



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 515299/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: AUTARQUIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMBIRA
INTERESSADO: AR LIMP LTDA, AUTARQUIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMBIRA, ELIANA SAPATINE NAVARRO DE OLIVEIRA, EVERSON ROBERTO DE SOUZA BENEDETTI, REINALDO SERGIO ALVES
ADVOGADO / PROCURADOR: CARLOS HENRIQUE DOS SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1376/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Autarquia Municipal de Educação de Cambira. Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2024. Inabilitação de Fornecedor em razão da não apresentação de documento que não compunha o rol dos Art. 66 a 69 da Lei Federal nº 14.133/21. Excesso de formalismo. Incidência do princípio da instrumentalidade das formas. Procedência.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, nos termos do art. 170, §4º, da Lei Federal n.º 14.133/24¹, formulada por **REINALDO SERGIO ALVES** (sócio administrador da AR LIMP LTDA) em face da **AUTARQUIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMBIRA**, em razão de possíveis irregularidade perpetradas na confecção do Edital de Pregão Eletrônico nº 016/2024, cujo objeto é o Registro de Preço para futura e parcelada aquisição de eletrodomésticos para as unidades de ensino Municipal e Autarquia Municipal de educação, com duração de 12 (doze) meses e no valor máximo de R\$ 369.474,84 (trezentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos).

Autos distribuídos por sorteio para a minha relatoria, conforme Termo nº 4398/24-DP (Peça nº 11).

Em síntese, alega-se possível violação, dentre outros, aos Princípios

¹Art. 170. [...] § 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da proporcionalidade e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei Federal da Lei Federal nº 14.133/2021², em razão da indevida inabilitação da Representante nos lotes 03 e 12 do referido certame, tendo sido relatado o seguinte contexto fático: **(i)** a representada foi inabilitada do certame em razão da falta da entrega de declaração que deveria ter sido produzida em respeito à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), sendo que tal documento poderia ter sido diligenciado pela Pregoeira com fulcro no art. 64, I, da Lei Federal nº 14.133/21 (fl. 2 da Peça nº 3); **(ii)** não se pode permitir que licitante mais qualificada seja desclassificada em razão de mera irregularidade formal (fl. 3 da Peça nº 3); **(iii)** o documento não apresentado não altera a substância da proposta da Representante e, sequer, do restante da documentação de habilitação (fl. 4 da Peça nº 3) e **(iv)** é preciso evitar o formalismo excessivo e injustificado a fim de impedir a ocorrência de dano ao erário e valorizar a economicidade, o princípio da razoabilidade e supremacia do interesse público (fl. 5 da Peça nº 3).

Nos termos do Despacho nº 888/24-GCAZ (Peça nº 12), o jurisdicionado foi intimado a manifestar-se previamente ao juízo de admissibilidade do feito, tendo sido determinada, a título de diligência, a juntada de cópia integral do Processo Administrativo nº 20/2024 (fases interna e externa do certame) e prestação de informações complementares sobre questões de ordem prática.

O Representante, por intermédio da Petição Intermediária nº 538124/24 (Peça nº 15), trouxe ao autos cópia de Processo Administrativo nº 20/2024 (Peça nº 17) e demais documentos relativos à fase externa (Peças nº 18 a 35), tendo sido apresentados os seguintes esclarecimentos: **(i)** a inabilitação da Representante deu-se em conformidade com os preceitos legais que regem o Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2024 (fl. 2 da Peça nº 16); **(ii)** o art. 64 da Lei Federal nº 14.133/2021 veda a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em caso de diligências destinadas a fins específicos vinculados a complementação ou atualização da documentação (fls. 2 e 3 da Peça nº 16); **(iii)** o documento que deu

² Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ensejo a inabilitação não foi entregue originalmente pela representada, sendo inaplicável, portanto, o inciso I do art. 64 da Lei Federal nº 14.133/2021 (fl. 3 da Peça nº 16); **(iv)** a tentativa de complementação da Declaração de conformidade com a LGPD violaria o princípio da isonomia, privilegiando um licitante em detrimento de outros que cumpriram todas as exigências do edital desde início (fl. 3 da Peça nº 16) e **(v)** o item 19.1 do edital foi claro ao estabelecer que não seria admitida a inclusão ou exclusão de documentos após a abertura das propostas, salvo nas hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 64 da Lei Federal nº 14.133/2021 (fls. 3 e 4 da Peça nº 16);

Juízo positivo de admissibilidade do feito externado por meio do Despacho nº 954/24-GCAZ (Peça nº 36), com indeferimento do pleito cautelar, dada não satisfação dos pressupostos do art. 400 do Regimento Interno³, tendo sido determinada a citação da **Sra. Eliana Sapatini Navarro de Oliveira** (Presidente da Autarquia Municipal de Educação de Cambira) e do **Sr. Eversom Roberto de Souza Benedetti** (Pregoeiro responsável pela condução da fase externa do Preção Eletrônico nº 16/2024).

Após a efetivação das comunicações processuais (Peças nº 38 e 39), foram protocoladas as seguintes alegações de defesa:

a) **Petição Intermediária nº 597821/24 (Peças nº 41 e 42) – Eversom Roberto Souza Benedetti:** **(i)** a inabilitação da empresa decorre da não apresentação de documento essencial (fl. 2 da Peça nº 41); **(ii)** a interpretação da Representante sobre os art. 63 e 64 da Lei 14.133/21 é equivocada, pois os requisitos para realização de diligências não foram satisfeitos no caso concreto e o saneamento de erros não deve se dar de forma indiscriminada (fls. 2 e 3 da Peça nº 41); **(iii)** o formalismo não pode ser exacerbado, mas deve-se respeitar o essencial para assegurar a isonomia (fls. 3 e 4 da Peça nº 41).

b) **Petição Intermediária nº 637068/24 (Peças nº 48 a 50) – Eliana Sapatini Navarro de Oliveira:** **(i)** trata-se de mero inconformismo quanto a sua inabilitação ao certame (fl. 2 da Peça nº 48) e **(ii)** a

³ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parte não cumpriu os requisitos necessários à habilitação, não restando caracterizado os requisitos para aplicação do art. 64, I, da Lei Federal nº 14.133/21 (fl. 3 da Peça nº 48).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), conforme Instrução nº 6154/24-CGM (Peça nº 52), posicionou-se pela procedência da representação com expedição de recomendação.

O *Parquet*, por sua vez, acompanhou as conclusões da unidade instrutiva e opinou pela procedência desta Representação da Lei de Licitações com a expedição de recomendação, consoante Parecer nº 139/25-7PC (Peça nº 54).

É a breve síntese processual.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

Inexistindo questões preliminares a serem consideradas, passo à análise de mérito.

A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação⁴, sendo que as exigências devem ser limitadas às condições imprescindíveis para o satisfatório cumprimento do objeto licitado⁵, o que denota, portanto, a impossibilidade de inserção de cláusulas desnecessárias, irrelevantes e indevidamente restritivas ao caráter competitivo.

Nessa perspectiva, a documentação a ser exigida para fins de habilitação é aquela indicada no rol dos artigos 66 a 69 da Lei Federal nº 14.133/21, não sendo lícito, por conseguinte, a imposição de exigência habilitatória não amparada em tais dispositivos ou em lei especial. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), expediu a seguinte orientação:

É ilegal a exigência de apresentação de programa de integridade por parte das empresas participantes

⁴ Conforme previsão do Art. 62 da Lei Federal nº 14.133/21.

⁵ Nos termos do inciso XXI do art. 34 da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de licitação, **como critério de habilitação**, uma vez que o rol de documentos constante dos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é taxativo.

De acordo com a unidade instrutiva, ainda que se pudesse admitir a aplicabilidade, por analogia, da Lei 14.133/2021 (nova Lei de licitações e contratos), **a despeito de esta prever, em seu art. 25, § 4º, a obrigatoriedade de se exigir programa de integridade nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto**, a nova Lei prescreve que o programa de integridade somente deve ser exigido do licitante vencedor e no prazo de seis meses após a celebração do contrato. No caso em exame, prosseguiu a unidade técnica, **“a exigência foi de que tal programa fosse apresentado juntamente com a documentação de habilitação e, por consequência, por todos os licitantes (não apenas o vencedor), sem conceder-lhes qualquer prazo para a implantação do programa após vencida a licitação e incidindo sobre contratação cujo valor estimado (R\$7.975.738,80) era muito inferior ao que a Lei estabelece como sendo de grande vulto”.** (Acórdão nº 1467/2022 – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.).

Em complemento, há orientação administrativa sedimentada no sentido de que a Administração deve observar o princípio do formalismo moderado e da razoabilidade na condução das Licitações, abstendo-se de inabilitar licitantes sem antes lhe dar a oportunidade de corrigir eventuais falhas em seus documentos de habilitação, desde que tais falhas sejam sanáveis e atestem uma condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame⁶.

O Tribunal de Contas da União posicionou sobre o assunto nos seguintes termos:

Na falta de documento relativo à fase de habilitação em pregão que consista em **mera declaração do licitante sobre fato preexistente ou em simples compromisso por ele firmado**, deve o pregoeiro conceder-lhe prazo razoável para o saneamento da falha, em respeito aos princípios do formalismo

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência. 2024. pp.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999.

É lícita a admissão da juntada de documentos, durante as fases classificação ou de habilitação, que venham a atestar **condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame**, sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre os licitantes. **(Acórdão nº 988/2022. Plenário. Relator: Ministro Antônio Anastasia).**

No caso concreto, a alínea “d” do item 1.1.5 do Anexo I-B do instrumento convocatório trouxe a seguinte exigência habilitatória:

1.1.5. – OUTRAS DOCUMENTAÇÕES A SEREM APRESENTADAS:

d) Declaração De Cumprimento Da Lei Geral De Proteção De Dados Lei 13.709/2015 (ANEXO VII).

Trata-se de mera declaração do licitante firmando simples compromisso acerca da observância dos requisitos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), exigência não inserida no rol dos art. 66 a 69 da Lei Federal nº 14.133/21 e, tão pouco, em lei especial, o que denota a prescindibilidade do documento para fins de aferição da capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação. Em outras palavras, não se trata de documento habilitatório idôneo e essencial para a execução do objeto lícitado.

A interpretação de cláusulas editalícias e da legislação deve ser compatível com as orientações gerias vigentes há época do fatos⁷, e não o contrário, ou seja, não é a legislação vigente e aplicável que deve se curvar a interpretações feitas por agentes públicos de forma literal e desarrazoada acerca dos termos editalícios ou de dispositivo de legal.

⁷ Art. 24 da LINDB: Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, imprópria é a alegação das partes ao suscitarem à existência de cláusula editalícia que impedia à complementação da documentação porquanto se trata de interpretação rechaçada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

No tocante a responsabilização dos agentes públicos, registro, a princípio, equívoco cometido pela unidade instrutiva constante nas folhas nº 3 a 6 da Instrução nº 6154/24-CGM (Peça nº 52), tendo sido relatado que o Representante teve o melhor preço em 4 dos 29 itens contidos no Pregão Eletrônico n.º 16/2024, e a sua inabilitação teria acarretado dano ao erário, conforme segue:

Como pode ser constatado, considerando os valores totais do 4 (quatro) itens, referentes à aquisição de 6 lavadoras, 6 espremedores, 6 chaleiras elétricas e 6 panelas de pressão elétrica, a AR LIMP apresentou os valores respectivos de R\$11.099,40; R\$1272,00; R\$750,00 e R\$2.691,00, totalizando R\$15.812,40 e as empresas vencedoras os valores de R\$14.971,20; R\$1.550,64; R\$951,66 e R\$3.659,40, totalizando R\$21.132,50.

Observa-se, assim, que houve uma diferença total de R\$5.320,50 entre os valores apresentados pela empresa representante e as empresas ganhadoras.

Os valores teriam por fundamento a inabilitação do Representante nos seguintes lotes do certame: Lote 10, Lote 14, Lote 18 e Lote 22. Ocorre que a Representante alegou a sua injusta inabilitação em relação aos Lotes 3 e 12 (fls. 3 e 7 da Peça nº 3), sendo oportuna, ainda a reprodução da conclusão esboçada pelo Ministério Público de Contas na folha nº 4 do Parecer nº 139/25-7PC (Peça nº 54):

Indo avante, deixa este Órgão Ministerial de opinar pela aplicação de sanções e pela restituição aos cofres públicos do valor identificado pela d. CGM, considerada a circunstância de que a Autarquia Representada, oportunamente, homologou e adjudicou à empresa do Representante os lotes 5, 10, 14, 18, 22 e 27 do Termo de Referência (Anexo I-A), com ela celebrando, em 22/01/2025, a Ata de Registro de Preços n.º 13/20257 , após a apresentação da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

declaração em comentário (conforme fls. 82/83 do documento intitulado "PROCESSO NA INTEGRA - PREGÃO 16-2024 - ELETROS - PARTE 2.pdf").

Logo, além de se tratar de celebração de Atas de Registro de Preços, restou evidenciada a posterior e oportuna homologação e adjudicação em relação aos lotes que a Representante teria ofertado preços vantajosos, inexistindo efetiva comprovação acerca da configuração de dano ao erário.

Diante do exposto e com fundamento no princípio da proporcionalidade, no comando do inciso I do § 3º do art. 169 da Lei Federal nº 14.133/21 e nas manifestações uníssonas da Coordenadoria de Gestão Municipal, folha nº 9 da Instrução nº 6154/24-CGM (Peça nº 52), e do Ministério Público de Contas, folha nº 4 do Parecer nº 139/25-7PC (Peça nº 54), deixo de imputar sanções administrativa as partes. Quanto à recomendação proposta pela unidade instrutiva, julgo desnecessária a sua expedição por entender que a *ratio decidendi* desta decisão é suficiente, por si só, para orientar a atuação da Representada.

Sendo assim, diante do contexto fático e jurídico ora apresentado, proponho o julgamento pela procedência desta Representação da Lei de Licitações, sem a aplicação de sanção as partes, nos termos da fundamentação acima exposta.

3 - VOTO

Diante do exposto, acolho as conclusões da instrução técnica e do parecer ministerial e **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** desta Representação da Lei de Licitações devido a violação, dentre outros, ao Princípio da Proporcionalidade previsto no art. 5º da Lei Federal da Lei Federal nº 14.133/2021, em razão da indevida inabilitação da Representante nos lotes 03 e 12 do Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2024.

Com o trânsito em julgado desta decisão, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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:

I – Julgar, nos termos das conclusões da instrução técnica e do parecer ministerial, **PROCEDENTE** esta Representação da Lei de Licitações devido a violação, dentre outros, ao Princípio da Proporcionalidade previsto no art. 5º da Lei Federal da Lei Federal nº 14.133/2021, em razão da indevida inabilitação da Representante nos lotes 03 e 12 do Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2024;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno.

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, 5 de junho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente