TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	540637/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO MANOEL DO PARANÁ
INTERESSADO:	ANDRESSA RODRIGUES BRUNHARA, LEPIN CONSTRUTORA LTDA, MUNICÍPIO DE SÃO MANOEL DO PARANÁ, VITOR HUGO RODRIGUES
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 3308/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Cautelar. *Fumus Bonis Iuris* e *Periculum In Mora* configurado. Deferimento. Homologação Despacho 1567/2025-GCAZ.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, nos termos do art. 170, §4º[1], da Lei Federal n.º 14.133/2021, formulada por **LEPIN CONSTRUTORA LTDA** em face do **MUNICÍPIO DE SÃO MANOEL DO PARANÁ** em razão de possíveis irregularidades na condução a fase externa do Pregão Eletrônico nº 42/2025 cujo objeto é contratação de empresa para execução de decoração natalina do projeto Natal Iluminado, contendo locação, manutenção montagem e desmontagem das decorações, em atendimento à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Sustentabilidade, Turismo e Cultura.

Em síntese, a Representada sustenta que a sua desclassificação foi errônea e violou, dentre outras, a regra do inciso III do art. 12 da Lei Federal nº 14.133/21[2], tendo sido narrado os seguintes eventos: ***(i)*** a Representada, em sede

[1] Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei.
[...]
§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

[2] Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
[...]
III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

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

recursal, inabilitou a Representante sob o argumento de que esta juntou parte do Balanço Patrimonial de 2023 (referente a janeiro a julho) de forma extemporânea em razão de diligência, alegando tratar-se de 'documento novo' (fl. 1 da Peça nº 3); ***(ii)*** a decisão mostrou-se equivocada, eis que: ***(ii.a)*** balanço patrimonial referente ao período de 01/08/2023 a 31/12/2023 já trazia, em suas notas explicativas, os resultados consolidados de todo o exercício de 2023 (fl. 1 da Peça nº 3), ***(ii.b)*** a complementação realizada em diligência (01/01/2023 a 31/07/2023) apenas anexou a parte inicial do exercício, sem alterar a substância das informações contábeis nem a capacidade econômico-financeira da empresa e ***(ii.c)*** o próprio edital (itens 7.14 e 7.15) e o art. 64 da Lei 14.133/2021 autorizam a complementação de informações de documentos já apresentados, quando relativas a fatos preexistentes (fl. 1 da Peça nº 3).

Ao final, foi requerida, em sede cautelar, a suspensão da tramitação do certame e, no mérito, a procedência desta Representação da Lei de Licitações com a expedição de determinação ao Município de São Manoel do Paraná para rever a decisão de desclassificação, restabelecendo a habilitação da Lepin Construtora Ltda., preservando a proposta mais vantajosa (fl. 2 da Peça nº 3).

Por meio do Despacho nº 1175/25 - GCAZ (Peça nº 6), foi determinada a intimação do jurisdicionado para manifestação prévia e requisitado, a título de diligência, a entrega de cópia integral do Processo Administrativo nº 135/2025 referente as fases internas e externas do certame. O Jurisdicionado, mediante Petição Intermediária 569759/25 (Peças nº 10 a 22) atendeu à diligência e não prestou esclarecimentos.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Em sede de juízo perfunctório e a partir dos elementos de convicção examinados até o momento, julgo conveniente **RECEBER** esta Representação da Lei de Licitações a fim de apurar com maior acuraria os fatos retratado na exordial (Peça nº 3) e submeter a análise do caso concreto ao Plenário deste Tribunal de Contas.

Passo ao exame do pleito cautelar.

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

O inciso III do art. 12 da Lei Federal nº 14.133/21[3] veda a inabilitação de licitantes em razão do desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta.

A regra amolda-se ao comando da parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal[4] que restringe as exigências de habilitação dos licitantes somente àquelas atintes à qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Além do mais, o art. 64 da Nova Lei de Licitações autoriza a comissão de licitação, por ocasião da análise dos documentos de habilitação**,** a realizar diligências para complementar informações de documentos já apresentados e a sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, conforme segue:

> Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, **salvo em sede de diligência, para**:
>
> I - complementação de informações acerca dos documentos **já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame**;
>
> II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.
>
> § 1º Na análise dos documentos de habilitação**, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica**, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

---

[3] Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
[...]
III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

[4] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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

As regras ora expostas densificam a aplicação do princípio da instrumentalidade das formas no âmbito das normas que regem as contratações públicas, o qual, em suma, busca evitar a burocracia excessiva de um procedimento formal prejudique a obtenção de um resultado justo e eficaz.

Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre o tema nos seguintes termos:

> **Acórdão nº 2443/2021-Plenário:**
>
> A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), **não alcança documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência**.
>
> **Acórdão nº 1211/21 – Plenário:**
>
> A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações), **não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro**.
>
> [Resumo] [...] Dito isso, o relator ponderou que a interpretação literal do termo "[documentos] já apresentados" do art. 26, § 9º, do Decreto 10.024/2019 e da vedação à inclusão de documento "que deveria constar originariamente da proposta", prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, **poderia levar à prática de atos dissociados do interesse público, em que "o procedimento licitatório (meio) prevalece e ganha maior importância que o resultado almejado, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (fim)** ". Em alinhamento com esse entendimento, asseverou que a vedação à inclusão de documento "que deveria constar originariamente da proposta", prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, "deve se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação". Destarte, caso **o documento ausente "se refira a condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, e não foi entregue juntamente com os demais comprovantes de habilitação ou da**

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

> **proposta por equívoco ou falha, haverá de ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro"**. O relator transcreveu ainda o disposto no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações) e afirmou que esse dispositivo reproduz a vedação à inclusão de novos documentos, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, porém **"deixa salvaguardada a possibilidade de diligência para a complementação de informações necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame, o que se alinha com a interpretação de que é possível e necessária a requisição de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta, atestando condição pré-existente à abertura da sessão publicado certame**". Assim sendo, arrematou que **não haveria vedação ao envio de documento que não alterasse ou modificasse aquele anteriormente encaminhado**. (g.n.)

No caso concreto, os elementos de informação das folhas nº 58 a 64 da Peça nº 4 indiciam que a Representante apresentou, na fase de habilitação, balanço patrimonial encerrado em 31/12/2023 e que a escrituração do demonstrativo se refira ao período de 08/2023 a 12/2023, tendo sido juntada, posteriormente, cópia da demonstração relativa à escrituração dos meses de janeiro a julho de 2023, o que deu ensejo a inabilitação da Representante, conforme segue:

> Todavia, ao reavaliar os autos, verificou-se situação de maior gravidade, a aceitação de documentos novos em sede de diligência, em afronta ao art. 64, § 20, da Lei no 14.13312021. Houve um erro considerado insanável quanto à classificação da empresa LEPIN CONSTRUTORA LTDA. Diante disso, esta Pregoeira e Equipe de Apoio entendem ser necessário revisar o ato com base no princípio da autotutela administrativa.
>
> Conforme a Súmula 473-STF
>
> A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.
>
> Consta que o edital exigia a apresentação dos balanços patrimoniais referentes aos dois últimos exercícios sociais. No entanto, a empresa LEPIN CONSTRUTORA LTDA apresentou **apenas o**

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

> **balanço completo do ano calendário de 2024 e de agosto a dezembro do ano-calendário de 2023.** Em diligência, foi solicitada justificativa para a apresentação incompleta, **ocasião em que a empresa alegou alteração de regime tributário ao longo de 2023 e juntou o balanço referente a janeiro a julho de 2023,** completando assim o exercício.
>
> Ocorre que a diligência tem por finalidade esclarecer ou complementar documentos já apresentados, não se prestando à inclusão de novos documentos exigidos pelo edital. Nesse contexto, **a juntada posterior de parte do balanço patrimonial caracteriza apresentação extemporânea de documento essencial, vicio que compromete a habilitação da empresa**.
>
> Diante disso, **a habilitação da LEPIN CONSTRUTORA LTDA não pode subsistir**, sob pena de violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao edital. A Pregoeira e a Comissão de Licitação, cientes do transtorno que eventual alteração de decisão possa causar, reafirmando seu compromisso com a legalidade, a transparência e a igualdade de condições entre todos os participantes.

Pois bem, diante do contexto fático e jurídico acima retratado, entendo, em sede de cognição sumária, que a anulação da habilitação da Representada mostrou-se inapropriada, porquanto afasta licitante do certame em razão de exigência meramente formal que não comprometia, em nenhuma medida, a aferição da sua qualificação econômica.

Explico, o Balanço Patrimonial presta-se a evidenciar a posição patrimonial de uma entidade em uma data específica. Em outras palavras, a situação econômica retratada no Balanço Patrimonial de 31/12/2023 reflete todas as transações econômicas e financeiras pretéritas, inclusive aquelas efetivadas entre o período de 01/01/2023 a 31/07/2023, tratando-se de um demonstrativo contábil de natureza cumulativa.

Logo, a entrega do Balanço Patrimonial relativo à escrituração do período de 01/08/2023 a 31/12/2023 não influencia, em nenhuma medida, a aferição da habilitação econômico-financeira da licitante. Além disso, a posterior juntada da

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

escrituração referente a escrituração do período de 01/01/2023 a 31/07/2023 apenas complementou as informações do referido demonstrativo contábil, presando-se, no caso, à mera apuração de fatos existentes à época da abertura do certame.

Portanto, o Balanço Patrimonial referente aos meses de janeiro a julho de 2023 não pode ser considerado como documento novo e essencial a aferição da qualificação econômica e financeira, e a sua juntada extemporânea, no caso, não constitui, *a priori*, motivo idôneo para a inabilitação da Representante.

Logo, em sede de cognição sumária, entendo que a narrativa apresentado pelo Representante goza de verossimilhança e está acompanhada de indícios mínimos, razoáveis e hábeis a indicar a violação, dentre outros, dos princípios da legalidade, da eficiência, do interesse público, da economicidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia previstos no *caput* do art. 5º da Lei Federal nº 14.133/21, bem como o desrespeito à regra do inciso III do art. 12 da Lei Federal nº 14.133/21 e ao preceito do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Diante do exposto e em sede de cognição sumária, concedo a medida cautelar pleiteada devido a satisfação dos pressupostos do art. 400 do Regimento Interno[5] porquanto a probabilidade do direito restou evidenciada em virtude da violação dos preceitos dos artigos 5º e 12, III, da Lei Federal nº 14.133/21 e do art. 37, XXI, da Constituição Federal e o risco de agravamento da lesão decorre da iminente formalização de contrato administrativo em ilegal preterição ao detentor da melhor proposta de preços.

Em atenção ao Parágrafo Único do art. 147 da Lei Federal nº 14.133/21[6] e considerando o objeto e a finalidade do Edital Pregão Eletrônico nº

[5] Art. 400. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação.

[6] Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:
I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
III - motivação social e ambiental do contrato;
IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

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

42/2025, deduzo que a paralisação da contratação em apreço não afeta, direta ou indiretamente, a prestação de serviços públicos essenciais à população ou traz prejuízos à interesse público primário e relevante.

Assim, com fulcro no art. 53 (§ 1º, inciso IV do § 2º e inciso II do § 3º) da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 e nos artigos art. 400 (§§ 1º a 3º); 401 (inciso V) e 403 (inciso II), todos, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, acolho o petitório apresentado e **DETERMINEI**, **em sede cautelar**, a imediata suspenção da tramitação do Pregão Eletrônico nº 42/2025.

Em vista disso, e tendo em vista o juízo positivo de admissibilidade do feito, remeti o processo à Diretoria de Protocolo (DP) para:

a) **INTIMAR**, com urgência e via comunicação eletrônica, o **MUNICIPIO DE SÃO MANOEL DO PARANÁ,** na pessoa do seu representante legal, Prefeito Municipal **(Sr. Vitor Hugo Rodrigues)**, para ciência e imediato cumprimento desta decisão;

b) **INTIMAR** o **MUNICÍPIO DE SÃO MANOEL DO PARANÁ**, na condição de interessado e na pessoa do seu Representante legal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contado na forma regimental, apresente manifestação, se assim julga pertinente, quanto aos fatos apontados na Exordial desta Representação da Lei de Licitações (Peça nº 3).

c) **CITAR,** preferencialmente por meio eletrônico, **a Sra. Andressa Rodrigues Brunhara**, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contado na forma regimental, apresente contraditório, se assim julga pertinente, quanto as irregularidades apontadas na exordial (Peça nº 3), eis que, na condição de Pregoeira, foi a responsável pela emissão da Decisão Definitiva (fls. 30 e 31 da Peça nº 22) que inabilitou indevidamente a Representante.

d) **CITAR,** preferencialmente por meio eletrônico, **o Prefeito**

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;
IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;
X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;
XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.
Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

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

Municipal, Sr. Vitor Hugo Rodrigues, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contado na forma regimental, apresente contraditório, se assim julga pertinente, quanto as irregularidades apontadas na exordial (Peça nº 3).

Para além, os autos devem retornar a este Gabinete antes da próxima sessão do Tribunal Pleno, tendo em vista a necessidade de submeter à apreciação do colegiado a decisão cautelar proferida, conforme disposto no art. 400, §1º-A, do Regimento Interno.

VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela **Homologação Plenária do Despacho n° 1567/2025 – GCAZ** (peça 23), nos termos do artigo 400, §1°-A, do Regimento Interno.

Determino a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo (DP), para acompanhamento do prazo de 15 (quinze) dias, contado da juntada do Aviso de Recebimento aos autos, para que os representados apresentem defesa quanto às irregularidades apontadas nesta Representação.

Após, retornem conclusos ao gabinete deste relator.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho n° 1567/2025 – GCAZ (peça 23).

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

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 junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 19 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

AUGUSTINHO ZUCCHI
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.EBFF.RCMT