



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 800783/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE BARRA DO JACARÉ
INTERESSADO: CONSTRUTORA MORAES LTDA, EDIMAR DE FREITAS
ALBONETTI, MARCOS CERQUEIRA DA SILVA DE MORAES,
MUNICÍPIO DE BARRA DO JACARÉ
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2038/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Barra do Jacaré. Licitação para construção de escola. Exigência de regularidade junto ao CREA-PR ou CAU-PR. Irregularidade. Inexistência de previsão legal que autorize a exigência de regularidade junto ao conselho de classe como requisito de qualificação técnica. Instrução da CGM parecer do MPC pela procedência da representação com expedição de determinação. Procedência. Determinação.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, apresentada nos termos do artigo 170, § 4º, da Nova Lei de Licitações¹ pela empresa CONSTRUTORA MORAES LTDA. em face do MUNICÍPIO DE BARRA DO JACARÉ, dando conta de possível irregularidade no procedimento licitatório de Concorrência Eletrônica nº 005-2024, cujo objeto é a *“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DO RESTANTE DA CONSTRUÇÃO DE UMA ESCOLA 06 SALAS DE AULA, ESPAÇO EDUCATIVO URBANO, 867,79M², PROJETO FNDE, COM RECURSOS PROVENIENTES DO TERMO DE COMPROMISSO 31331, FIRMADO COM O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE.”*.

¹Art. 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como anteriormente pontuado, a representante afirmou que apresentou a melhor proposta no certame, no valor de R\$ 695.000,00, e foi desclassificada em razão de o responsável técnico apresentar certidão de débitos positiva perante o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA/PR.

Argumenta que a inabilitação por irregularidade no CREA/PR é irregular, não possui previsão na Lei de Licitações e é contrária à jurisprudência do TCU. Defende que a exigência do CREA regional somente seria possível na execução da obra, segundo a legislação de regência, e a desclassificação com esse fundamento seria erro grosseiro do agente de contratação.

Por meio do Despacho nº 1584/24-GCAZ² foi determinada a manifestação preliminar do Município de Barra do Jacaré e a intimação da Representante para demonstração de sua legitimidade.

A empresa apresentou o contrato social, na qual consta o Sr. Marcos Cerqueira da Silva de Moraes como sócio único³, para demonstração da legitimidade.

O Município apresentou manifestação na qual defendeu a desclassificação com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Argumentou que a exigência estava prevista no edital, que seria a lei do certame e, além disso, seria legal por se tratar de uma cobrança equiparada a tributo, também exigível na regularidade fiscal. Ademais, apontou inexistência de prejuízo ao erário, já que a proposta da segunda colocada teria diferença de apenas R\$ 600,00, e seria inferior ao custo das providências administrativas realizadas no certame⁴.

Diante da resposta do Município, por meio do Despacho nº 1654/24-GCAZ⁵, a representação foi recebida com deferimento do pedido cautelar de suspensão do certame, decisão homologada pelo Acórdão nº 69/25-Tribunal Pleno⁶.

Em sede de contraditório⁷, o Município de Barra do Jacaré reiterou as teses defensivas da manifestação preliminar, no sentido de que a exigência

² Peça nº 6.

³ Peça nº 9.

⁴ Peça nº 12.

⁵ Peça nº 21.

⁶ Peça nº 29.

⁷ Peça nº 26.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estava prevista no edital e deveria ser respeitada em razão da vinculação ao instrumento convocatório; ausência de impugnação administrativa da empresa representante; o caráter tributário da contribuição de fiscalização profissional e a ausência de erro grosseiro do agente público. Após, apresentou manifestação acerca da análise da defesa apresentada⁸.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opinou pela procedência da representação, tendo entendido como irregular a exigência de regularidade do profissional junto ao conselho de classe, e opiou pela expedição de uma determinação ao Município para reconhecimento de nulidade de todos os atos do processo licitatório a partir da inabilitação indevida, com retomada do procedimento e reabertura da fase de habilitação, nos termos da Instrução nº 1480/25 – CGM⁹.

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, corroborou com entendimento exposto pela CGM, manifestando-se pela procedência da presente Representação, com reconhecimento da nulidade da inabilitação da Representante e determinação da sua reinclusão no certame, consoante disposto no Parecer nº 519/25-3PC¹⁰.

É a breve síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A análise dos autos demonstra ser procedente a representação proposta, conforme opinativo apresentado pela unidade técnica e corroborado pelo Ministério Público de Contas.

A presente representação da Lei de Licitações apontou como irregular a inabilitação da empresa CONSTRUTORA MORAES LTDA. em razão da exigência de regularidade perante o conselho profissional, no caso, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA/PR ou o Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU/PR.

⁸ Peça nº 32.

⁹ Peça nº 33.

¹⁰ Peça nº 35.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A instrução processual corroborou a conclusão inicial da decisão que deferiu a cautelar de suspensão do certame.

Como trazido, a Lei de Licitações traz o rol das exigências possíveis para a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, bem como para a demonstração de regularidade fiscal, daqueles que pretendem contratar com a administração pública nos artigos 67 e 68, respectivamente¹¹.

Dos dispositivos citados, observa-se claramente que há possibilidade de exigência de registro no registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso, a fim de atestar a capacidade técnica do futuro contratado. O dispositivo trata exclusivamente do exercício de atividades regulamentadas e não há nenhuma relação com a regularidade das contribuições versadas aos respectivos conselhos.

Já nas disposições sobre regularidade fiscal, há previsão exclusiva de regularidade perante as Fazendas federal, estadual e municipal, não sendo autorizada a criação, por norma infralegal, de exigência de cumprimento de outras obrigações, ainda que classificadas como tributárias pela legislação.

Além disso, há jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, contrária à suspensão do exercício profissional em razão de inadimplemento de contribuições conselhos profissionais, por se revestir de sanção política como meio ilegítimo de cobrança. Nesse sentido o julgamento da ADI 7423:

¹¹ Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

(...)

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

¹¹ Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do **caput** deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do **caput** deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. II DO ART. 16, § 2º DO ART. 32, INCS. II E IV DO ART. 46 E § 6º DO ART. 48 DO ANEXO DA RESOLUÇÃO N. 560/2017, DO CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. INTERDITO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. INADIMPLÊNCIA DE PAGAMENTO DE ANUIDADE. NATUREZA JURÍDICA DE TRIBUTO. CONTRIBUIÇÃO DE INTERESSE DE CATEGORIA PROFISSIONAL. SANÇÃO POLÍTICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído o processo nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional de razoável duração do processo e julgamento de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente necessidade de novas informações. Precedentes. 2. É cabível a ação direta de inconstitucionalidade para o exame de atos normativos infralegais quando o conteúdo impugnado apresentar incompatibilidade direta com a Constituição da República e sejam dotados de generalidade e abstração. Precedentes. 3. As anuidades cobradas pelos conselhos profissionais caracterizam-se como tributos da espécie contribuições de interesse das categorias profissionais, nos termos do art. 149 da Constituição da República. Precedentes. 4. A suspensão de exercício profissional pelo não pagamento de anuidade do Conselho profissional configura sanção política como meio indireto de coerção para a cobrança de tributos. Precedentes. 5. São inconstitucionais as normas impugnadas pelas quais exigem a quitação de anuidades devidas ao Conselho Profissional de Enfermagem para que profissionais obtenham inscrição, suspensão de inscrição, reativação de inscrição, inscrição secundária, segunda via e renovação de carteira profissional de identidade, por instituírem sanção política como meio coercitivo indireto para pagamento de tributo. 6. Ação direta na qual proposta a conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade do inc. II do art. 16, § 2º do art. 32, incs. II e IV do art. 46 e § 6º do art. 48 do Anexo da Resolução n. 560, de 23.10.2017, do Conselho Federal de Enfermagem.

(STF. ADI 7423. Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA.
Julgamento: 19/12/2023. Publicação: 09/01/2024)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No contexto, a exigência de que a empresa mantenha regulares suas contribuições para o conselho profissional para participar de licitação seria forma indevida de cobrança, cuja disciplina legal é o uso da competente execução fiscal ou de meios legítimos alternativos, como o protesto.

Ademais, a par da argumentação defensiva sobre se tratar de uma obrigação tributária, o que não afastaria a ilegalidade da exigência, como bem pontuado pela unidade técnica, o requisito foi inserido no item 4.1 do Anexo I do Edital como documento de qualificação técnica, sendo falsa a alegação de que constitua exigência de regularidade fiscal¹².

A argumentação de que a previsão deveria ser respeitada em razão da aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório também não socorre a gestão municipal.

Isso porque a licitação pública é orientada por vários princípios, dentre eles e mais relevantes para a análise do caso, o princípio da legalidade e o princípio da competitividade.

A partir do princípio da legalidade se extrai que o administrador deve obediência a legislação, inclusive nas elaborações dos termos do edital. Assim, a aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório não socorre a Administração na prática de ilegalidades. Sua existência tem como finalidade a atuação da administração dentro das soluções previstas pela legislação, entendidas como o limite da moldura legal, a aplicar as mesmas regras para todos os licitantes. Todavia, não afasta o necessário cumprimento da legalidade.

Além disso, a partir do princípio da competitividade se extrai a permissão de que todos os interessados que reúnam condições de atender ao objeto pretendido possam competir pela contratação. A exigência de condição não constante na legislação ofende também tal princípio, ao afastar licitante que cumpre as condições legais para a contratação.

Como trazido pela unidade técnica, tanto o TCU quanto esta Corte entendem incabível a exigência de regularidade no CREA/PR ou CAU/PR como

¹² 4. Qualificação Técnica

4.1 Certificado de Registro e Regularidade DA PROPONENTE e do profissional técnico responsável junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA/PR, ou, Conselho de Arquitetura e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

requisito de qualificação técnica:

Enunciado

É irregular a exigência de apresentação, pelas licitantes, de visto no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) da localidade onde os serviços serão prestados, como critério de habilitação, devendo ser estabelecido prazo razoável, após a homologação do certame, para que a vencedora apresente esse documento no ato da celebração do contrato (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c o art. 31 da Lei 13.303/2016 e a Súmula TCU 272).

(Acórdão 1889/2019-TCU-Plenário, Representação 011.707/2019-4. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Data da Sessão: 14/08/2019).

Representação da Lei de licitações. Inabilitação de empresa por apresentação de Certidão de regularidade junto ao CREA vencida. Formalismo exacerbado. Necessária observância aos artigos 12, III c/c artigo 64, §5º, e artigo 67, V, da Lei 14.133/2021. Inobservância à cláusula 20.8.1. do Edital. Procedência e emissão de determinação.

(TCE-PR. Acórdão 922/25-Plenário, Representação da Lei de Licitações nº 579483/24. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Data da Sessão: 24/04/2025).

Por fim, a argumentação de que a diferença financeira das propostas é de apenas R\$ 600,00 e haveria custos superiores na repetição e atos do processo de contratação é inócuo, já que o atendimento à legalidade não se resume à quantificação, como bem pontudo pela CGM:

Os prejuízos estão longe de se resumir aos financeiros, sendo, o descumprimento da Lei, o mais grave deles. A propósito, a Lei nº 8.429/92, de Improbidade Administrativa, na seção III, artigo 11, descreve condutas referentes aos “Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública”, citando-se, naquele diploma, condutas que violem “os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No § 4º a Lei diz expressamente que “Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

Assim, fica claro que, no Ordenamento Jurídico, o desrespeito ao princípio da legalidade representa prejuízo à administração pública, independentemente da ocorrência de danos ao erário.

Além disso, há de se considerar que a empresa que cumpriu os requisitos legais não pode ser preterida com uma desclassificação irregular, ainda que a diferença financeira seja ínfima. Embora não se possa reconhecer um direito à contratação, pode-se afirmar um direito de precedência, caso as demais exigências do edital tenham sido atendidas, o que leva à conclusão de que, caso a administração efetive a contratação, deverá ser com esta empresa. Eventuais custos acrescidos em decorrência da irregularidade são responsabilidade da administração e não podem ser contabilizados para afastar uma contratação regular.

Ante o exposto, demonstrada a irregularidade da licitação pela exigência regularidade da licitante junto ao CREA/PR ou CAU/PR, conclui-se que a representação é procedente.

3. VOTO

Diante do exposto, acolho a instrução técnica e o parecer ministerial e **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, com a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Município de Barra do Jacaré/PR, para que declare a nulidade da inabilitação da empresa CONSTRUTORA MORAES LTDA. e atos subsequentes do processo licitatório de Concorrência Eletrônica nº 005-2024, com o retorno do procedimento à fase em questão e nova análise dos documentos apresentados pela CONSTRUTORA MORAES LTDA., sem exigência de regularidade junto ao CREA-PR ou CAU-PR.

Para além, com o trânsito em julgado do presente encaminhe-se à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para registro e providências de sua competência e, após, para a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) para monitoramento da determinação expedida, e por fim, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

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 - CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e no mérito, nos termos da instrução técnica e parecer ministerial, julgar **PROCEDENTE** a presente Representação da Lei de Licitações;

II - **determinar** ao Município de Barra do Jacaré/PR, para que declare a nulidade da inabilitação da empresa CONSTRUTORA MORAES LTDA., e atos subsequentes do processo licitatório de Concorrência Eletrônica nº 005-2024, com o retorno do procedimento à fase em questão e nova análise dos documentos apresentados pela CONSTRUTORA MORAES LTDA., sem exigência de regularidade junto ao CREA-PR ou CAU-PR;

III – determinar após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para registro e providências de sua competência à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) para monitoramento da determinação expedida;

IV – encaminhar à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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, 31 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente