TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	214113/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE COLOMBO
INTERESSADO:	BIANCA AQUINO, DEBORA LUCI SILVEIRA KONZEN, ELISANGELA RENA BERALDO LAZAROTTO, HELDER LUIZ LAZAROTTO, JÉSSICA ALVES DA SILVA BATISTA, LUCIANE DALA VALLE CORREIA DE FREITAS, MUNICIPIO DE COLOMBO, ONEIAS RIBEIRO DE SOUZA, THIAGO SKAU, VANIA APARECIDA RIBAS DE PAULA SCHNEIDER
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2282/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Contratação de serviços continuados de merendeira. Ausência de STP. Ausência de indicação expressa da Convenção Coletiva de Trabalho. Adoção de lote único. Vedação à participação de empresas em consórcio. Ausência de registro no Conselho Regional de Nutricionistas. Exigências desproporcionais relativas aos trabalhadores. Procedência parcial com emissão de recomendações.

Relatório

Trata-se de Representação da Lei de Licitações apresentada pela Sra. Jéssica Alves da Silva Batista, advogada, em face do Município de Colombo, noticiando irregularidades no Pregão Eletrônico nº 015/2026, que tem por objeto a contratação de serviços de merendeiras para atendimento das demandas do Município.

A Representante aponta (peça 03) as seguintes irregularidades: a) ausência de Estudo Técnico Preliminar, apto a justificar as escolhas adotadas pela Administração; b) inconsistências na definição da Convenção Coletiva de Trabalho aplicável, inclusive com utilização de instrumento normativo desatualizado; c)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

modelagem inadequada do objeto, com prejuízo à competitividade; d) vedação indevida à participação de empresas em consórcio; e) falhas nas exigências de qualificação técnica; f) ausência de exigências essenciais à adequada execução do objeto, como o registro no Conselho Regional de Nutricionistas; g) imposição de exigências excessivas e desproporcionais em relação aos trabalhadores vinculados à execução contratual.

Além disso, a Representante solicita a concessão de medida cautelar, para fins de suspender o certame, tendo em vista que a sua realização está agendada para o dia 01/04/2026.

Através do Despacho nº 390/26 (peça 07), foi determinada a realização de intimação do Município para que apresentasse esclarecimentos preliminares, a fim de subsidiar o juízo de admissibilidade e cautelar destes autos.

Após a devida intimação, o Município informou (peça 11) que suspendeu o certame em questão, conforme Memorando nº 513/2026 – SEMED (Anexo I), expedido pela Secretaria Municipal de Educação, responsável pela demanda administrativa que originou o certame, tendo a respectiva suspensão sido devidamente registrada na plataforma BLL (Anexo II) pelo Pregoeiro responsável pelo certame.

Através do Despacho nº 442/26 (peça 12), foi determinada a realização de nova intimação do Município, para que apresentasse o memorando e a suspensão registrada no sistema BLL, inclusive os motivos que ensejaram a suspensão do certame e os encaminhamentos que seriam dados à licitação.

Após a devida intimação, o Município informou (peça 11 e 15) que a licitação em questão foi suspensa, para fins de melhor análise das questões apresentadas em sede de impugnação à licitação, realizada no âmbito municipal, e que, tão logo tenham as questões resolvidas, com possíveis alterações no instrumento convocatório, estariam republicando o edital do certame.

Através do Despacho nº 513/26 (peça 19), foi reiterada a determinação de intimação do Município, para que apresentasse as providências tomadas em relação ao certame em questão, decorrente da análise do pedido de impugnação, com apresentação de toda a documentação pertinente, inclusive

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

eventual republicação do edital; ou indicasse o prazo estimado para adoção de tais providências.

Após a devida intimação, o Município informou (peça 23) que o certame foi suspenso em 27/03/2026, em razão da necessidade de promoção de ajustes no edital, decorrente de pedidos de esclarecimentos e de impugnação; que, após revisão, foi republicado o edital, com redesignação da sessão pública para o dia 04/05/2026; que foi interposta nova impugnação no dia 27/04/2026, promovida pela empresa Produserv Serviços Ltda, ensejando a suspensão do certame em 30/04/2026, para análise das insurgências e realização de ajustes; que, atualmente, o certame encontra-se suspenso, até a conclusão das análises técnicas e adoção das medidas necessárias para eventual republicação do edital; que as suspensões decorreram do exercício do poder de autotutela.

Nos termos do Despacho nº 625/26 (peça 25), foi determinada a realização de nova intimação do Município, para que informasse as alterações realizadas no edital do certame em questão e apresentasse o novo edital, indicando expressamente se foram realizadas adequações em relação aos apontamentos de irregularidade realizados nestes autos e, caso não tenham sido realizadas, apresentasse esclarecimentos e alegações para tal, para fins de juízo de admissibilidade e cautelar destes autos.

Em nova manifestação, o Município apresentou manifestação (peça 29), informando que promoveu análise técnica e jurídica das impugnações e pedidos de esclarecimento apresentados, adotando as medidas administrativas necessárias à revisão do instrumento convocatório; que o certame foi suspenso por duas vezes para a realização de adequações no edital; que o edital revisado foi republicado em 04 de maio de 2026, com redesignação da sessão pública para o dia 22 de maio de 2026; que o Estudo Técnico Preliminar já integrava o procedimento licitatório desde sua fase inicial, compondo regularmente a etapa preparatória da contratação; que foram promovidas adequações quanto à Convenção Coletiva de Trabalho aplicável; que a vedação à participação de empresas em consórcio encontra-se devidamente justificada nos autos; que a modelagem do objeto foi estruturada de forma clara, objetiva e suficientemente detalhada; que os requisitos de habilitação técnica foram

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

objeto de reavaliação, passando a exigir comprovação de execução mínima correspondente a 50% dos serviços licitados; que a Administração procedeu à reavaliação técnica quanto à exigência de registro junto ao Conselho Regional de Nutricionistas; que as exigências relativas aos trabalhadores mostram-se pertinentes, proporcionais e compatíveis com a natureza do objeto contratado; que o certame contou com expressiva participação de interessados, circunstância que evidencia a plena compreensão das condições editalícias pelo mercado fornecedor.

Através do Despacho nº 671/26 (peça 35), foram recebidos parcialmente os apontamentos de irregularidade e foi indeferido o pedido cautelar, com determinação de realização de citação dos signatários e responsáveis pela elaboração do edital e do ETP, quais sejam: Sra. Luciane Dala Valle Correia de Freitas, Secretária Municipal de Educação; Sra. Elisângela Rena Beraldo Lazarotto, Secretária Municipal de Assistência Social; Sr. Onéias Ribeiro, Secretário Municipal de Trânsito e Ordem Pública; Sra. Vania Aparecida Ribas de Paula Schneider, Gestora do Contrato; Sra. Débora Luci Silveira Konzen Fiscal do Contrato; e Sra. Bianca Aquino, Fiscal Técnica; e Sr. Thiago Skau, Fiscal do Contrato.

Após as devidas citações, os Representados apresentaram peça de defesa (peça 46), onde alegam que o Estudo Técnico Preliminar foi regularmente elaborado e instruído, contendo todos os elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Municipal nº 047/2024, com adequada demonstração da necessidade da contratação, estimativa de quantidades e valores, levantamento de mercado, justificativas da solução adotada e demais requisitos legais; que a definição da Convenção Coletiva de Trabalho utilizada para a composição dos custos observou a convenção vigente à época da elaboração da estimativa de preços e que, após a superveniência da convenção coletiva de 2026, foi realizada nova pesquisa de mercado, a qual confirmou a compatibilidade e suficiência dos valores estimados para cobertura dos custos da contratação, inexistindo risco de inexequibilidade; que a modelagem do objeto em lote único foi precedida de estudos técnicos que demonstraram a necessidade de padronização da execução dos serviços, maior eficiência administrativa, melhor fiscalização, centralização da responsabilidade contratual e continuidade da prestação dos serviços, sustentando ainda que a participação de 20 licitantes na sessão pública evidencia a inexistência de restrição à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

competitividade; que a formação do orçamento estimado foi baseada em pesquisa de mercado, planilha de custos detalhada, validação formal dos valores obtidos e posterior atualização dos referenciais de preço, em observância às recomendações jurídicas e aos requisitos legais; que a vedação à participação de empresas em consórcio foi expressamente motivada pela natureza do objeto, pela ausência de complexidade técnica ou vulto econômico que justificassem a formação de consórcios, pela necessidade de centralização das responsabilidades e pela maior eficiência na fiscalização contratual, sem prejuízo à competitividade do certame; que não foi exigido registro das licitantes perante o Conselho Regional de Nutricionistas porque o objeto contratado limita-se à prestação de serviços de merendeira/cozinheira, permanecendo as atribuições técnicas privativas dos nutricionistas sob responsabilidade do Município, de modo que tal exigência seria desnecessária e potencialmente restritiva à competição; que as exigências de apresentação de referência de boa conduta e idoneidade, atestado médico de aptidão física e mental e certidão de antecedentes criminais dos trabalhadores vinculados à execução contratual possuem relação direta com as características do serviço, a manipulação de alimentos e o contato permanente com crianças e adolescentes em unidades escolares e assistenciais, não constituindo requisitos genéricos de habilitação, mas condições vinculadas à execução contratual; e que toda a fase preparatória encontra-se devidamente documentada e disponibilizada para fiscalização, tendo o certame transcorrido regularmente.

A CAIS – Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, através da Instrução nº 903/26 (peça 56), opinou pela procedência parcial desta Representação, com emissão de determinação para que o Município não renove o contrato e pela expedição de diversas recomendações.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 612/26 – 2PC (peça 57), acompanhou o opinativo técnico.

Por fim, vieram os autos conclusos.

Fundamentação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

Após análise destes autos, acompanho parcialmente os opinativos técnicos, para fins de julgar parcialmente procedente esta Representação da Lei de Licitações, com emissão de recomendações, conforme passo a expor.

a) ausência de Estudo Técnico Preliminar, apto a justificar as escolhas adotadas pela Administração;

A Representante sustentou que a licitação padeceria de vício estrutural decorrente da ausência de Estudo Técnico Preliminar suficiente para justificar as escolhas adotadas pela Administração, especialmente a contratação em lote único, a proibição de participação de empresas em consórcio, a formação do preço estimado, a definição da Convenção Coletiva de Trabalho e os requisitos de qualificação técnica. Alegou, nessa perspectiva, violação ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da motivação, do planejamento, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

A defesa esclareceu que o Estudo Técnico Preliminar integrava o processo administrativo desde a fase preparatória, às fls. 7 a 18, e indicou, de forma individualizada, a localização dos elementos mínimos previstos no art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Segundo a defesa, o documento contemplava a descrição da necessidade administrativa, as estimativas de quantidade e valor, a justificativa relativa ao parcelamento, o levantamento de mercado, a descrição da solução, os resultados pretendidos, as providências administrativas prévias, as contratações correlatas, os impactos ambientais e o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação.

A CAIS observou que a formulação apresentada na petição inicial possuía certa ambiguidade, pois ora sugeria inexistência absoluta do ETP, ora questionava a suficiência de sua fundamentação quanto a escolhas específicas. Verificada documentalmente a existência do estudo, a unidade concluiu pela improcedência desse apontamento, reservando a análise da adequação de cada justificativa aos tópicos correspondentes.

Assiste razão à Unidade Técnica.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

O Estudo Técnico Preliminar constitui documento central da fase preparatória, mas sua existência e a suficiência de cada fundamento nele contido representam questões juridicamente distintas. A primeira é objetiva e documental, devendo se verificar se o estudo foi efetivamente elaborado e incorporado ao processo. A segunda exige análise qualitativa de cada decisão de planejamento.

No caso, a alegação de inexistência foi afastada pela apresentação do estudo. Não seria adequado declarar irregular todo o ETP apenas porque determinadas justificativas nele consignadas foram posteriormente questionadas. Se a motivação quanto aos consórcios, ao parcelamento ou à formação de preços é suficiente, a matéria deve ser analisada em seu tópico próprio, com a indicação precisa da norma eventualmente violada.

Essa distinção evita que uma divergência pontual sobre determinada escolha administrativa seja indevidamente convertida em invalidação global de todo o planejamento.

Assim, comprovada a existência do documento e verificada a presença de seus elementos estruturais, julgo improcedente o apontamento relativo à ausência de Estudo Técnico Preliminar, sem prejuízo da análise individual das escolhas administrativas nele justificadas.

b) inconsistências na definição da Convenção Coletiva de Trabalho aplicável, inclusive com utilização de instrumento normativo desatualizado;

A Representante sustentou que o edital não indicou, de maneira clara e objetiva, qual Convenção Coletiva de Trabalho deveria ser utilizada pelos licitantes na elaboração das propostas. Também alegou que a Administração teria considerado a CCT nº PR000243/2025, cujo piso salarial da função de merendeira era inferior ao previsto na CCT 2026/2028 nº PR000063/2026, registrada em 16 de janeiro de 2026.

Segundo a inicial, essa omissão permitiria que diferentes licitantes utilizassem pisos salariais e benefícios diversos, produzindo propostas construídas sobre bases não uniformes e dificultando sua comparação pelo critério de menor preço.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

A defesa afirmou que a Certidão de Validação de Valor era datada de 30 de outubro de 2025, momento em que a convenção indicada pela Representante ainda não havia sido registrada. Sustentou, portanto, que a pesquisa inicial considerou o instrumento normativo vigente à época de sua elaboração.

Acrescentou que, após a superveniência da convenção de 2026, o Município realizou nova verificação de preços em 11 de março de 2026 e concluiu que os valores unitários permaneciam compatíveis com o mercado e suficientes para absorver os custos trabalhistas atualizados. Defendeu, assim, a inexistência de risco de inexequibilidade ou de prejuízo à contratação.

A CAIS reconheceu que não seria correto censurar a pesquisa realizada em outubro de 2025 com base em convenção registrada somente em janeiro de 2026. Entretanto, identificou irregularidade distinta, frente à ausência de indicação expressa no edital a respeito do instrumento coletivo que deveria orientar todos os licitantes.

A unidade destacou a diferença apontada nos autos entre o salário de R$ 1.671,26 previsto na CCT nº PR000243/2025 e o salário de R$ 1.961,00 previsto na CCT nº PR000063/2026. Na compreensão técnica, a utilização de parâmetros distintos poderia conferir vantagem aparente ao licitante que adotasse o piso inferior e transferir posteriormente à Administração os efeitos da atualização do custo trabalhista. Por isso, opinou pela procedência parcial, com recomendação para que futuros editais indiquem expressamente a convenção aplicável.

Também neste ponto acompanho a CAIS.

Não se identifica irregularidade na pesquisa inicial pelo simples fato de ter sido utilizado o instrumento vigente no momento de sua realização. Não se poderia exigir que a Administração observasse uma convenção ainda não registrada ou publicada.

A irregularidade reside na ausência de uma referência editalícia clara e uniforme para a formação das propostas. Em contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, salários, benefícios e encargos trabalhistas possuem peso decisivo na composição do preço. Se cada licitante escolhe uma base coletiva distinta, a disputa pode reunir propostas apenas aparentemente comparáveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

Não significa dizer que a Administração possa determinar qual sindicato representa cada empresa ou modificar o enquadramento sindical decorrente da legislação trabalhista. O que se exige, para efeito de transparência da estimativa e comparação das propostas, é que o edital explicite o instrumento considerado pela Administração como parâmetro referencial, evitando incerteza quanto à elaboração das planilhas.

A irregularidade, todavia, deve ser devidamente dimensionada. Não houve comprovação de que os preços contratados se tornaram inexequíveis, de que a empresa vencedora deixou de observar obrigações trabalhistas ou de que a Administração sofreu prejuízo financeiro. A própria defesa demonstrou a realização de verificação superveniente dos valores de mercado.

Além disso, a sessão pública contou com 20 (vinte) licitantes, o que demonstra a existência de disputa efetiva, embora, por si só, não sane a omissão editalícia.

Tendo em vista se tratar de falha que não trouxe impactos significativos no certame, e não restar caracterizado dolo ou má-fé dos responsáveis, nem mesmo a ocorrência de erro grosseiro, deve ser afastada a aplicação de qualquer tipo de sanção.

Desse modo, julgo parcialmente procedente o apontamento, exclusivamente em razão da ausência de indicação expressa do instrumento coletivo utilizado como referência, com expedição de recomendação para que, em futuras contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, o Município identifique de forma clara a Convenção Coletiva de Trabalho considerada na estimativa e na elaboração das propostas.

c) modelagem inadequada do objeto, com adoção de lote único;

A Representante sustentou que a reunião de todos os postos de trabalho em lote único restringiria a competição, pois somente empresas com elevada capacidade operacional e econômico-financeira poderiam disputar a totalidade do objeto. Defendeu que o parcelamento permitiria a participação de empresas capazes de executar apenas parte dos serviços e ampliaria a possibilidade de seleção de propostas mais vantajosas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

A defesa sustentou que a opção pelo lote único foi expressamente tratada no Estudo Técnico Preliminar e decorreu da necessidade de assegurar padronização, uniformidade e continuidade dos serviços, concentração da responsabilidade contratual, maior eficiência da fiscalização, redução de interfaces administrativas e economia de escala.

Argumentou que a execução por um único contratado facilitaria o controle da qualidade e o gerenciamento da prestação, evitando dificuldades decorrentes da coordenação de múltiplos fornecedores. Destacou, ainda, que 20 (vinte) licitantes participaram da sessão pública, o que demonstraria a existência de mercado apto à execução integral do objeto.

A CAIS reconheceu que o ETP continha justificativa para o não parcelamento, mas considerou seus fundamentos excessivamente abstratos. Segundo a unidade, as referências à economia de escala, à simplificação administrativa e à melhoria do controle da execução não foram acompanhadas de estudos quantitativos ou comparações que demonstrassem concretamente a desvantagem da divisão do objeto.

A unidade também considerou que a divisão em dois lotes poderia ampliar substancialmente o universo de participantes e que a fiscalização continuaria sendo necessária independentemente do número de contratados. Por isso, concluiu pela procedência da irregularidade e sugeriu a não renovação ou prorrogação do contrato.

Neste ponto, divirjo da conclusão apresentada pela Unidade Técnica.

O parcelamento não constitui finalidade autônoma nem regra de aplicação mecânica. Trata-se de instrumento destinado à ampliação da competição e à obtenção de economicidade, devendo ser adotado quando técnica e economicamente vantajoso.

A orientação atual do Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União é expressa no sentido de que existem situações nas quais o parcelamento se torna desvantajoso, notadamente quando acarreta perda de economia de escala, aumento dos custos globais, dificuldades administrativas de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

gestão, prejuízo à padronização ou perda de responsabilidade técnica em razão da pluralidade de prestadores, nos seguintes termos:

> "Existem situações em que o parcelamento pode ser inviável ou desvantajoso. Por exemplo, quando há perda de economia de escala e a divisão em mais de um certame resulta em aumento dos custos globais da contratação. Outra situação é quando os benefícios do parcelamento não compensam o aumento do custo e das dificuldades administrativas da gestão contratual. Além disso, o parcelamento pode descaracterizar ou prejudicar o objeto da contratação, ou ser necessário contratar um fornecedor único para padronização. Especificamente para serviços, o parcelamento pode levar à perda da responsabilidade técnica devido à pluralidade de prestadores."[1]

Conforme leciona Levi Rodrigues Vaz, o princípio do parcelamento não é absoluto, devendo ser adotado somente quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, havendo situações em que a divisão da pretensão contratual em diversos lotes pode gerar custos adicionais e dificuldades de gestão contratual que superam os benefícios esperados, inclusive com a possibilidade de reduzir a capacidade dos licitantes em diluir seus custos fixos, prejudicando a vantajosidade da contratação, nos seguintes termos:

> "No entanto, o dever de observância do princípio do parcelamento não é absoluto, devendo ser adotado apenas quando se revelar tecnicamente viável e economicamente vantajoso, sendo imprescindível que esses dois requisitos estejam presentes conjuntamente.
>
> [...]
>
> Embora o parcelamento seja, em regra, medida que favorece a competição e amplia o acesso de fornecedores de menor porte às contratações públicas, sua aplicação nem sempre se revela vantajosa. Em determinadas situações, a divisão da pretensão contratual em diversos lotes pode gerar custos adicionais e dificuldades de gestão

[1] Disponível em < https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/4-1-8-justificativas-para-o-parcelamento-ou-nao-da-contratacao/ >

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

> contratual que superam os benefícios esperados. Da mesma forma, a disputa fracionada pode reduzir a capacidade dos licitantes de diluir custos fixos que, em uma contratação unificada, seriam rateados sobre um volume maior de bens ou serviços, mas que, no parcelamento, precisam ser individualmente previstos e precificados em cada lote, podendo encarecer as propostas e tornar a contratação menos econômica para a Administração.
>
> Assim, fatores como a complexidade da gestão de múltiplos contratos simultâneos, a perda de economias de escala, os riscos de fragmentação técnica do objeto e a análise econômica global da pretensão contratual podem justificar o afastamento da preferência pelo parcelamento em lotes, desde que a decisão seja devidamente motivada no processo administrativo e demonstre concretamente que a contratação unificada é mais vantajosa para o interesse público nas circunstâncias específicas da contratação."[2]

O art. 40, § 3º, I, da Lei nº 14.133/2021, inserido no regime de planejamento das compras, consagra diretriz interpretativa relevante ao dispor que o parcelamento não será adotado quando a economia de escala, a redução dos custos de gestão contratual ou a maior vantagem na contratação recomendarem a aquisição do item do mesmo fornecedor. No campo dos serviços, o art. 47, II e § 1º, igualmente condiciona o parcelamento à viabilidade técnica e à vantagem econômica, permitindo que sejam ponderados os custos de gestão e as particularidades do objeto.

O sistema legal, portanto, não privilegia a fragmentação como valor absoluto, mas a solução que melhor atenda ao interesse público, à eficiência e à economicidade. A não fragmentação do objeto pode igualmente atender ao interesse público quando se revelar mais eficiente, econômica e adequada às características da contratação, especialmente nos casos em que a execução por fornecedor único propicia economia de escala, maior uniformidade na prestação dos serviços, centralização das responsabilidades contratuais e redução dos custos administrativos de gestão e fiscalização.

[2] Vaz, Levi Rodrigues. Manual da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª edição – 2026. Ed. Via Jurídica. Pg. 370.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

Nessa perspectiva, a legislação atual reconhece que a excessiva pulverização contratual pode, em determinadas situações, produzir efeitos contraproducentes para a Administração, notadamente pelo aumento da complexidade gerencial decorrente da necessidade de acompanhar, fiscalizar e coordenar simultaneamente diversos contratos, diversos prepostos e múltiplos centros de responsabilidade.

Desse modo, a solução juridicamente adequada não é necessariamente aquela que promove a maior fragmentação possível do objeto, mas sim aquela que, à luz das circunstâncias concretas da contratação, melhor concilia competitividade, economicidade, eficiência administrativa e atendimento do interesse público.

A contratação examinada não envolve objetos heterogêneos ou prestações independentes de naturezas distintas. Trata-se de serviço continuado e uniforme de disponibilização e gestão de mão de obra para atividades de merendeira, executado em favor de diferentes unidades municipais, segundo rotinas, padrões sanitários, obrigações trabalhistas e mecanismos de fiscalização comuns.

Segundo os autos, a contratada deve disponibilizar aproximadamente 309 trabalhadores. A fragmentação do objeto significaria atribuir a dois ou mais intermediadores a gestão de contingentes distintos de trabalhadores, com contratos, prepostos, rotinas de substituição, folhas de pagamento, documentos trabalhistas, controles de assiduidade e mecanismos de responsabilização próprios.

Não parece razoável reduzir a análise à afirmação de que o Município continuará obrigado a fiscalizar a execução independentemente do número de contratos. Evidentemente, o dever de fiscalização subsiste. O ponto relevante é a intensidade, a multiplicidade e o custo administrativo dessa fiscalização.

Fiscalizar um único contratado não é operacionalmente equivalente a coordenar diversos prestadores responsáveis pelo mesmo serviço em unidades distintas. A pluralidade de contratos aumenta o número de interlocutores, prepostos, fluxos documentais, procedimentos de glosa, apurações de inadimplemento, pedidos de substituição, repactuações, reajustes e processos de responsabilização, inclusive

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

gerar divergências de procedimentos entre unidades que integram a mesma rede municipal.

Além disso, a terceirização não se destina apenas a transferir materialmente a execução do serviço. Um de seus objetivos administrativos é permitir que o Poder Público concentre sua atuação na definição dos resultados esperados e na fiscalização da execução, deixando ao contratado a organização cotidiana dos meios humanos necessários à prestação. A imposição de múltiplos contratos para uma atividade homogênea pode reduzir justamente a simplificação gerencial que justificou a adoção da solução terceirizada.

A centralização, portanto, não representa uma justificativa meramente retórica. No contexto de um serviço uniforme e continuado, prestado por centenas de trabalhadores, a existência de um único responsável contratual favorece a padronização, a identificação de responsabilidades e a adoção de providências corretivas.

Caso surja falha sistêmica em determinada obrigação, o Município dispõe de um único centro de imputação contratual, sem necessidade de identificar qual dos diversos prestadores ou prepostos seria responsável pela ocorrência.

É importante ainda distinguir lote único de ausência absoluta de competição. A concentração do objeto pode reduzir o universo potencial de fornecedores, mas isso não significa, automaticamente, restrição ilícita. No caso, 20 (vinte) empresas participaram da sessão pública.

A participação de 20 (vinte) licitantes não substitui a motivação administrativa nem valida, isoladamente, toda e qualquer modelagem. Entretanto, constitui dado concreto incompatível com a conclusão de que a opção pelo lote único teria eliminado ou esvaziado a disputa. Não há notícia de direcionamento, proposta única, ausência de lances, sobrepreço, conluio ou incapacidade do mercado de atender ao objeto global.

No presente caso, o ETP indicou fundamentos relacionados à padronização, economia de escala, eficiência da fiscalização, continuidade e centralização de responsabilidades. As razões poderiam ter sido demonstradas de forma mais quantitativa, mas não são juridicamente irrelevantes nem incompatíveis

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

com a natureza da contratação. Ao contrário, correspondem às hipóteses reconhecidas pela legislação para afastar o parcelamento.

Com efeito, os fundamentos apresentados não são meramente abstratos ou dissociados do objeto contratado, podendo ser verificados a partir da própria análise das características e da natureza da contratação em exame, conforme acima exposto.

Nessa perspectiva, mostra-se razoável concluir que a fragmentação do objeto entre diversos prestadores ampliaria significativamente a complexidade administrativa da contratação, exigindo da Administração a gestão simultânea de múltiplas relações contratuais, cada uma com seus respectivos prepostos, mecanismos de substituição de funcionários, controles documentais, procedimentos de fiscalização, processos de responsabilização, pedidos de repactuação e demais intercorrências inerentes aos contratos de terceirização de mão de obra.

Dessa forma, julgo improcedente o apontamento relativo à adoção de lote único, por entender que a modelagem encontra respaldo nas características uniformes e continuadas do serviço, na redução das interfaces administrativas, na centralização da responsabilidade contratual e na existência de disputa efetiva entre vinte licitantes, nos termos do art. 40, §3º, I, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Quanto à formação de preços, a CAIS observou que, embora o Município tenha realizado pesquisa de mercado e promovido atualização posterior dos valores inicialmente levantados, a metodologia adotada poderia ser aprimorada mediante a utilização conjugada dos parâmetros previstos no art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Não obstante essa observação, a CAIS não identificou elementos capazes de demonstrar sobrepreço, superfaturamento ou incompatibilidade relevante entre os valores estimados e aqueles efetivamente praticados pelo mercado, razão pela qual não concluiu pela irregularidade material da estimativa de custos, limitando-se a propor o aperfeiçoamento dos procedimentos futuros.

Desse modo, acompanho a recomendação da CAIS para que o Município, sempre que possível, utilize de forma combinada os parâmetros previstos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

no art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, ampliando a confiabilidade da pesquisa e evitando dependência de uma única metodologia.

d) vedação indevida à participação de empresas em consórcio;

A Representante sustentou que o edital vedou a participação de empresas em consórcio com fundamento em justificativas genéricas, sem demonstrar incompatibilidade concreta entre essa forma de participação e o objeto licitado.

Argumentou que a contratação possuía elevado vulto econômico e exigia relevante capacidade operacional e financeira, circunstâncias que recomendariam admitir a conjugação das capacidades de diferentes empresas. Também ressaltou que o edital não aplicou determinados benefícios destinados às microempresas e empresas de pequeno porte, o que tornaria ainda mais importante a possibilidade de atuação consorciada.

O Município sustentou que a vedação constituiria faculdade inserida na discricionariedade administrativa e que a formação de consórcios seria mais adequada a objetos de alta complexidade ou grande vulto. Afirmou que o serviço poderia ser executado por empresa individual e que a contratação de um único prestador facilitaria a fiscalização, a centralização das responsabilidades e a continuidade da alimentação escolar e assistencial.

Também invocou a participação de 20 (vinte) licitantes como demonstração de que a vedação não inviabilizou a disputa.

A CAIS rejeitou os argumentos defensivos. Observou que o objeto não poderia ser qualificado simultaneamente como simples e de pequeno vulto, pois o valor máximo estimado era de R$ 19.536.254,04 e a contratação envolvia aproximadamente 309 trabalhadores.

A unidade salientou que a contratação de um consórcio não produziria tantos contratos quantas fossem as empresas consorciadas, uma vez que o ajuste seria firmado com o próprio consórcio. Também destacou que os integrantes respondem solidariamente e que deve ser indicada empresa líder para representar o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

conjunto perante a Administração. Concluiu, por isso, que os fundamentos ligados à multiplicidade de responsabilidades e à dificuldade de fiscalização não justificavam a proibição.

Neste ponto, acompanho a Unidade Tecnica.

A controvérsia somente pode ser adequadamente resolvida mediante compreensão da alteração de paradigma ocorrida entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021.

O art. 33 da Lei nº 8.666/1993 iniciava sua disciplina com a expressão "*quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio*". A redação partia da pressuposição de que a participação consorciada dependia de autorização prevista no instrumento convocatório. Nesse contexto, consolidou-se a compreensão de que caberia à Administração decidir se admitiria ou não essa forma de participação.

A Lei nº 14.133/2021 inverteu a estrutura normativa. O seu art. 15 estabelece que, salvo vedação devidamente justificada no processo, a pessoa jurídica poderá participar da licitação em consórcio. O ponto de partida da legislação atual é, portanto, a admissibilidade. A proibição tornou-se exceção sujeita a motivação.

Conforme leciona Levi Rodrigues Vaz, "*nos termos do art. 15 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Administração somente pode vedar a participação de consórcios em licitações mediante justo motivo e fundamentação adequada, uma vez que a regra geral estabelecida pela legislação é a permissão de sua participação. Essa disposição reconhece que os consórcios constituem legítimo instrumento de cooperação empresarial que pode ampliar a competitividade e viabilizar a participação de empresas em contratações que, isoladamente, não teriam condições de executar*"[3].

Não se trata de negar por completo a existência de espaço decisório da Administração. O gestor ainda pode proibir consórcios, desde que demonstre, de

[3] Vaz, Levi Rodrigues. Manual da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª edição – 2026. Ed. Via Jurídica. Pg. 125.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

forma concreta, por que essa forma de participação seria desvantajosa, inadequada ou incompatível com o objeto.

Desse modo, não subsiste no regime atual a concepção de que a vedação decorre de uma preferência administrativa insuscetível de fundamentação qualificada, devendo o gestor apresentar a motivação exigida expressamente pela lei.

Após análise destes autos, verifica-se que as razões apresentadas pelo Município não atendem a esse padrão.

A alegação de que o objeto poderia ser executado por empresa individual não demonstra que a atuação em consórcio seria prejudicial. O fato de haver empresas individualmente capazes de executar a totalidade do objeto não exclui a possibilidade de outras empresas conjugarem capacidades para participar da disputa.

Da mesma maneira, os argumentos de centralização e facilidade de fiscalização não se ajustam ao regime jurídico dos consórcios. Ao contrário do que ocorre no parcelamento em contratos autônomos, a Administração não celebraria um contrato com cada consorciada. Haveria um único consórcio contratado, representado por empresa líder, com responsabilidade solidária de todos os integrantes.

Logo, as razões que justificam a manutenção do lote único não justificam, automaticamente, a exclusão dos consórcios, uma vez que são institutos distintos. É juridicamente possível contratar o objeto em um único lote e, simultaneamente, permitir que empresas participem em consórcio. Aliás, o próprio TCU reconhece a participação consorcial como forma de parcelamento material, pois permite que diferentes agentes reúnam capacidades sem multiplicação formal dos contratos.

A existência de vinte participantes demonstra que houve disputa, mas não corrige a ausência de motivação. O número de licitantes efetivos não revela quantas empresas adicionais poderiam ter participado consorciadas. A irregularidade decorre da instituição de uma restrição sem a justificativa exigida pelo art. 15, e não depende da prova de que determinada empresa foi concretamente afastada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

Por conseguinte, julgo procedente o apontamento relativo à vedação da participação de empresas em consórcio, em razão da ausência de motivação específica e suficiente, em afronta ao regime estabelecido pelo art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

No entanto, não identifico elementos suficientes para imputação de sanção pessoal aos agentes citados. A irregularidade ocorreu em contexto de alteração significativa do paradigma normativo e parece decorrer de interpretação inadequada da nova legislação, não havendo demonstração de direcionamento, intenção de afastar empresas determinadas, dano ao erário ou erro grosseiro individualizado.

e) ausência de exigência de registro perante o Conselho Regional de Nutricionistas;

A Representante sustentou que a natureza das atividades de preparo, manipulação, conservação e distribuição de alimentos exigiria que as licitantes estivessem registradas no Conselho Regional de Nutricionistas e dispusessem de responsável técnico habilitado.

Invocou a Resolução CFN nº 378/2005 e afirmou que a ausência da exigência fragilizaria o controle sanitário e permitiria a contratação de empresa sem qualificação compatível com o objeto.

A defesa argumentou que o objeto não abrangia elaboração de cardápios, planejamento nutricional, acompanhamento dietético ou supervisão técnica da alimentação escolar. Essas atribuições permaneceriam sob responsabilidade dos nutricionistas do Município.

A contratada teria por obrigação disponibilizar mão de obra para executar as rotinas definidas pela Administração, segundo os cardápios e as orientações fornecidas pelos profissionais municipais. A exigência do registro, nessa perspectiva, não guardaria pertinência direta com a atividade empresarial efetivamente contratada e poderia restringir indevidamente a competição.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

A CAIS acolheu a defesa e utilizou como precedente o Acórdão nº 824/2019 do Tribunal Pleno do TCE-PR, proferido em caso análogo. Segundo a unidade, a exigência de registro profissional pressupõe que a empresa detenha controle técnico sobre o processo de fabricação, fornecimento ou preparação alimentar, o que não se confunde com a simples cessão de mão de obra para executar cardápios e orientações definidos pelo contratante.

Assiste razão à Unidade Técnica.

A exigência de inscrição em conselho profissional deve guardar correspondência com a atividade básica da empresa ou com o serviço técnico cuja responsabilidade lhe será efetivamente transferida.

No caso, o núcleo da obrigação da contratada é a gestão e disponibilização de mão de obra. Embora as trabalhadoras preparem e manipulem alimentos, a contratada não assume a direção nutricional da política de alimentação escolar. Os cardápios, orientações técnicas e decisões próprias da área de nutrição permanecem sob responsabilidade do Município.

Exigir registro no Conselho Regional de Nutricionistas de uma empresa que não exercerá atribuições técnicas privativas poderia criar condição de habilitação sem pertinência integral com o objeto e reduzir indevidamente o universo de licitantes.

Por essas razões, julgo improcedente o apontamento relativo à ausência de registro das licitantes perante o Conselho Regional de Nutricionistas.

f) Das exigências relativas aos trabalhadores vinculados à execução contratual;

A Representante questionou as exigências de referência de boa conduta e idoneidade, atestado médico de sanidade física e mental, antecedentes criminais atualizados e manutenção de cópias autenticadas dos documentos.

Sustentou que as expressões “boa conduta” e “idoneidade” seriam subjetivas; que os antecedentes criminais poderiam produzir tratamento discriminatório; que a declaração genérica de sanidade física e mental não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

corresponderia aos exames de aptidão previstos na legislação trabalhista; e que a autenticação documental representaria formalismo excessivo.

A defesa sustentou que as exigências estavam diretamente vinculadas às características das atividades. Os trabalhadores atuariam em escolas e unidades assistenciais, em contato com crianças e adolescentes, além de manipular alimentos destinados ao consumo coletivo.

Defendeu que os antecedentes criminais buscavam proteger os usuários, que o atestado médico demonstraria aptidão para o exercício das funções e que a referência de boa conduta constituiria condição de execução dirigida à contratada, sem interferência direta da Administração na seleção dos empregados.

A CAIS considerou legítima a exigência de antecedentes criminais em razão do contato com crianças e adolescentes, utilizando entendimento firmado pelo Tribunal Superior do Trabalho em recurso repetitivo.

Quanto à boa conduta e à idoneidade, observou que a seleção dos trabalhadores compete à empresa contratada e que a Administração não pode indicar nominalmente pessoas para a execução do contrato, nos termos do art. 48 da Lei nº 14.133/2021.

Em relação ao atestado médico, entendeu que a comprovação de aptidão encontra respaldo no art. 168 da CLT, mas recomendou que a exigência seja vinculada à função concretamente desempenhada. Por fim, reconheceu que a expressão “cópia autenticada” não esclarecia se a autenticação deveria ser cartorial, administrativa ou digital, recomendando maior precisão.

Acompanho parcialmente o opinativo técnico.

A exigência de antecedentes criminais não pode ser estabelecida de maneira indiscriminada, mas admite-se quando a natureza das atribuições ou o grau especial de confiança a justificarem. No caso, o contato direto e cotidiano com crianças e adolescentes constitui circunstância objetiva relevante.

Conforme bem indicado pela CAIS, o TST – Tribunal Superior do Trabalho possui precedente vinculante permitindo a exigência de Certidão de Antecedentes Criminais de candidato a emprego quando amparada em expressa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

previsão legal ou justificar-se em razão da natureza do ofício ou do grau especial de fidúcia exigido, tais como empregados domésticos, cuidadores de menores, idosos ou deficientes (em creches, asilos ou instituições afins), nos seguintes termos:

> "2ª) A exigência de Certidão de Antecedentes Criminais de candidato a emprego é legítima e não caracteriza lesão moral quando amparada em expressa previsão legal ou justificar-se em razão da natureza do ofício ou do grau especial de fidúcia exigido, a exemplo de empregados domésticos, cuidadores de menores, idosos ou deficientes (em creches, asilos ou instituições afins), motoristas rodoviários de carga, empregados que laboram no setor da agroindústria no manejo de ferramentas de trabalho perfurocortantes, bancários e afins, trabalhadores que atuam com substâncias tóxicas, entorpecentes e armas, trabalhadores que atuam com informações sigilosas;" (PROCESSO Nº TST-IRR-243000-58.2013.5.13.0023 C/J PROC. Nº TST-RR-184400-89.2013.5.13.0008)

Além disso, a referência à boa conduta ou à idoneidade, embora deva ser manejada com cautela, não atribui à Administração o poder de selecionar diretamente os empregados. A contratada permanece responsável pela gestão de sua força de trabalho, e eventual aplicação da cláusula deve respeitar a legislação trabalhista, a impessoalidade e a proibição de tratamento discriminatório.

Inclusive, conforme bem destacado pela CAIS, "*tais termos também são empregados em editais de concursos públicos para os mais diferentes cargos, até mesmo para aqueles imbuídos de grande poder estatal, tal qual o da magistratura. Nesse sentido, não se vislumbra qualquer ilegalidade nos termos utilizados*"[4].

Quanto ao atestado médico, a exigência de aptidão não é irregular. Conforme destacado pela CAIS, "*a exigência de atestados médico comprovando sanidade física e mental não é ponto que é contrário ao Decreto-Lei 5.452/1943. A contratação de recursos humanos é precedida, naturalmente, pela realização de tais*

[4] Pg. 26 da peça 56.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

exames, vide art. 168 da CLT, e a exigência feita pelo Município acaba somente por reforçar tal imposição legal. A lei não ventila quais exames deverão ser feitos e nem poderia, pois isso dependerá da função a ser exercida pelo colaborador"[5].

Apesar da CAIS indicar que deveria ser recomendado ao Município que vinculasse a exigência de atestados médicos em razão da função a ser exercia, entendo pela desnecessidade de tal medida, uma vez que cabe ao contratado observar a legislação trabalhista de regência para fins de definir e exigir os atestados médicos em questão.

Por fim, a obrigação de conservar documentos não é, por si só, desproporcional, especialmente em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Conforme destacado pela CAIS, "*a obrigação de arquivar documentos que fundamentaram a contratação não é ponto desproporcional, ainda mais pensando em possível futura reclamação trabalhista.*"[6].

Apesar da CAIS indicar a necessidade de emissão de recomendação ao Município para que especifique a natureza da cópia autenticada em futuras contratações, se por cartório, por certificado digital ou outro método, entendo que é desnecessária tal recomendação, pois o edital estipulou ao contratado a obrigação de manter a guarda de tais documentos autenticados, cabendo ao contratado a decisão pelo meio a ser realizada autenticação.

Assim, julgo improcedente o apontamento.

g) Proposta de proibição de renovação ou prorrogação do contrato;

A CAIS propôs que o Município fosse determinado a não renovar nem prorrogar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 015/2026, em razão das irregularidades relativas à vedação dos consórcios e à adoção do lote único.

Como afastei a irregularidade referente ao lote único, a consequência proposta passa a se apoiar essencialmente na vedação injustificada

[5] Idem.
[6] Idem.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

aos consórcios, somada à ausência de indicação expressa da Convenção Coletiva de Trabalho.

Desse modo, não considero proporcional impedir, desde logo e de forma absoluta, qualquer futura prorrogação.

Conforme acima exposto, a vedação aos consórcios foi considerada irregular porque a Administração interpretou o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 segundo a lógica historicamente consolidada sob a Lei nº 8.666/1993.

Essa circunstância não afasta a irregularidade, mas deve ser considerada na definição de suas consequências. Não há indicação de que a cláusula tenha sido criada para favorecer empresa específica, excluir concorrente determinado ou manipular o resultado. Há, antes, utilização de uma compreensão jurídica que não se ajustou integralmente ao novo paradigma.

A ausência de indicação da CCT também constitui falha, mas os autos não demonstram que tenha provocado inexequibilidade, descumprimento trabalhista, sobrepreço ou quebra da isonomia no julgamento concreto. A Administração realizou verificação posterior dos preços, e vinte empresas participaram da sessão pública.

O número de participantes não sana as falhas do edital, mas é elemento importante para avaliar a gravidade de suas consequências. Não há suporte para afirmar que o certame foi destituído de competição ou que a proposta vencedora deixou de ser vantajosa.

Além disso, o objeto relaciona-se diretamente à alimentação escolar e assistencial. O próprio Despacho nº 671/26 indeferiu a cautelar em razão do risco inverso associado à suspensão do serviço essencial. A coerência decisória recomenda que essa mesma preocupação seja considerada quando se avalia a imposição de uma proibição absoluta de prorrogação.

A prorrogação de contrato de serviço continuado não constitui direito do contratado nem consequência automática. Depende da presença dos requisitos legais, da demonstração de vantajosidade, do interesse da Administração, da disponibilidade orçamentária, da execução satisfatória e da formalização regular.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

Impedir previamente a utilização dessa faculdade significa retirar da Administração a possibilidade de avaliar, no momento oportuno, qual solução melhor preservará o interesse público. A medida pode obrigar o Município a iniciar nova licitação mesmo que, no futuro, a prorrogação temporária se revele mais econômica ou necessária à continuidade do serviço.

A lógica de ponderação contida no art. 147 da Lei nº 14.133/2021, embora dirigida literalmente à suspensão da execução ou à declaração de nulidade contratual, oferece critério útil para a avaliação das consequências de uma vedação futura à prorrogação. A decisão de controle não deve considerar apenas a ocorrência abstrata da ilegalidade, mas também os impactos administrativos, econômicos e sociais da providência imposta.

Em Voto divergente vencedor, de minha Relatoria, exposto no Acórdão nº 1816/26, proferido pelo Tribunal Pleno deste Tribunal de Contas, reconheceu-se que essa mesma racionalidade pode ser aplicada, por analogia, à proibição de prorrogação, pois uma determinação peremptória antecipa efeitos gravosos sem que se conheçam as circunstâncias que estarão presentes no término do contrato, nos seguintes termos:

> “Apesar do dispositivo tratar, em sua literalidade, da própria invalidação do contrato, a lógica de ponderação nele contida, inclusive com a aplicação dos arts. 20 a 22 da LINDB, é inteiramente aplicável, por analogia, à determinação de impedimento de prorrogação futura, que, na prática, antecipa os mesmos efeitos gravosos da extinção do vínculo contratual, sem que se avaliem as circunstâncias concretas que estarão presentes no momento em que a prorrogação vier a ser cogitada.”

Também devem ser considerados os arts. 20 e 21 da LINDB, que exigem atenção às consequências práticas da decisão administrativa e de controle, bem como a indicação das condições necessárias à regularização de modo proporcional e sem impor ônus anormais ou excessivos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

A proibição absoluta de prorrogação teria como efeito obrigar a realização de nova licitação em função de irregularidades que podem ser adequadamente prevenidas por recomendações para os próximos certames. A medida transferiria à Administração e, indiretamente, aos usuários do serviço o custo integral da correção, sem demonstração de que a continuidade do contrato seja lesiva.

A resposta do controle deve ser suficiente para corrigir a conduta, mas não pode ultrapassar o necessário. A recomendação para que o Município observe o novo paradigma dos consórcios, identifique a CCT de referência e aperfeiçoe as cláusulas relativas aos trabalhadores atende às finalidades preventiva e pedagógica.

Por essas razões, verifico que não deve ser emitida qualquer determinação para a não renovação ou prorrogação contratual, sem que isso represente autorização automática para prorrogar. Eventual prorrogação permanecerá sujeita à demonstração, pelo Município, do preenchimento de todos os requisitos legais, inclusive vantajosidade, interesse público, execução satisfatória e disponibilidade orçamentária.

Em face de todo o exposto, voto:

– Pelo conhecimento e pela procedência parcial desta Representação da Lei de Licitações, em razão de: a) ausência de identificação expressa da Convenção Coletiva de Trabalho utilizada como referência para a formação e comparação das propostas; b) vedação da participação de empresas em consórcio, em razão da ausência de justificativa concreta e suficiente exigida pelo art. 15 da Lei nº 14.133/2021;

– Pela expedição das seguintes recomendações ao Município de Colombo:

a) que, em futuros certames, indique expressamente a Convenção Coletiva de Trabalho aplicável, com a respectiva identificação do instrumento normativo;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

b) que utilize, na formação dos preços estimados, os parâmetros previstos no § 1.º do art. 23 da Lei n.º 14.133/2021 de forma combinada, sempre que possível;

– Após o trânsito em julgado, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros e providências cabíveis.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** esta Representação da Lei de Licitações, em razão de: a) ausência de identificação expressa da Convenção Coletiva de Trabalho utilizada como referência para a formação e comparação das propostas; b) vedação da participação de empresas em consórcio, em razão da ausência de justificativa concreta e suficiente exigida pelo art. 15 da Lei nº 14.133/2021;

II – expedir as seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao Município de Colombo:

(i)que, em futuros certames, indique expressamente a Convenção Coletiva de Trabalho aplicável, com a respectiva identificação do instrumento normativo;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2Y

(ii)que utilize, na formação dos preços estimados, os parâmetros previstos no § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 de forma combinada, sempre que possível;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros e providências cabíveis.

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, 3 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

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.EBFH.AI2Y