# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 796569/25 |
| ASSUNTO: | REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES |
| ENTIDADE: | MUNICÍPIO DE ARARUNA |
| INTERESSADO: | GM INSTALADORA LTDA, GUSTAVO FRANCA DOS SANTOS, MUNICÍPIO DE ARARUNA, OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL - ARARUNA ESTADO DO PARANÁ, ROMILDA APARECIDA COLLI DOS SANTOS |
| ADVOGADO / PROCURADOR | CRISTIANE PEREIRA DOS SANTOS |
| RELATOR: | CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO |

## ACÓRDÃO Nº 2504/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Araruna. Pregão Eletrônico nº 068/2025. Serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Preliminar de perda superveniente do objeto. Rejeição. Intervalo mínimo entre lances. Ambiguidade do item do edital, interpretado sistematicamente à luz da disputa travada sobre percentual de taxa de administração. Legitimidade da desclassificação. Fundamento autônomo e suficiente à exclusão da Representante. Recomendação para aperfeiçoamento da redação em futuros editais. Qualificação técnica. Distinção entre o Registro de Comprovação de Aptidão e o atestado de capacidade técnica. Vedação de limitações temporais aos atestados (artigo 67, inciso II e § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021). Desclassificação sumária desproporcional, com afronta ao formalismo moderado (artigo 12, inciso III), quando cabível diligência saneadora (artigo 64). Procedência parcial, com recomendação. Declarações. Controvérsia sobre a forma de apresentação em plataforma eletrônica. Cabimento de diligência quanto a obrigação acessória já inerente à proposta. Formalismo excessivo. Procedência parcial, com recomendação. Subsistência da desclassificação por fundamento autônomo, sem direito à habilitação. Ausência de laudos de insalubridade. Fragilidade de planejamento (artigos 5.º, 18 e 40 da Lei nº 14.133/2021), sem demonstração de prejuízo à competitividade, evidenciada pela participação de nove empresas. Nulidade que não se presume. Procedência parcial, com recomendação. Garantia contratual. Esclarecimento meramente interpretativo, que explicitou percentual já previsto no artigo 98 da Lei nº 14.133/2021, sem alteração substancial a impor republicação (artigo 55, § 1.º). Redação genérica

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

do item do edital. Procedência parcial, com recomendação. Salário-base e enquadramento sindical. Parâmetros remuneratórios referenciais como instrumento legítimo de planejamento e de aferição da exequibilidade, sem restrição à autonomia dos licitantes. Improcedência. Composição tributária da estimativa. Natureza referencial da estimativa. Justificativa sintética suficiente, sem prejuízo concreto. Procedência parcial, com recomendação. Impropriedades sem dolo ou erro grosseiro e sem materialidade para invalidação do certame. Procedência parcial das Representações, exclusivamente para expedição de recomendações.

## I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulada por GM INSTALADORA LTDA., em face do Pregão Eletrônico n.º 068/2025 do Município de Araruna, cujo objeto é a contratação de "empresa especializada para prestação de serviços complementares de natureza comum (atividades auxiliares, instrumentais e acessórias)".

Em sua inicial, a Representante sustentou que a desclassificação da empresa ocorreu de forma equivocada por parte da Administração Pública. Alegou, nesse sentido, que teria sido indevidamente inabilitada em razão de suposta inobservância do intervalo mínimo entre lances, bem como em decorrência de alegadas irregularidades na análise da qualificação técnica e de suposta ausência de apresentação das declarações exigidas no edital.

Asseverou que os atos administrativos praticados violaram os princípios da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do formalismo moderado.

Ao final, requereu a concessão de medida cautelar para determinar a imediata suspensão do Pregão Eletrônico n.º 68/2025, bem como a declaração de nulidade dos atos subsequentes praticados na fase de habilitação e desclassificação da empresa GM Instaladora Ltda., em razão das ilegalidades apontadas.

Pelo Despacho n.º 1834/25 – GCFSC (peça 07), o município foi

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

devidamente intimado para apresentar manifestação acerca do informado na exordial.

O Município de Araruna juntou documentação às peças 09 a 37, por meio da qual apresentou manifestação preliminar, defendendo a regularidade do Pregão Eletrônico n.º 068/2025 e dos atos praticados no curso do certame. Sustentou, em síntese, a inexistência de ilegalidades na condução do procedimento licitatório, afirmando que a desclassificação da empresa representante decorreu do descumprimento de requisitos expressamente previstos no edital, em observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Aduziu, além disso, que as alegações formuladas na Representação envolvem matéria de natureza eminentemente interpretativa, insuscetível de reconhecimento em sede de juízo cautelar, inexistindo risco concreto de dano ao erário ou ao interesse público que justifique a suspensão do certame. Destacou, ademais, que o procedimento licitatório já se encontra homologado e adjudicado, bem como que o objeto licitado refere-se a serviços de natureza contínua e essencial, cuja interrupção poderia acarretar prejuízos à Administração Pública e à regularidade da prestação dos serviços.

Defendeu, por fim, a necessidade de manutenção dos atos administrativos praticados, pugnando pelo indeferimento do pedido de medida cautelar e pelo regular prosseguimento da Representação para análise de mérito, após a devida instrução processual.

Por meio do Despacho n.º 9/26 - GCFSC (peça 39) indeferi o pedido cautelar em decorrência da ausência de comprovação de *fumus boni iuris* e *periculum in mora.*

À peça 47, por meio da Cópia Despacho n.º 316/26 - GCFSC, foram apensados a estes autos o Processo n.º 106817/26, o qual se trata de Representação da Lei de Licitações oriunda da ordem de instauração decorrente do Despacho n.º 250/26 - GCDA nos autos de n.º 774600/24, em face do Município de Araruna, a partir de provocação do Observatório Social do Brasil – Araruna/PR, noticiando supostas irregularidades na execução do contrato decorrente do Pregão Presencial n.º 42/2021, firmado com a empresa E.F.C. Serviços da Construção Ltda.

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

Consoante se extrai daqueles autos, a contratação originalmente celebrada pelo valor de R$ 700.000,00 foi objeto de sucessivas alterações contratuais, totalizando 12 aditivos, que elevaram o montante contratado para R$ 9.209.462,57, o que representa acréscimo superior a 1.200% em relação ao valor inicial. Sobre tais fatos, a Instrução n.º 798/25 - CAIS e o Parecer n.º 1154/25 do Ministério Público de Contas apontaram indícios de afronta ao princípio da segregação de funções, bem como ausência de justificativas idôneas para as reiteradas prorrogações contratuais.

No curso da tramitação do feito, sobreveio a Petição Intermediária n.º 10681-7/26, por meio da qual o Observatório Social passou a noticiar fatos novos, consistentes na deflagração do Pregão Eletrônico n.º 68/2025, destinado à contratação de serviços de natureza semelhante àqueles objetos do contrato anteriormente impugnado, tendo, inclusive, sido declarada vencedora a mesma empresa E.F.C. Serviços da Construção Ltda.

Na referida manifestação, o Representante sustenta, em síntese, a existência de possíveis irregularidades na fase interna e no edital do novo certame, dentre as quais se destacam: (i) ausência de laudos técnicos de insalubridade aptos a subsidiar a adequada composição da planilha de custos; (ii) alteração de informação relevante acerca da garantia contratual, sem a correspondente republicação do edital e reabertura do prazo para apresentação de propostas; (iii) inconsistências quanto à definição de parâmetros remuneratórios e ao enquadramento sindical; e (iv) falta de detalhamento da composição tributária utilizada na estimativa de custos.

Por fim, a parte solicitou a concessão de medida cautelar para que seja suspenso o certame devido ao risco de propostas baseadas em dados imperfeitos.

A matéria foi submetida à apreciação do Gabinete do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, que, por meio do Despacho n.º 250/26 (daqueles autos), consignou que os fatos narrados na petição intermediária dizem respeito a atos administrativos autônomos, praticados no âmbito de procedimento licitatório distinto daquele originalmente examinado na Representação de n.º 77460-0/24.

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

Destacou-se, ainda, que a ampliação do objeto processual comprometeria a adequada delimitação da controvérsia e a regular instrução técnica do feito.

Diante desse contexto, determinou-se o desentranhamento da petição e dos documentos correspondentes, com a consequente autuação do expediente como nova Representação da Lei de Licitações, a ser distribuída regularmente.

Assim, a nova Representação da Lei de Licitações foi autuada sob o n.º 10681-7/26 e distribuída a minha relatoria por prevenção, haja vista ser o Relator da Representação da Lei de Licitações n.º 79656-9/25, a qual também trata do Pregão Eletrônico n.º 68/2025.

Por meio da petição à peça 51, o Município de Araruna sustentou, em síntese, que as alegações relativas à ausência de laudos de insalubridade, à suposta alteração das regras de garantia contratual sem republicação do edital, às inconsistências referentes ao enquadramento sindical e aos parâmetros remuneratórios, bem como à falta de detalhamento da composição tributária da estimativa de custos, não evidenciam ilegalidade manifesta nem demonstram risco concreto de dano ao interesse público.

A entidade municipal asseverou que o procedimento licitatório foi devidamente instruído com os elementos de planejamento necessários, destacou a efetiva participação de licitantes e a inexistência de demonstração concreta de restrição à competitividade ou prejuízo à isonomia, à economicidade ou ao julgamento objetivo. Defendeu, ainda, a observância dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica e da continuidade do serviço público, enfatizando a presunção de legitimidade dos atos administrativos e a ausência de elementos capazes de infirmar a regularidade do certame. Ao final, requereu o aproveitamento da documentação e das manifestações já juntadas aos autos principais, bem como a improcedência da representação.

Por meio da Instrução n.º 539/26 - CAIS (peça 56) a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar examinou os apontamentos formulados pela empresa representante e concluiu que a desclassificação da GM Instaladora Ltda. mostrou-se compatível com as disposições editalícias, uma vez que o lance

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

apresentado não observou o intervalo mínimo exigido para a disputa, a qual se desenvolvia por meio de percentual de taxa de administração. A unidade técnica observou que, embora houvesse imprecisão redacional no instrumento convocatório, a interpretação adotada pela Administração era coerente com a sistemática global do certame e não produziu prejuízo concreto à competitividade. Não obstante, reconheceu que a Administração adotou postura excessivamente formalista ao analisar a documentação de qualificação técnica e as declarações exigidas pelo edital, destacando que, diante das circunstâncias verificadas, seria recomendável a realização de diligências para esclarecimento e saneamento de falhas formais, nos termos do art. 64 da Lei n.º 14.133/2021, em prestígio aos princípios do formalismo moderado, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa.

Quanto aos apontamentos suscitados pelo Observatório Social, a unidade técnica reconheceu que o procedimento licitatório apresentava fragilidades de planejamento, especialmente em razão da ausência de laudos técnicos específicos para definição de eventuais adicionais de insalubridade incidentes sobre os serviços contratados. Ainda assim, concluiu que tal deficiência não inviabilizou a formulação das propostas nem comprometeu a competitividade do certame, uma vez que houve efetiva participação de diversas empresas e regular desenvolvimento da disputa. De igual modo, entendeu que os esclarecimentos prestados pela Administração acerca da garantia contratual não configuraram alteração substancial do edital, mas apenas explicitação de condição já prevista na legislação de regência, não havendo demonstração de prejuízo aos licitantes. Da mesma forma, afastou as alegações de irregularidade relacionadas aos parâmetros remuneratórios e ao enquadramento sindical, destacando que a utilização de referenciais de custos pela Administração constitui mecanismo legítimo de planejamento e aferição de exequibilidade das propostas.

Por fim, em relação à composição tributária do orçamento estimado, a Coordenadoria consignou que, embora fosse desejável maior detalhamento da memória de cálculo utilizada pelo Município, não houve demonstração de que a insuficiência das informações disponibilizadas tivesse gerado sobrepreço, comprometido a transparência do procedimento ou restringido a competitividade da licitação. Diante desse cenário, concluiu pela procedência parcial de ambas as

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

representações, não para invalidar o certame ou responsabilizar os agentes públicos envolvidos, mas para expedir recomendações voltadas ao aperfeiçoamento dos futuros procedimentos licitatórios. Ressaltou, ainda, que as impropriedades verificadas não evidenciaram dolo ou erro grosseiro dos gestores, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, tampouco possuíam materialidade suficiente para justificar a anulação da contratação, a qual resultou em ampla participação de interessados e regular seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por meio do Parecer n.º 315/26 - 2PC (peça 57) o Ministério Público de Contas acompanhou integralmente o entendimento da unidade técnica. No tocante ao intervalo mínimo entre lances, reconheceu que, embora a redação do edital apresentasse fragilidades, a interpretação adotada pela Pregoeira revelou-se juridicamente razoável, considerando que a disputa ocorria sobre percentual de taxa de administração e que a diferença entre a proposta da representante e a da vencedora correspondia a apenas 0,01 ponto percentual, em desacordo com a dinâmica competitiva efetivamente aplicada durante a sessão. Ainda assim, considerou pertinente a expedição de recomendação ao Município para aperfeiçoar a redação de futuras cláusulas editalícias relacionadas a intervalos mínimos de lances, de modo a eliminar ambiguidades interpretativas.

Quanto à qualificação técnica e à apresentação das declarações exigidas pelo edital, o parecer ministerial destacou que a Administração confundiu institutos jurídicos distintos ao equiparar o Registro de Comprovação de Aptidão emitido pelo Conselho Regional de Administração ao próprio atestado de capacidade técnica. Embora não tenha identificado ilegalidade manifesta na interpretação adotada pela Pregoeira, entendeu que a situação recomendava a realização de diligências para esclarecimento da documentação apresentada, nos termos do art. 64 da Lei n.º 14.133/2021. Da mesma forma, considerou excessivamente restritiva a desclassificação imediata da licitante em razão das declarações exigidas nos itens 7.8 e 7.9 do edital, especialmente diante da alegação de que a plataforma eletrônica utilizada não disponibilizava campo específico para inserção dos documentos. Assim, acompanhou a recomendação para que, em futuras licitações, sejam privilegiadas medidas de saneamento de falhas formais

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

quando inexistir alteração substancial da proposta ou da documentação apresentada.

No que se refere à representação apensada apresentada pelo Observatório Social do Brasil – Araruna/PR, o Ministério Público de Contas também acolheu as conclusões da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar. Reconheceu a existência de fragilidades no planejamento da contratação, especialmente diante da ausência de laudos técnicos específicos para subsidiar a estimativa de eventuais adicionais de insalubridade, da redação genérica das cláusulas relacionadas à garantia contratual e do reduzido detalhamento da composição tributária empregada na formação dos custos de referência. Todavia, ressaltou que tais impropriedades não foram capazes de comprometer a competitividade do certame, restringir a participação de interessados ou afetar a exequibilidade das propostas apresentadas. Ademais, concluiu que a utilização de parâmetros remuneratórios referenciais pela Administração não configurou restrição indevida à autonomia dos licitantes nem irregularidade apta a justificar a invalidação do procedimento. Diante desse contexto, opinou pela procedência parcial de ambas as representações, exclusivamente para fins de expedição das recomendações sugeridas pela unidade técnica, sem prejuízo da manutenção dos atos praticados no âmbito do Pregão Eletrônico n.º 068/2025.

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Passo, a seguir, à análise dos pontos questionados pelos interessados.

### II.1. Da questão preliminar. Da alegada perda superveniente do objeto

Cumpre, inicialmente, enfrentar a preliminar suscitada pelo Município de Araruna, no sentido de que a homologação e a adjudicação do Pregão Eletrônico n.º 068/2025, ocorridas após o indeferimento dos recursos administrativos da

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

representante, conduziriam à perda superveniente do objeto e à ausência de interesse processual, invocando, para tanto, o Enunciado n.º 05 das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e precedentes daquela Corte.

A preliminar não merece acolhimento. Os precedentes invocados dizem respeito ao controle jurisdicional exercido em sede de mandado de segurança e de ações correlatas, cuja lógica processual não se transpõe, de forma automática, ao controle externo exercido por este Tribunal de Contas. A competência fiscalizatória desta Corte, assentada no art. 70 e no art. 71 da Constituição da República, bem como no art. 170, § 4.º, da Lei n.º 14.133/2021, subsiste de forma autônoma e independe da conclusão do procedimento licitatório ou da formalização do contrato. Com efeito, a homologação e a adjudicação do certame, longe de esvaziarem a atuação controladora, constituem justamente o momento em que se consolidam os atos administrativos passíveis de exame, seja para eventual determinação corretiva, seja para expedição de recomendações de caráter prospectivo voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública.

Registre-se, ademais, que a análise das representações não se restringe à pretensão individual da licitante desclassificada, alcançando a regularidade objetiva do certame e a higidez do planejamento da contratação, matérias de inequívoco interesse público. Rejeita-se, pois, a preliminar, prosseguindo-se ao exame do mérito.

### II.II. Do mérito da Representação n.º 79656-9/25

#### II.2.1. Do intervalo mínimo entre lances

Sustenta a representante que o item 5.8 do edital fixou, de forma expressa, intervalo mínimo de R$ 0,10 entre os lances, razão pela qual a interpretação da Pregoeira, no sentido de exigir intervalo de 0,10 ponto percentual, configuraria alteração indevida do critério competitivo no curso da sessão, em afronta ao art. 57 da Lei n.º 14.133/2021 e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

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

A tese, embora dotada de aparente consistência, não prospera quando o edital é interpretado de forma sistemática e finalística. É certo que o art. 57 da Lei n.º 14.133/2021 autoriza a previsão de intervalo mínimo entre lances, mas não faculta à Administração substituir, durante a sessão, o critério previamente estabelecido no edital por outro diverso. Ocorre que, no caso concreto, não houve propriamente substituição de critério, mas legítima interpretação da cláusula à luz da natureza da disputa. O item 5.8 do instrumento convocatório referiu-se ao intervalo mínimo de diferença de valores ou percentuais entre os lances, devendo ser lido em conjunto com os itens 5.5 e 5.7, os quais evidenciam que a dinâmica competitiva admitia formulação de propostas tanto por valor quanto por percentual de desconto. Considerando que o objeto da disputa envolvia taxa de administração expressa em percentual, revela-se juridicamente razoável, e mesmo necessária, a conclusão de que o intervalo mínimo deveria incidir sobre a variável efetivamente submetida à competição, isto é, o percentual ofertado pelas licitantes.

Reforça esse entendimento a constatação de que a interpretação literal defendida pela representante conduziria a resultado dissociado da realidade econômica do certame. Com efeito, admitir intervalo de apenas R$ 0,10 em disputa cujo valor global superava quatro milhões de reais tornaria a exigência editalícia praticamente inócua, na medida em que variações percentuais mínimas seriam suficientes para superar monetariamente tal parâmetro, esvaziando a finalidade teleológica do art. 57 da Lei n.º 14.133/2021 e comprometendo a racionalidade da dinâmica competitiva. Em termos concretos, a empresa E.F.C. Serviços da Construção Ltda. ofertou taxa de administração de 8,90 por cento, ao passo que a representante formulou proposta subsequente de 8,89 por cento, o que evidencia diferença objetiva de apenas 0,01 ponto percentual, aquém, portanto, do mínimo de 0,10 ponto percentual efetivamente aplicável.

Acrescente-se, por fim, que os demais licitantes compreenderam e observaram a dinâmica competitiva estabelecida durante a sessão pública, circunstância que fragiliza de modo substancial a alegação de quebra de isonomia ou de prejuízo concreto à competitividade. Não se ignora a fragilidade da redação do item 5.8, que necessita de aperfeiçoamento. Todavia, tal deficiência formal não desnatura a legitimidade da conduta da Pregoeira, tampouco autoriza o acolhimento

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

da pretensão de habilitação da representante.

Impõe-se, quanto a este ponto, a procedência parcial, tão somente para recomendar ao Município que, em futuros certames que envolvam formulação de lances sobre taxas percentuais, índices ou critérios híbridos de disputa, promova redação objetiva, clara e tecnicamente precisa das cláusulas relativas ao intervalo mínimo entre lances, especificando de forma inequívoca a unidade de medida aplicável.

### II.2.2. Da qualificação técnica

Diversa é a solução quanto à análise da documentação de qualificação técnica. A desclassificação da representante, neste tópico, decorreu da apresentação de documento emitido pelo Conselho Regional de Administração com prazo de validade expirado na data da sessão pública. Contudo, assiste parcial razão à representante ao sustentar que a Administração confundiu institutos jurídicos distintos, tratando o Registro de Comprovação de Aptidão, o denominado RCA, como se fosse o próprio atestado de capacidade técnica. A eventual expiração do RCA não implica, de forma automática, a perda de validade do atestado técnico, porquanto não descaracteriza a experiência anteriormente adquirida pela empresa.

A própria redação do instrumento convocatório corrobora tal distinção, na medida em que o item 8.28 exigiu apenas a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas devidamente registrados no conselho regional de Administração, ao passo que os itens 8.29 e 8.30 fizeram menção específica à certidão de regularidade do responsável técnico e à certidão expedida junto ao sítio eletrônico do conselho. Não se exigiu, portanto, de forma autônoma, RCA vigente como requisito de habilitação. Nesse contexto, e à luz do art. 67, inciso II e § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021, que veda limitações de tempo relativas aos atestados de capacidade técnica, a interpretação restritiva adotada mostrou-se desproporcional.

Ainda que se reconheça que a conduta da Pregoeira não foi manifestamente ilegal, porquanto amparada em leitura possível da documentação, a situação reclamava a realização de diligência, nos termos do art. 64 da Lei n.º 14.133/2021, cuja finalidade não seria a apresentação de documento novo ou a

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

modificação da proposta, mas o mero esclarecimento da regularidade da documentação técnica já acostada. A desclassificação sumária, sem prévia diligência, violou o princípio do formalismo moderado, expressamente consagrado no art. 12, inciso III, do mesmo diploma. Orientação nesse sentido encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que reconhece o dever de saneamento de falhas formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante, a exemplo do Acórdão n.º 357/2015 e do Acórdão n.º 988/2022, ambos do Plenário.

Impõe-se, quanto a este ponto, a procedência parcial, com expedição de recomendação para que o Município, diante de dúvidas objetivas quanto à regularidade formal da documentação de qualificação técnica, realize diligências, em observância aos princípios do formalismo moderado, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa.

**II.2.3. Das declarações previstas nos itens 7.8 e 7.9 do edital**

Idêntico entendimento se aplica à exigência das declarações relativas à reserva de cargos e à integralidade dos custos trabalhistas. A desclassificação, neste ponto, fundou-se na ausência de declaração vinculada ao art. 63, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021. A controvérsia, todavia, decorreu essencialmente da forma de apresentação da declaração no sistema eletrônico utilizado pela Administração, tendo a representante alegado que a plataforma Bolsa Nacional de Compras não disponibilizava campo específico para inserção do documento, diferentemente de outros sistemas de compras públicas.

Sob esse prisma, a situação igualmente recomendava a realização de diligência, na forma do art. 64 da Lei n.º 14.133/2021, mormente porque a representante afirmou ter declarado, em sua proposta, a observância das obrigações trabalhistas e a integralidade dos custos. A desclassificação imediata, sem prévia oportunidade de saneamento de obrigação acessória já inerente à proposta, revelou-se medida excessivamente restritiva. Esse entendimento harmoniza-se com a orientação consolidada do Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 988/2022 do Plenário, segundo o qual, na falta de documento que consista em mera declaração

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

do licitante sobre fato preexistente, deve o pregoeiro conceder prazo razoável para saneamento, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade. Impõe-se, também aqui, a procedência parcial, com recomendação para que o Município, em certames eletrônicos, verifique previamente a adequação da plataforma e avalie a possibilidade de saneamento de falhas meramente formais.

Registro, contudo, ponto de relevo para a coerência deste voto. Não obstante o reconhecimento do formalismo excessivo nos dois tópicos precedentes, a desclassificação da representante subsiste por força de fundamento autônomo e suficiente, consistente no descumprimento objetivo do intervalo mínimo entre lances, examinado no item II.1. Vale dizer, ainda que superadas as objeções relativas à qualificação técnica e às declarações, remanesce íntegro o motivo atinente ao intervalo de lances, bastante, por si só, para legitimar a exclusão da empresa do certame. Não há, assim, direito à habilitação ou à reabertura da fase competitiva, mas tão somente reconhecimento de impropriedades formais aptas a ensejar recomendações.

### II.3. Do mérito da Representação n.º 10681-7/26

#### II.3.1. Da ausência de laudos técnicos de insalubridade

Sustenta o representante que a inexistência, no edital, de laudos técnicos de insalubridade, em especial o Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho e demais estudos periciais, teria comprometido a adequada composição da planilha de custos, mormente no que concerne a funções potencialmente expostas a agentes nocivos, tais como atendente hospitalar, coletor de resíduos e auxiliar de limpeza. Invoca, em abono de sua tese, o Acórdão n.º 1496/2023 do Plenário do Tribunal de Contas da União, que reputa imprescindível a realização de laudo pericial prévio em contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, vedando a cotação genérica de adicionais em percentual máximo, sem justificativa técnica.

O exame dos autos, em especial do Termo de Referência, revela que a Administração, conquanto tenha elaborado planilhas estimativas de custos, não procedeu à parametrização específica quanto à incidência de adicionais

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

ocupacionais para as funções potencialmente submetidas a condições insalubres. Tal circunstância configura, de fato, fragilidade no planejamento da contratação. O dever de planejamento, erigido pela Lei n.º 14.133/2021 à condição de princípio expresso no art. 5.º e densificado nos arts. 18 e 40, impõe à Administração a obrigação de estruturar o certame com base em estudos técnicos preliminares consistentes, de modo a assegurar a precisa definição do objeto e a adequada estimativa dos custos, sobretudo em contratações de mão de obra, nas quais os encargos trabalhistas representam parcela preponderante do valor contratado. A ausência de aferição técnica dos adicionais de insalubridade, nesse contexto, compromete a exatidão da composição de custos e transfere ao particular o ônus de precificar variável que competia à Administração delimitar.

Não obstante o reconhecimento dessa deficiência, dela não decorre, no caso concreto, vício apto a macular o certame. Com efeito, não há nos autos demonstração de que a fragilidade tenha inviabilizado a formulação das propostas, comprometido objetivamente a competitividade da disputa ou tornado inexequíveis os valores ofertados. Ao contrário, a efetiva participação de nove empresas no procedimento, com apresentação de propostas e regular conclusão da fase competitiva, evidencia que a suposta deficiência não obstou a disputa nem restringiu o universo de competidores. Como já assentou esta Corte e o próprio Tribunal de Contas da União, a nulidade em matéria licitatória não se presume, reclamando demonstração concreta de prejuízo, à luz do princípio *pas de nullité sans grief*, incorporado ao regime do art. 147 da Lei n.º 14.133/2021, que condiciona a declaração de nulidade à ponderação das consequências e à verificação de efetivo prejuízo ao interesse público.

Impõe-se, por conseguinte, em observância à função pedagógica desta Corte de Contas, o reconhecimento da procedência parcial deste ponto, tão somente para expedir recomendação ao Município de Araruna, a fim de que, em futuras contratações da mesma natureza, promova a elaboração prévia de laudos técnicos específicos, aptos a subsidiar a estimativa dos adicionais ocupacionais eventualmente incidentes sobre a execução contratual.

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

**III.3.2. Da alteração da cláusula de garantia contratual sem republicação do edital**

Aduz o representante que a Administração teria complementado indevidamente o Termo de Referência mediante esclarecimento posterior, ao informar que a garantia de execução corresponderia a cinco por cento do valor do contrato, quando o item 4.13 do documento originário limitava-se a mencionar, de forma genérica, a exigência de garantia nos termos dos arts. 96 e seguintes da Lei n.º 14.133/2021. Defende que tal alteração, por afetar a formulação das propostas, imporia a republicação do edital e a reabertura do prazo.

A insurgência, todavia, não prospera em sua conclusão principal. O esclarecimento prestado pela Administração não promoveu modificação substancial do conteúdo do instrumento convocatório, restringindo-se a explicitar percentual já expressamente previsto em lei. Deveras, o art. 98 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que a garantia, quando exigida, corresponderá, como regra geral, a até cinco por cento do valor inicial do contrato, de modo que a informação divulgada pela Administração apenas tornou expresso parâmetro que já decorria do ordenamento e que se presume de conhecimento dos licitantes. Não houve, pois, introdução de obrigação nova, tampouco modificação apta a impactar a elaboração das propostas ou a restringir a competitividade do certame. A jurisprudência é assente no sentido de que apenas a alteração que afete substancialmente a formulação das propostas impõe a republicação do edital, na dicção do art. 55, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021, orientação também sufragada pelo Tribunal de Contas da União, que distingue os esclarecimentos de natureza meramente interpretativa das modificações materiais do ato convocatório. Inexistindo, na espécie, demonstração concreta de prejuízo à disputa ou de comprometimento da isonomia, não se cogita da invalidação pretendida.

Cumpre, contudo, registrar que a redação original do item 4.13 do Termo de Referência revelou-se excessivamente genérica, porquanto deixou de explicitar, de forma objetiva, o percentual aplicável, a modalidade admitida e as condições de prestação da garantia. Ainda que tal generalidade não tenha, no caso concreto, produzido modificação material da disputa, ela se mostra incompatível com

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

o dever de precisão e de transparência que devem presidir a elaboração do instrumento convocatório. Impõe-se, portanto, também neste tópico, a procedência parcial, com expedição de recomendação para que, em futuros certames, o Município estabeleça de forma clara e precisa todos os parâmetros relativos à garantia contratual, explicitando o percentual aplicável, a modalidade admitida e as condições de sua prestação.

**II.3.3. Da alegada incongruência quanto ao salário-base e ao enquadramento sindical**

Sustenta o representante que a Administração teria adotado posicionamentos contraditórios ao, simultaneamente, indicar salários-base referenciais nas planilhas do edital e afirmar, em esclarecimentos posteriores, que cada licitante deveria observar o sindicato e a convenção coletiva aplicáveis à sua própria estrutura empresarial. Alega que a fixação de salários referenciais obrigatórios comprometeria a autonomia das empresas e poderia ensejar a desclassificação indevida de propostas exequíveis.

O ponto não merece acolhimento. A indicação de parâmetros remuneratórios referenciais, longe de configurar afronta à autonomia das licitantes, constitui instrumento legítimo de planejamento e de aferição da exequibilidade das propostas, plenamente compatível com a exigência de julgamento objetivo consagrada no art. 5.º da Lei n.º 14.133/2021.

A fixação de balizas mínimas de comparabilidade destina-se, precisamente, a resguardar o interesse público contra propostas inexequíveis, sem que disso resulte usurpação da liberdade empresarial.

Com efeito, a simples indicação de salários referenciais não impede que o licitante demonstre, de forma tecnicamente fundamentada, eventual enquadramento sindical diverso, observadas as convenções coletivas efetivamente aplicáveis à sua categoria e a compatibilidade com as exigências do edital.

Eventual divergência acerca da convenção coletiva aplicável, a depender da estrutura de cada empresa, resolve-se no plano da documentação

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

concreta apresentada no curso do certame e da execução contratual, não sendo lícito presumir, em abstrato, restrição à competitividade ou direcionamento do edital.

Impõe-se, pois, quanto a este tópico, a improcedência.

**II.3.4. Da ausência de detalhamento da composição tributária da estimativa de custos**

Por derradeiro, alega o representante que a Administração teria indicado percentual global de vinte e dois vírgula noventa e três por cento a título de outros impostos, sem explicitar adequadamente a memória de cálculo das alíquotas individualmente consideradas, limitando-se a informar, em esclarecimento posterior, que o montante compreenderia o Imposto sobre Serviços, a contribuição ao Programa de Integração Social e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. Sustenta que a ausência de memória de cálculo detalhada comprometeria a transparência da estimativa e dificultaria a aferição da exequibilidade do valor de referência.

A objeção, conquanto tecnicamente pertinente, não autoriza, por si só, o reconhecimento de vício invalidante. A estimativa de custos elaborada pela Administração possui natureza referencial, voltada à aferição da compatibilidade econômica da futura contratação e à formação do preço máximo admitido, não se confundindo com a planilha individual e vinculante de cada licitante. Ainda que se repute recomendável maior detalhamento da memória de cálculo tributária, especialmente em contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, não há nos autos demonstração concreta de que a ausência de discriminação individualizada das alíquotas tenha comprometido a competitividade, produzido sobrepreço, inviabilizado a formulação das propostas ou afetado objetivamente o julgamento das ofertas. A Administração apresentou justificativa acerca da composição tributária considerada, ainda que de forma sintética, circunstância suficiente, em conjunto com os demais elementos dos autos, para demonstrar a racionalidade na formação dos preços de referência.

Não se desconhece que o dever de motivação e de transparência, densificado nos arts. 5.º e 18 da Lei n.º 14.133/2021, recomenda que a estimativa

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

orçamentária seja acompanhada de memória de cálculo suficientemente detalhada, a permitir o controle social e a verificação da exequibilidade pelos interessados.

Todavia, a deficiência verificada, por seu caráter formal e diante da ausência de prejuízo concreto, resolve-se igualmente por via de recomendação.

Impõe-se, assim, a procedência parcial, para que, em futuras contratações, o Município apresente de forma detalhada a memória de cálculo dos tributos considerados nas planilhas estimativas, com indicação das respectivas alíquotas e premissas utilizadas, conferindo maior transparência e rastreabilidade à formação do valor de referência.

Diante de todo o exposto, e em consonância com a Instrução n.º 539/26 da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e com o Parecer n.º 315/26 do Ministério Público de Contas, entendo pela procedência parcial de ambas as representações, exclusivamente para fins de expedição das recomendações acima delineadas, sem imposição de sanção e sem invalidação do certame.

## III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela PARCIAL PROCEDÊNCIA das Representações n.º 79656-9/25 e 10681-7/26, a fim de expedir as seguintes **recomendações** ao **Município de Araruna**:

1) Em futuras licitações que envolvam formulação de lances sobre taxas percentuais, índices ou critérios híbridos de disputa, promova redação objetiva, clara e tecnicamente precisa das cláusulas relativas ao intervalo mínimo entre lances, especificando de forma inequívoca a unidade de medida aplicável;

2) Em futuras licitações, diante de dúvidas objetivas quanto à regularidade formal da documentação de qualificação técnica, realize diligências, em observância aos princípios do formalismo moderado, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa;

3) Em futuras licitações, verifique previamente a adequação da plataforma do certame e avalie a possibilidade de saneamento de falhas meramente formais;

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

4) Em futuras contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, promova a elaboração prévia de laudos técnicos específicos aptos a subsidiar a estimativa dos adicionais ocupacionais eventualmente incidentes sobre a execução contratual;

5) Em futuras licitações, estabeleça de forma clara e precisa todos os parâmetros relativos à garantia contratual, explicitando o percentual aplicável, a modalidade admitida e as condições de sua prestação;

6) Em futuras contratações, apresente de forma detalhada a memória de cálculo dos tributos considerados nas planilhas estimativas, com indicação das respectivas alíquotas e premissas utilizadas, conferindo maior transparência e rastreabilidade à formação do valor de referência.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Medidas Executórias** para registro, nos termos do artigo 175-L, inciso I[1], do Regimento Interno.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

[1] **Art. 175-L**. Compete à Coordenadoria de Medidas Executórias:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

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

I – Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** as Representações nº 79656-9/25 e 10681-7/26, a fim de expedir as seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao Município de Araruna:

(i)em futuras licitações que envolvam formulação de lances sobre taxas percentuais, índices ou critérios híbridos de disputa, promova redação objetiva, clara e tecnicamente precisa das cláusulas relativas ao intervalo mínimo entre lances, especificando de forma inequívoca a unidade de medida aplicável;

(ii)em futuras licitações, diante de dúvidas objetivas quanto à regularidade formal da documentação de qualificação técnica, realize diligências, em observância aos princípios do formalismo moderado, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa;

(iii)em futuras licitações, verifique previamente a adequação da plataforma do certame e avalie a possibilidade de saneamento de falhas meramente formais;

(iv)em futuras contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, promova a elaboração prévia de laudos técnicos específicos aptos a subsidiar a estimativa dos adicionais ocupacionais eventualmente incidentes sobre a execução contratual;

(v)em futuras licitações, estabeleça de forma clara e precisa todos os parâmetros relativos à garantia contratual, explicitando o percentual aplicável, a modalidade admitida e as condições de sua prestação;

(vi)em futuras contratações, apresente de forma detalhada a memória de cálculo dos tributos considerados nas planilhas estimativas, com indicação das respectivas alíquotas e premissas utilizadas, conferindo maior transparência e rastreabilidade à formação do valor de referência;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de

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

Medidas Executórias para registro, nos termos do artigo 175-L, inciso I[2], 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 de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 24 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**
Presidente

[2] **Art. 175-L**. Compete à Coordenadoria de Medidas Executórias:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

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