



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 575198/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ
INTERESSADO: CAMILO DANIEL LOVATO, MUNICÍPIO DE ALMIRANTE
TAMANDARÉ, ROGERIO PREVIATTI
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 814/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Almirante Tamandaré. Certame suspenso pela Administração. Manifestações uniformes pela procedência parcial e expedição de recomendação. Procedência parcial. Recomendação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, proposta por ROGÉRIO PREVIATTI, mediante a qual relata supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 063/2025, Processo Administrativo nº 018.000014165/2025, promovido pelo Município de Almirante Tamandaré, tendo como objeto a “substituição das luminárias de iluminação pública existentes por luminárias em LED, incluindo a troca de braços, suportes, cabos e demais acessórios, bem como o descarte adequado dos equipamentos substituídos com emissão de Certificado de Destinação Final (CDF) e instalação de placa de comunicação visual,” com o valor total de R\$ 6.717.504,17 (seis milhões e setecentos e dezessete mil e quinhentos e quatro reais e dezessete centavos).

O Representante sustenta que, como a sessão do pregão estava marcada para 10/09/2025, o prazo final para apresentação da impugnação expirava em 05/09/2025, tornando a sua manifestação tempestiva e apta à análise. Ressalta, contudo, que o sistema eletrônico disponibilizado para recebimento das impugnações impediu a conclusão do protocolo, alegando o encerramento do prazo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

às 24h do dia 04/09/2025. Destaca ainda que o edital não prevê a possibilidade de protocolar impugnações por qualquer outro meio, inviabilizando o exercício do direito de petição por outra via.

Ainda, a parte representante menciona como irregularidades (i) a insegurança jurídica em detrimento da administração, (ii) a ausência de regulamentação para participação de cooperativas no certame, (iii) a ausência de delimitação das parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto, (iv) a exigência de proposta assinada em conjunto por fabricante/importador.

Por fim, o Representante faz os seguintes pedidos:

“4. DOS PEDIDOS

Ante o todo exposto, requer de Vossa Excelência se digne:

1. primeiramente, declarar tempestiva a presente Representação, porquanto impossível fazê-lo nos autos do certame, conforme fundamentação supra;
2. conceder TUTELA DE URGÊNCIA, inaudita altera pars, a fim de determinar a revogação da sessão solene designada para o dia 10/09/2025, as 09:00h, e suspender o certame até final decisão nestes autos, diante das ilegais exigências editalícias apresentadas;
3. Confirmando-se a tutela deferida, requer seja dado provimento à presente Representação a fim de ordenar à Municipalidade que:
 - a) Regule a forma de participação das cooperativas no certame;
 - b) Delimite as parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto;
 - c) Exclua a exigência de apresentação de proposta assinada em conjunto com o fornecedor/fabricante/importador.”

Preliminarmente ao juízo de admissibilidade, determinei a intimação do Município de Almirante Tamandaré para manifestação sobre os fatos noticiados na peça exordial, juntando aos autos cópia do certame ora questionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ato contínuo, o Município, mediante Recibo de Petição Intermediária nº 582933/25 (peças 10/14), juntou aos autos o ato de suspensão do Pregão Eletrônico nº 063/2025 e publicações correlatas.

Por meio do Despacho nº 1529/25 – GCILB, recebi o expediente como Representação da Lei nº 14.133/2021, indeferi o pedido de medida cautelar e determinei a citação do Município de Almirante Tamandaré, na pessoa de seu gestor atual e representante legal, e do Sr. Camilo Daniel Lovato, para as razões de contraditório.

Consoante à Certidão de Decurso de Prazo nº 1000/25-DP (peça 23), tendo sido regularmente citados, o Município de Almirante Tamandaré e o Sr. Camilo Daniel Lovato não apresentaram manifestação.

Ato contínuo, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, mediante a Instrução nº 27/26 – CAIS (peça 24) opinou pela improcedência das alegações relativas à ausência de regulamentação para participação de cooperativas e à suposta desproporcionalidade da exigência de proposta assinada conjuntamente com fabricante ou importador e pela procedência da alegação de falta de delimitação das parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto, com sugestão de expedição de recomendação para adequação do Edital nº 63/2025, a fim de nele constar a definição dessas parcelas, considerada a suspensão do certame e a ausência de nova publicação até a data da instrução.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, por intermédio do Parecer nº 36/26 – 2PC (peça 25), corroborou o opinativo técnico, manifestando-se pela procedência parcial da Representação, com expedição de recomendação ao Município de Almirante Tamandaré nos mesmos termos propostos pela CAIS.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando os autos, verifico que assiste razão à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e ao Ministério Público de Contas, impondo-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o julgamento pela procedência parcial da presente Representação da Lei de Licitações.

Constato que o Representante aponta supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 063/2025, notadamente falha no sistema eletrônico de protocolo que teria impedido a apresentação tempestiva de impugnação administrativa, ausência de regulamentação quanto à participação de cooperativas, falta de delimitação das parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto para fins de qualificação técnica e exigência de proposta assinada conjuntamente pelo licitante e pelo fabricante ou importador, circunstâncias que, em seu entender, comprometeriam a legalidade e a competitividade do certame.

No que se refere à alegada falha do sistema eletrônico de protocolo de impugnações, observo que, embora a questão tenha sido suscitada pelo Representante como causa de insegurança jurídica, a suspensão do certame pela própria Administração, ainda na fase de divulgação do edital, esvaziou eventual prejuízo efetivo decorrente da impossibilidade de apresentação da impugnação administrativa.

Não se verifica, assim, repercussão prática autônoma apta a ensejar providência específica por esta Corte de Contas, tratando-se de questão superada no plano fático, sem reflexos sobre a validade ou o desenvolvimento do procedimento licitatório.

2.1 Da alegada ausência de regulamentação para participação de cooperativas

O Representante sustenta que o Edital nº 63/2025 seria omissivo quanto à regulamentação da participação de cooperativas, o que acarretaria ofensa ao tratamento isonômico entre os licitantes e à competitividade.

A CAIS, contudo, aponta que o tema encontra disciplina específica no art. 16 da Lei nº 14.133/2021¹, que estabelece os requisitos necessários à habilitação de sociedades cooperativas, limitando-se a exigir:

¹Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1) observância da legislação aplicável ao cooperativismo (Lei nº 5.764/1971, Lei nº 12.690/2012 e Lei Complementar nº 130/2009);

2) demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

3) possibilidade de qualquer cooperado, com igual qualificação, executar o objeto contratado;

4) correlação entre o objeto da licitação e os serviços constantes do objeto social, no caso das cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690/2012.

O legislador, ao tratar da matéria, deliberadamente evitou impor restrições adicionais à participação de cooperativas, justamente para ampliar a concorrência e evitar práticas restritivas, como ressalta o art. 9º, inciso I, alínea “a”, da mesma lei, ao vedar a adoção de medidas que comprometam ou restrinjam o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.

Além disso, a Instrução Normativa nº 5/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, ao tratar da contratação de cooperativas, remete à verificação, pela Administração, dos atos constitutivos e do modelo de gestão operacional, sem impor a obrigatoriedade de “regulamentação complementar” no edital além do que já se encontra definido na legislação; vejamos:

“Dos Serviços Prestados por Cooperativas e Instituições Sem Fins Lucrativos

Art. 10. A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:

I - a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cooperados, nem entre a Administração e os cooperados; e

II - que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.

§ 1º Quando admitida a participação de cooperativas, estas deverão apresentar um modelo de gestão operacional que contemple as diretrizes estabelecidas neste artigo, o qual servirá como condição de aceitabilidade da proposta.

§ 2º O serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

Art. 11. Na contratação de sociedades cooperativas, o órgão ou entidade deverá verificar seus atos constitutivos, analisando sua regularidade formal e as regras internas de funcionamento, para evitar eventual desvirtuação ou fraude.

Art. 12. Quando da contratação de instituição sem fins lucrativos, o serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos profissionais pertencentes aos quadros funcionais da instituição.

Parágrafo único. Considerando-se que as instituições sem fins lucrativos gozam de benefícios fiscais e previdenciários específicos, condição que reduz seus custos operacionais em relação às pessoas jurídicas ou físicas, legal e regularmente tributadas, não será permitida, em observância ao princípio da isonomia, a participação de instituições sem fins lucrativos em processos licitatórios destinados à contratação de empresário, de sociedade empresária ou de consórcio de empresa.

Art. 13. Não será admitida a contratação de cooperativa ou de instituição sem fins lucrativos cujo estatuto e objetos sociais não prevejam ou não estejam de acordo com o objeto contratado." (grifos nossos).

Assim, não há exigência legal de que o edital crie capítulo próprio ou regime jurídico adicional para cooperativas; basta que as candidatas atendam ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

arcabouço normativo já vigente, cuja aplicação independe de reprodução literal no instrumento convocatório.

Some-se a isso o fato de que o processo licitatório foi suspenso ainda na fase de divulgação do edital, não tendo sido alcançada a etapa de habilitação, momento em que a Administração poderia, em tese, verificar o atendimento aos requisitos específicos para participação de cooperativas, afastando aquelas que não observassem o regime jurídico próprio.

Nesse contexto, não se evidencia violação aos princípios do interesse público, da igualdade, da legalidade ou da competitividade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), razão pela qual, neste ponto, acompanho a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, concluindo pela improcedência da presente Representação da Lei de Licitações.

2.2 Da falta de delimitação das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto.

O Representante aponta, ainda, que o Edital nº 63/2025 teria deixado de delimitar as parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto, o que importaria condições imprecisas e subjetivas aos licitantes e violaria os princípios do interesse público e da segurança jurídica.

Conforme enfatizado pela CAIS (peça 24), a delimitação das parcelas de maior relevância e valor significativo tem impacto direto sobre a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional dos licitantes, haja vista que a exigência de atestados de capacidade técnica deve incidir precisamente sobre essas parcelas, consideradas essenciais para o adequado desempenho do objeto contratual.

Nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, a exigência de atestados será “restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O § 2º do mesmo artigo admite a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% dessas parcelas, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Conforme consignado na Instrução nº 27/26 – CAIS e reiterado no Parecer nº 36/26 – 2PC, o edital não especificou quais seriam as parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto e o item referente à capacidade técnica limitou-se a requerer declarações e atestados genéricos, sem considerar o alto grau de especialização técnica necessário ao fornecimento e instalação, em larga escala, de luminárias de LED para iluminação pública.

O Termo de Referência, embora tenha previsto requisitos técnicos a serem comprovados para a assinatura do contrato, não procedeu à expressa delimitação das parcelas de maior relevância ou valor significativo que deveriam orientar a exigência de atestados.

Tal omissão contraria o desenho normativo do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e configura violação aos princípios do interesse público e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da mesma lei, por ampliar indevidamente o espaço de discricionariedade na análise da qualificação técnica e dificultar que os licitantes conheçam, com segurança, os parâmetros de experiência exigidos.

Ressalte-se que a impropriedade ora reconhecida não decorre apenas da ausência de exigência específica de atestados no edital, mas, sobretudo, da impossibilidade jurídica de formulação válida de requisitos de qualificação técnica sem a prévia e expressa delimitação das parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto.

Trata-se, portanto, de falha localizada na fase de planejamento da contratação, que compromete a estrutura lógica do instrumento convocatório, ainda que não tenha produzido efeitos decorrentes no caso específico, em razão da suspensão administrativa do certame.

Por tais razões, embora a impropriedade reconhecida não enseje a invalidação do procedimento, evidencia-se adequada a expedição de recomendação ao Município, com vistas ao aperfeiçoamento da fase de planejamento das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratações públicas e à prevenção da reiteração da falha identificada, em consonância com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, quanto à falta de delimitação das parcelas, acompanhando as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, entendo pela procedência parcial da presente Representação, recomendando-se a adequação do edital quando de sua reformulação.

2.3 Da exigência de proposta com assinatura conjunta de fabricante ou importador.

Constata-se que o Representante questiona a exigência constante do Termo de Referência de apresentação de proposta assinada em conjunto com o fabricante ou importador das luminárias, por considerá-la restritiva à competitividade e desproporcional às finalidades do certame.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar destacou que a competitividade constitui um dos objetivos centrais do processo licitatório, conforme os arts. 5º e 11, II, da Lei nº 14.133/2021, os quais asseguram tratamento isonômico entre os licitantes e garantem a justa competição, *in verbis*:

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).

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observo que o Termo de Referência (peça 5) justificou a exigência de carta de garantia e de proposta assinada conjuntamente com o fabricante ou importador com fundamento na necessidade de assegurar a capacidade de reparo ou substituição das luminárias em caso de falha decorrente de defeito; garantir que as informações constantes da proposta estejam efetivamente respaldadas pelo responsável pela fabricação ou importação; e conferir maior confiabilidade quanto à qualidade, durabilidade e suporte técnico do produto a ser instalado na rede de iluminação pública.

Trata-se, portanto, de medida orientada pela busca de segurança quanto à execução contratual e de mitigação de riscos técnicos, embora com potencial reflexo sobre a amplitude da competitividade. Por isso, impõe-se apreciar a proporcionalidade da exigência.

A análise demonstra que o meio adotado (assinatura conjunta) se mostra adequado e pertinente ao fim pretendido (garantia da qualidade e rastreabilidade dos produtos), não havendo, neste caso, alternativa comprovadamente menos restritiva que assegure o mesmo grau de comprometimento do fabricante com a proposta apresentada.

Não há, nos autos, demonstração de que instrumentos alternativos, como a simples exigência de garantia contratual ou declarações unilaterais do licitante, assegurariam com igual grau de efetividade o comprometimento técnico do fabricante ou importador quanto à qualidade, durabilidade e suporte pós-instalação das luminárias. Nesse contexto, a exigência de assinatura conjunta mostra-se medida proporcional em sentido estrito, à vista da natureza técnica do objeto e dos riscos associados à execução contratual.

Nesse sentido, o requisito guarda correlação direta com a natureza técnica do objeto — luminárias de tecnologia LED para iluminação pública, cuja durabilidade e suporte pós-instalação são fatores determinantes para a execução contratual.

As escolhas quanto à definição dos requisitos de participação inserem-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, especialmente na fase interna da licitação, em que não há solução previamente determinada em lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Compete ao gestor, com base em critérios técnicos e na análise dos riscos envolvidos, definir os parâmetros que reputa necessários à adequada execução do objeto e à tutela do interesse público.

Ressalte-se, ainda, que o ato administrativo se encontra motivado nos autos do processo licitatório, atendendo ao disposto no art. 14, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de explicitar a fundamentação técnica das decisões tomadas na fase preparatória.

Não há, nos elementos constantes dos autos, indícios de direcionamento, favorecimento específico ou restrição desarrazoada à competitividade decorrente dessa exigência. Ao contrário, constata-se que a medida atende proporcionalmente ao interesse público, garantindo estabilidade e confiabilidade à execução contratual.

Diante desse quadro, não se verifica ilegalidade ou desproporcionalidade na exigência de proposta assinada conjuntamente com fabricante ou importador, razão pela qual o ponto deve ser considerado regular.

Assim, acompanho a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, entendendo pela improcedência da alegação de irregularidade referente à exigência documental apontada como desproporcional.

3 VOTO

Diante do exposto, acompanhando as manifestações uniformes,
VOTO:

I. pelo conhecimento e pela procedência parcial da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação.

II. pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Almirante Tamandaré, para promover a adequação do Edital nº 63/2025, de modo a fazer constar a definição das parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto, considerada a suspensão do certame e a ausência de nova publicação até a presente data, em estrita observância ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para as providências cabíveis, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do processo e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, acompanhando as manifestações uniformes, no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação;

II – expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Almirante Tamandaré, para promover a adequação do Edital nº 63/2025, de modo a fazer constar a definição das parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto, considerada a suspensão do certame e a ausência de nova publicação até a presente data, em estrita observância ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias para as providências cabíveis, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do processo e arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.



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 de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 9 de abril de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente