estabelecidas sejam adequadas e favoreçam a participação ampla e a obtenção de propostas vantajosas para o município e para a sociedade; e que deve ser concedida a medida cautelar pleiteada para suspensão do certame e adoção de um critério de julgamento mais adequado, que privilegie a modicidade tarifária e a eficiência dos serviços, em vez da combinação de técnica e preço.

Por meio do Despacho n.º 1287/24 - GCFSC (peça 16), determinei a intimação do **Município de São José dos Pinhais** e de **Margarida Maria Singer** (prefeita) e **Eloize Minatowicz Piska Claudino** (responsável pelo controle interno), a fim de que apresentassem manifestação preliminar quanto aos apontamentos de supostas irregularidades relacionadas a inadequações no estudo técnico-financeiro (Achado n.º 2) e a impropriedades que comprometem a competitividade do certame (Achado n.º 5).

Em manifestação prévia, à peça 19, a responsável pelo controle interno, **Eloize Minatowicz Piska Claudino**, aduziu que sua atuação esteve dentro

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

dos limites legais e que as decisões administrativas e técnicas são de competência de outras entidades envolvidas; que a Coordenadoria do Sistema de Controle Interno (CSCI), onde atua, tem funções específicas e não é responsável pela aprovação de atos administrativos praticados por outras unidades; que se limitou a prestar apoio ao Controle Externo e garantir a conformidade com a legislação vigente; que a responsabilidade é limitada a suas atribuições de fiscalização e apoio, sem competência decisória sobre a licitação; que a necessidade de suspensão do certame solicitada Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão não procede; que todas as demandas foram prontamente encaminhadas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, responsável pela elaboração do edital e aspectos técnicos do certame; que "***o Controle Interno agiu dentro de suas funções e competências para a plena regularidade dos procedimentos***" (destaques originais); que não houve qualquer ato ou omissão de sua parte que pudesse comprometer a legitimidade dos procedimentos; e que deve ser excluída do rol de responsáveis, sem a aplicação de sanções, pois a responsabilidade pelos apontamentos deve ser direcionada às unidades competentes.

Por sua vez, o **Município de São José dos Pinhais**, à peça 38, representado pela prefeita **Margarida Maria Singer**, sustentou que todas as ações foram conduzidas de forma transparente e legal, buscando afastar as alegações de irregularidades apontadas na presente representação. Defendeu que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, responsável pelo edital, promoveu as adequações necessárias e justificou os pontos que não foram acatados; que as irregularidades apontadas não comprometem o processo licitatório; que a Secretaria de Meio Ambiente explicou que as inadequações apontadas pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão não se sustentam tecnicamente; que os procedimentos adotados pelo município estão alinhados com as melhores práticas; que não houve qualquer irregularidade que justificasse a suspensão do certame; que as justificativas apresentadas devem ser aceitas e que tanto o município quanto os seus gestores — especialmente a prefeita — devem ser excluídos de qualquer responsabilização; que o pedido se baseia no entendimento de que os atos foram realizados em conformidade com a legislação vigente e que não houve desvio de conduta; e que, caso as justificativas não sejam aceitas, realize-se nova intimação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

da municipalidade, em observância ao princípio do contraditório.

A prefeita municipal **Margarida Maria Singer** também apresentou petitório individual à peça 49, no qual ratificou os argumentos supraesposados pela municipalidade à peça 38.

Ato contínuo, à peça 51 (Despacho n.º 1329/24 - GCFSC), deixei de conceder a cautelar — por ausência de *fumus boni iuris* e *periculum in mora* — e recebi a Representação da Lei de Licitações para análise de mérito, determinando a inclusão na autuação e a citação dos **Representados** Município de São José dos Pinhais, Margarida Maria Singer e Eloize Minatowicz Piska Claudino.

Devidamente citados, os **Representados** apresentaram seus respectivos contraditório às peças 61 e 62; 64 a 67; 69; 77; e 80.

Às peças 61 (repetido à peça 77), 62; 64 a 67; e 80, a prefeita e o município **Representados** sustentam, em suma, a regularidade do procedimento na transição normativa, a adequação do critério à alta complexidade do objeto e a correção das opções adotadas; apresentam estimativas de economia — com referência a uma economia nominal de R$ 163.534.000,00 (cento e sessenta e três milhões quinhentos e trinta e quatro mil reais) e Valor Presente Líquido de R$ 54.206.000,00 (cinquenta e quatro milhões duzentos e seis mil reais) — para corroborar a vantagem técnica e a economicidade; e, ao final, requerem a improcedência da demanda.

A interessada Eloize Minatowicz Piska Claudino (peça 69) expôs, em síntese, que o despacho do Relator não determinou a suspensão do certame, mas apenas a intimação para apresentação de manifestação preliminar em quarenta e oito horas; que não vislumbrou necessidade de anular ou alterar o edital, ressalvada eventual determinação superior pela municipalidade; que sua atuação, como coordenadora do Sistema de Controle Interno municipal, limita-se a apoio e encaminhamento, sem competência decisória sobre o conteúdo técnico do edital; que encaminhou a manifestação e os documentos técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) de São José dos Pinhais; e que inexiste motivos à sua responsabilização pessoal, registrando não haver ilegalidade grave que comprometesse a lisura do certame.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

Pela peça 71, em observância ao comando do Despacho n.º 1540 - GCFSC (peça 70), a Diretoria de Protocolo apensou aos presentes autos a **Representação da Lei de Licitações n.º 726630/24**, devido à **identidade de objeto**: Concorrência Pública n.º 5/2024 realizada pelo Município de São José dos Pinhais.

Conclusivamente, a **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar** (Instrução n.º 13/25 - CAIS, peça 81) analisou apenas o mérito da apensa **Representação da Lei de Licitações n.º 726630/24**, destacando que o presente feito tem competência de análise exclusiva da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), haja vista que a alteração promovida no Regimento Interno pela Resolução n.º 131/2025 lhe incumbiu de instruir processos decorrentes de encaminhamentos provenientes das ações de fiscalização de sua alçada. Sendo assim, em resumo, concluiu pela improcedência do apenso expediente, validando, entre outros pontos, (**a**) a opção pelo regime anterior no período de transição das leis de licitações; (**b**) a suficiência das bases econômico-financeiras após atualizações; e (**c**) a desnecessidade de matriz de riscos formal sob a Lei Federal n.º 8.666/1993, diante de alocação contratual de riscos.

Ao seu turno, a **Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão** (Instrução n.º 2606/25 - CAGE, peça 83), ao analisar a presente **Representação da Lei de Licitações n.º 604321/24**, opinou pela sua procedência parcial em razão da (**i**) inadequação do critério 'técnica e preço' nas condições fixadas; das (**ii**) inconsistências na demonstração da vantagem técnica (art. 4º, inciso VII, da Lei Federal n.º 11.079/2004) — baixo volume de investimentos privados no horizonte contratual e fragilidades metodológicas no comparador de referência; e da (**iii**) improcedência do apontamento sobre o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) diante da válida opção pelo regime anterior. Por corolário, sugeriu a expedição de determinação ao **Município de São José dos Pinhais** a fim de que adote as providências necessárias ao exato cumprimento das normas previstas no artigo art. 49 da Lei Federal n.º 8.666/1993, em razão do descumprimento do art. 46 da Lei Federal n.º 8.666/1993 e do art. 4º, inciso VII, da Lei Federal n.º 11.079/2004. Caso não cumprida a determinação supra, recomendou a (**i**) aplicação de multa administrativa do art. 89, inciso V, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

responsável e a (**ii**) comunicação do fato à Câmara Municipal de São José dos Pinhais, a fim de que adote o ato de sustação do contrato e, de imediato, solicite as medidas cabíveis ao Poder Executivo municipal.

Por fim, o **Ministério Público de Contas** (Parecer n.º 751/25 - 1PC, peça 84) acompanhou integralmente os posicionamentos da CAIS e da CAGE, respectivamente.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Acerca do (i) regime jurídico e da transição normativa, destaco que a opção municipal pela Lei Federal n.º 8.666/1993 foi formalizada na janela de mudança prevista na Lei Federal n.º 14.133/2021, com publicação do edital dentro do prazo de convivência normativo local.

Desse modo, entendo pela improcedência do ponto, haja vista sua regularidade, não demandando providências adicionais. Também não se identifica, nessa moldura, obrigatoriedade de matriz de riscos formal, bastando a adequada alocação contratual de riscos, já prevista.

Quanto ao (ii) critério de julgamento 'técnica e preço' sob a Lei Federal n.º 8.666/1993, o art. 46 autoriza o uso em situações justificadas. Este Relator já reconheceu, em ato recente[1], que a combinação técnica/preço pode ser adequada quando o objeto demanda elevado domínio técnico, risco operacional relevante e impacto direto da qualidade no resultado. No presente caso, a gestão integrada do ciclo de resíduos — com implantação e operação de unidades de tratamento/valorização e a gestão de aterros com sistemas de impermeabilização, drenagem e tratamento de chorume — agrega complexidade técnica e exigências ambientais que não se confundem com mera prestação padronizada.

A alta complexidade é patente: o chorume apresenta composição química variável, potencial significativo de poluição do solo e de aquíferos e

[1] Despacho n.º 1540/24 - GCFSC (peça 26 dos autos n.º 726630/24).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

demanda soluções tecnológicas combinadas (físico-químicas e biológicas), com custos operacionais e de manutenção expressivos; além disso, eventos climáticos intensificam a geração de efluentes e emissões (resíduos líquidos, gases ou sólidos que resultam de atividades humanas), impondo resiliência de projeto e redundância operacional. Em contratos com essa feição, é legítimo que a Administração Pública busque, além de modicidade, desempenho técnico comprovável.

Dito isso, entendo ser parcialmente procedente a análise técnica da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão sobre o ponto, pois a adequação do critério depende de matriz técnica objetiva e mensurável, capaz de mitigar subjetividade e evitar dupla valoração de requisitos já aferidos na habilitação. Assim, não se trata de vedar o critério 'técnica e preço', mas – uma vez que há contrato em vigência – de calibrar a matriz contratual de desempenho (KPIs auditáveis, metas, periodicidade, fontes de dados), com nexo explícito a riscos operacionais e ambientais (exemplo: variabilidade de chorume, eventos extremos, consumo de energia), vedação à dupla valoração de requisitos já cobertos pela habilitação/obrigações contratuais, e métricas/metas que deverão ser validadas pela Agência Reguladora do Paraná (Agepar), vinculadas à fiscalização municipal de São José dos Pinhais.

Registre-se que a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão sugeriu, em fase pré-contratual, a adoção das medidas do art. 49 da Lei n.º 8.666/1993. Sobreveio, contudo, a assinatura do contrato e a ordem de serviço, de modo que, nos termos dos arts. 169 a 171 da Lei n.º 14.133/2021 e dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, deve-se privilegiar o saneamento na execução com reforço de governança, transparência e regulação, preservando-se a continuidade do serviço essencial.

Dessa forma, a calibragem ora referida deve ocorrer no âmbito da execução contratual, mediante revisão e explicitação da matriz de desempenho (KPIs), de modo a assegurar que os indicadores reflitam atributos de efetiva melhor técnica e inovação relevante ao objeto, com metas e métricas auditáveis validadas pela Agepar.

O plano de monitoramento referido constitui o instrumento

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

operacional da matriz de desempenho, devendo conter os métodos de medição e verificação, as trilhas de auditoria dos dados, os responsáveis, as frequências e os gatilhos objetivos de sanção ou reequilíbrio, a ser validado pela Agepar (diante do convênio celebrado entre entidade e Município) e implementado pela fiscalização municipal.

Doutro giro, a respeito da (iii) demonstração de vantagem setorial (art. 4º, inciso VII, da Lei Federal n.º 11.079/2004) em Parcerias Público-Privadas (PPP), faz-se necessária comparação metodologicamente robusta com alternativas de contratação, usualmente por meio de Comparador do Setor Público (PSC[2]) coerente e transparente. Portanto, a citada lei das PPP exige que a Administração prove que a sua escolha é mais vantajosa que outras formas de contratar e, para isso, utiliza o PSC a fim de comparar o custo da parceria público-privada com o que custaria se o Estado fizesse tudo sozinho.

As manifestações técnica e ministerial sinalizam baixo investimento privado frente ao volume total de contraprestações e fragilidades de método no comparador, com possível ancoragem do PSC nos próprios custos projetados da PPP acrescidos de Benefício e Despesas Indiretas (BDI) "*de 27,17% (para serviços) e 24,12% (para investimentos) sobre o custo estimado para a contratação*"[3]. Ou seja, o parceiro privado aplica pouco investimento próprio, mas recebe muito dinheiro público ao longo do contrato; ademais, o PSC foi feito de maneira frágil, possivelmente usando como base os próprios números da PPP (isto é, comparou a PPP com ela mesma, inflada com percentuais de BDI).

Conforme observo, há indícios consistentes de insuficiência metodológica na demonstração da vantagem e economicidade (*Value for Money*[4]), com o PSC ancorado em premissas da própria PPP (vício de circularidade[5]), ausência ou fragilidade de análises de sensibilidade e de comparação robusta com alternativas contratuais, além de desproporção entre despesas de capital (CAPEX) privadas e o volume total de contraprestações ao longo de 30 (trinta) anos, o que

[2] Da sigla em inglês *Public Sector Comparator* (PSC).
[3] Peça 83, fl. 17.
[4] Método utilizado especialmente em PPPs para provar que a contratação escolhida realmente traz a melhor relação entre custo e benefício para o setor público, não bastando ser barato: deve ser eficiente, de qualidade e sustentável ao longo do tempo. Se a PPP conseguir entregar o mesmo serviço por um custo menor ou com qualidade superior (mesmo que custe um pouco mais, mas reduza riscos), então ela demonstra vantagem setorial.
[5] Ocorre por meio da utilização de números da própria parceria público-privada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

revela que o ônus probatório não foi cumprido de forma robusta.

Em termos didáticos: o *VfM* é a 'prova dos nove' de que a PPP realmente vale a pena e não apenas se será mais barata, verificando se o modelo garante eficiência, qualidade e equilíbrio entre custos, riscos e benefícios para o interesse público. Todavia, no caso em análise, ele foi mal elaborado, uma vez que (a) o PSC se baseou em dados da própria parceria público-privada, um método circular que invalida a comparação; (b) não houve análises de sensibilidade, visto que não foram testados cenários diferentes de demanda, custo etc.; e (c) as despesas de capital[6] da entidade privada são pequenas perto do quanto o Município vai ter de custear em 30 (trinta) anos.

Por outro lado, não há prova de dano concreto, sobrepreço ou inviabilidade econômica imediata; existe base técnica e documental suscetível de aperfeiçoamento; e o objeto envolve alta complexidade técnica e ambiental (gestão integrada, inclusive de chorume), contexto em que se deve respeitar a discricionariedade técnica do gestor, desde que motivada e objetivada.

Conclusivamente, apesar de não existir prova de prejuízo concreto, a demonstração de vantagem da PPP foi mal elaborada (comparador equivocado, pouca análise de cenários e baixo investimento privado), de modo que, diante das falhas relevantes na comprovação do *VfM* exigido pela Lei Federal n.º 11.079/2004, entendo que o ponto merece **parcial procedência**.

Assim, à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da verdade real previstos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)[7], que recomendam privilegiar soluções saneadoras quando o vício é

---

[6] Também conhecido como gastos de investimento ou Capital Expenditure (CAPEX), encontra previsão no art. 12, *caput*, §§ 4º a 6º da Lei Federal n.º 4.320/1964 e pode ser definido como tudo aquilo que cria ou aumenta patrimônio público ou gera benefício para mais de um exercício, por meio de investimentos (obras, instalações, equipamentos e material permanente), inversões financeiras (aquisição de imóveis ou participação em empresas) e transferências de capital (quando a União ou o Estado transfere recurso para outro ente investir em obra ou equipamento).

[7] **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (...)
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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

corrigível, evitando formalismo exacerbado e efeitos contraproducentes para a continuidade do serviço essencial, entendo pela correção das falhas por meio da apresentação de reforço probatório/estudo com mais dados e critérios objetivos, e não pela invalidação integral do contrato.

Por corolário, tenho que deve ser expedida determinação ao **Representado** Município de São José dos Pinhais, na pessoa da prefeita municipal **Margarida Maria Singer**, para que vincule as próximas revisões/reajustes, bem como eventuais reequilíbrios do contrato, à entrega de dossiê técnico que contenha: (a) PSC reconstruído com premissas independentes da modelagem escolhida; (b) despesas de capital e despesas operacionais[8], por macroblocos (coleta; varrição/capina; tratamento/valorização; destinação final; gestão de chorume), com produtividade e parâmetros de desempenho; (c) análises de sensibilidade para variações de demanda, custos energéticos e eventos climáticos que afetem a geração de chorume, assim como demais variáveis operacionais relevantes; e (d) demonstração do *Value for Money*, não apenas na óptica financeira, mas também na de risco e impactos ambientais, evidenciando a comparação com alternativas contratuais e o nexo entre riscos operacionais/ambientais e as métricas de desempenho.

Relativamente às (iv) exigências editalícias e à competitividade, entendo que planos/projetos detalhados na fase de propostas têm potencial onerosidade e efeito restritivo incompatíveis com os princípios da isonomia e do julgamento objetivo, sobretudo quando elementos essenciais serão revistos no anteprojeto executivo pós-contratação.

Quanto às alegações relativas à exigência de licença ambiental e à posterior supressão do subitem 18.14.7 sem republicação (art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993), reconhece-se a superveniência do contrato e, por conseguinte, a perda de objeto quanto às medidas típicas da fase editalícia, sem prejuízo de se absorver o conteúdo material da impugnação como insumo às determinações de execução (medição e verificação, KPIs auditáveis, transparência e escrutínio regulatório).

[8] Também conhecido como gastos de custeio, ou *Operational Expenditure* (OPEX), encontra previsão no art. 12, *caput*, §§ 1º a 3º da Lei Federal n.º 4.320/1964 e pode ser definido como tudo aquilo que mantém a rotina e a operação do serviço público, mas não gera novo ativo, por meio de despesas de custeio (tudo que mantém a máquina pública funcionando, tal como salários, material de consumo, serviços de terceiros, contas de luz, combustível etc.) e transferências correntes (repasses para outros entes/entidades, quando servem para manutenção de atividades, tal como convênio para custeio hospitalar).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

Ou seja: se o edital exigir que as empresas já apresentem projetos muito detalhados na fase de proposta, isso pode ser caro demais e acabar afastando concorrentes; além disso, não faz sentido exigir tanto detalhe nessa etapa, já que o projeto ainda será revisto depois, na fase de execução.

Contudo, destaco que não restou demonstrada nulidade absoluta (ilegalidade do edital) nem restrição ilícita à competição apenas pelo fato de ter havido 1 (um) único licitante. O objeto é tecnicamente muito complexo e, nesse tipo de caso, a lei permite que o gestor tenha certa liberdade/discricionaridade técnica, desde que justifique de forma clara e proporcional. Dessa feita, entendo pela **procedência parcial** do ponto.

Como resultado, por se tratar de vício sanável, capaz de ser corrigido sem a necessidade de anulação, em homenagem ao princípio da razoabilidade, entendo pela expedição de determinação ao **Representado** Município de São José dos Pinhais, na pessoa de sua **Representada** prefeita, a fim de (a) estabelecer, no contrato, diretrizes operacionais técnicas mínimas e a obrigação de apresentação de planos de desempenho específicos, a exemplo do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), do Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR) e dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), todos acompanhados de metas claras e marcos verificáveis para aferição objetiva de resultados; e (b) incluir, como cláusulas contratuais, mecanismos de melhoria contínua e de comparação (*benchmarking*) anual de desempenho, que imponham à contratada a demonstração periódica de ganhos de eficiência e inovação, sem alteração do escopo essencial do objeto e respeitados os limites de alteração contratual próprios das Parcerias Público-Privadas.

Por fim, acerca da (v) discricionariedade técnica do gestor e controle externo, entendo pela improcedência do ponto. Destaco que ela deve ser respeitada para definir as especificidades do certame — inclusive a adoção de ‘técnica e preço’ — desde que a escolha esteja motivadamente vinculada ao risco técnico-ambiental, ao desempenho esperado e à economicidade. E, nessa senda, o controle externo deste Tribunal não substitui o mérito administrativo, mas exige motivação qualificada e objetivação de critérios, especialmente em contratos de longa duração e alto

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

impacto ambiental.

Porém, tendo em vista a imperiosidade de transparência, entendo que deve ser expedida determinação ao Poder Executivo municipal para que efetue a publicação, em portal municipal/regulador, dos procedimentos de medição e verificação, trilhas de auditoria e gatilhos de penalidade/reequilíbrio; dos relatórios trimestrais de desempenho (KPIs) e insumos de revisão (PSC e sensitividades); e das decisões da Agepar pertinentes ao contrato, sob pena das sanções administrativas previstas nas normas internas desse Tribunal.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** desta Representação da Lei de Licitações, em razão das falhas relativas a (ii) **critério de julgamento 'técnica e preço' sob a Lei Federal n.º 8.666/1993**; (iii) **demonstração de vantagem setorial (art. 4º, inciso VII, da Lei Federal n.º 11.079/2004) em Parcerias Público-Privadas**; e (iv) **exigências editalícias e à competitividade**.

Como consequência, **VOTO** pela adoção das seguintes medidas:

a) Determinar ao **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**, na pessoa da prefeita **MARGARIDA MARIA SINGER**, que, no prazo de **30 (trinta) dias**, objetivando a correção da falha relacionada ao critério de julgamento 'técnica e preço' sob a Lei Federal n.º 8.666/1993, comprove que elaborou e submeteu para a validação da Agepar:

1. Matriz de desempenho (KPIs) contratual revisada e explicitada, contendo:

i. indicadores auditáveis, metas, periodicidade e fontes de dados;

ii. nexo claro entre riscos operacionais/ambientais (p.ex., geração de chorume, eventos extremos, consumo de energia) e as métricas de desempenho; e

iii. vedação à dupla valoração de requisitos já cobertos por obrigações contratuais/habilitação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

2. Plano de Monitoramento, instrumento operacional da matriz de desempenho, definindo procedimentos de medição e verificação (M&V), trilhas de auditoria e gatilhos objetivos de penalidade e reequilíbrio.

b) Determinar ao **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**, na pessoa da prefeita **MARGARIDA MARIA SINGER**, que, no prazo de **90 (noventa) dias**, objetivando a correção da falha relacionada a demonstração de vantagem setorial (art. 4º, inciso VII, da Lei Federal n.º 11.079/2004) em Parcerias Público-Privadas, vincule as próximas revisões/reajustes — e eventuais reequilíbrios do contrato — à entrega de dossiê técnico contendo:

1. Comparador do Setor Público (PSC) reconstruído com premissas independentes da modelagem escolhida;

2. Despesas de capital e operacionais, por macroblocos (coleta; varrição/capina; tratamento/valorização; destinação final; gestão de chorume), com produtividade e parâmetros de desempenho;

3. Análises de sensibilidade para variações de demanda, custos energéticos e eventos climáticos que afetem a geração de chorume, bem como demais variáveis operacionais relevantes; e

4. Demonstração da vantagem (*Value for Money*), não apenas na óptica financeira, mas também de risco e impactos ambientais, evidenciando a comparação com alternativas contratuais e o nexo entre riscos operacionais/ambientais e as métricas de desempenho.

c) Determinar ao **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**, na pessoa da prefeita **MARGARIDA MARIA SINGER**, que, no prazo de **30 (trinta) dias**, objetivando a correção da falha relacionada às exigências editalícias e à competitividade:

1. Estabeleça, no contrato, as diretrizes técnicas mínimas operacionais e a obrigação de apresentação de planos de desempenho específicos, a exemplo do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), do Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR) e dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), todos acompanhados de metas claras e marcos verificáveis para aferição objetiva de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

resultados; e

2. Inclua, como cláusulas contratuais, mecanismos de melhoria contínua e de comparação (*benchmarking*) anual de desempenho, que imponham à contratada a demonstração periódica de ganhos de eficiência e inovação, sem alteração do escopo essencial do objeto e respeitados os limites de alteração contratual próprios das Parcerias Público-Privadas.

d) Determinar ao **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**, na pessoa da prefeita **MARGARIDA MARIA SINGER**, que, no prazo de **90 (noventa) dias**, institua sistema de monitoramento e transparência do contrato, com base no Plano de Monitoramento validado pela Agepar, publicando, em portal municipal:

1. Relatórios trimestrais de desempenho (KPIs) e insumos de revisão (PSC, sensibilidades);

2. Decisões regulatórias da Agepar pertinentes ao contrato; e

3. Procedimentos e resultados consolidados de medição e verificação.

Após o trânsito em julgado do processo, primeiramente, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro e, na sequência, remetam-se à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão até o cumprimento final das decisões, para controle, acompanhamento e monitoramento, nos termos regimentais.

IV – MANIFESTAÇÃO REGISTRADA EM SESSÃO

O Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, registrou, na página de votação do Plenário Virtual da presente sessão, em 08.07.2026:

“Acompanho o Relator, por considerar que o voto está devidamente fundamentado e contém apontamentos essenciais à preservação do interesse público no caso concreto do Município de São José dos Pinhais. Contudo, entendo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

que a solução adotada não esgota a discussão sobre o balizamento das Parcerias Público-Privadas no Estado do Paraná.

Considerando que a presente Parceria Público-Privada já se encontra em operação, entendo adequado concluir a votação e adotar as determinações propostas pelo d. Conselheiro, a fim de evitar maior tumulto processual e permitir a aplicação das medidas bem fundamentadas no voto. Ainda assim, precisamente para disciplinar os limites, as condições e as hipóteses em que se poderá optar por uma PPP no Paraná, encaminharei, com brevidade, à Presidência deste Tribunal proposta de prejulgado sobre o tema".

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** esta Representação da Lei de Licitações, em razão das falhas relativas a (ii) **critério de julgamento 'técnica e preço' sob a Lei Federal n.º 8.666/1993**; (iii) **demonstração de vantagem setorial (art. 4º, inciso VII, da Lei Federal n.º 11.079/2004) em Parcerias Público-Privadas**; e (iv) **exigências editalícias e à competitividade**;

II - **determinar** ao MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, na pessoa da prefeita MARGARIDA MARIA SINGER, que, no prazo de 30 (trinta) dias, objetivando a correção da falha relacionada ao critério de julgamento 'técnica e preço' sob a Lei Federal n.º 8.666/1993, comprove que elaborou e submeteu para a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

validação da Agepar:

(i) matriz de desempenho (KPIs) contratual revisada e explicitada, contendo:

a)indicadores auditáveis, metas, periodicidade e fontes de dados;

b)nexo claro entre riscos operacionais/ambientais (p.ex., geração de chorume, eventos extremos, consumo de energia) e as métricas de desempenho;

c)vedação à dupla valoração de requisitos já cobertos por obrigações contratuais/habilitação;

(ii)plano de Monitoramento, instrumento operacional da matriz de desempenho, definindo procedimentos de medição e verificação (M&V), trilhas de auditoria e gatilhos objetivos de penalidade e reequilíbrio;

III - **determinar** ao MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, na pessoa da prefeita MARGARIDA MARIA SINGER, que, no prazo de 90 (noventa) dias, objetivando a correção da falha relacionada a demonstração de vantagem setorial (art. 4º, inciso VII, da Lei Federal n.º 11.079/2004) em Parcerias Público-Privadas, vincule as próximas revisões/reajustes — e eventuais reequilíbrios do contrato — à entrega de dossiê técnico contendo:

a)comparador do Setor Público (PSC) reconstruído com premissas independentes da modelagem escolhida;

b)despesas de capital e operacionais, por macroblocos (coleta; varrição/capina; tratamento/valorização; destinação final; gestão de chorume), com produtividade e parâmetros de desempenho;

c)análises de sensibilidade para variações de demanda, custos energéticos e eventos climáticos que afetem a geração de chorume, bem como demais variáveis operacionais relevantes; e

d)demonstração da vantagem (*Value for Money*), não apenas na óptica financeira, mas também de risco e impactos ambientais,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

evidenciando a comparação com alternativas contratuais e o nexo entre riscos operacionais/ambientais e as métricas de desempenho;

IV - determinar ao MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, na pessoa da prefeita MARGARIDA MARIA SINGER, que, no prazo de 30 (trinta) dias, objetivando a correção da falha relacionada às exigências editalícias e à competitividade:

a)estabeleça, no contrato, as diretrizes técnicas mínimas operacionais e a obrigação de apresentação de planos de desempenho específicos, a exemplo do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), do Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR) e dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), todos acompanhados de metas claras e marcos verificáveis para aferição objetiva de resultados;

b)inclua, como cláusulas contratuais, mecanismos de melhoria contínua e de comparação (*benchmarking*) anual de desempenho, que imponham à contratada a demonstração periódica de ganhos de eficiência e inovação, sem alteração do escopo essencial do objeto e respeitados os limites de alteração contratual próprios das Parcerias Público-Privadas;

V -**determinar** ao MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, na pessoa da prefeita MARGARIDA MARIA SINGER, que, no prazo de 90 (noventa) dias, institua sistema de monitoramento e transparência do contrato, com base no Plano de Monitoramento validado pela Agepar, publicando, em portal municipal:

a) relatórios trimestrais de desempenho (KPIs) e insumos de revisão (PSC, sensibilidades);

b) decisões regulatórias da Agepar pertinentes ao contrato;

c)procedimentos e resultados consolidados de medição e verificação;

VI – encaminhar, após o trânsito em julgado do processo,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.ZK73

primeiramente, à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro e, na sequência, à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão até o cumprimento final das decisões, para controle, acompanhamento e monitoramento, nos termos regimentais.

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.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
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.ZK73