TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	254588/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU
INTERESSADO:	CRISTINA SUELEN DE OLIVEIRA MACHADO, EDILSON RUIZ DE FREITAS, JOSIANE DO VALE RIBEIRO DE FARIA, JOSIANE DO VALE RIBEIRO DE FARIA EIRELI, MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU
ADVOGADO / PROCURADOR	MARCELO VARGAS DA ROSA
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 917/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Itaperuçu. Pregão Eletrônico nº 141/2025. Aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar. Exigência editalícia de câmara fria própria no estabelecimento da licitante. Violação ao art. 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. Restrição competitiva indevida. Ausência de prejuízo ao erário, dolo ou erro grosseiro. Lote fracassado, sem contratação. Improcedência das demais alegações. Procedência parcial com emissão de recomendação.

Relatório

A empresa FRATELLI COGNATA ALIMENTOS EIRELI propôs representação da lei de licitações em face do Município de Itaperuçu, por meio da qual se noticiam supostas irregularidades ocorridas nos Pregões Eletrônicos nº 113 e nº 141/2025, destinados à aquisição de gêneros alimentícios para atendimento da merenda escolar da rede municipal de ensino.

Na petição inicial (peça 04), a Representante alegou, em síntese: (i) anulação irregular do Pregão Eletrônico nº 113/2025; (ii) alteração indevida de especificações técnicas de produtos; (iii) exigências de habilitação técnica restritivas à competitividade, notadamente a previsão de câmara fria própria no estabelecimento da licitante, constante do item 14.7.c do edital do Pregão Eletrônico nº 141/2025; e (iv) indícios de direcionamento do certame.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.K06T

Em juízo inicial de admissibilidade, por meio do Despacho nº 1753/25 – GCFAMG (peça 11), não foram conhecidas as insurgências relativas à anulação do Pregão nº 113/2025, às alterações de especificações técnicas e às demais exigências editalícias, sendo recebida a representação exclusivamente quanto à exigência de comprovação de câmara fria própria no estabelecimento da licitante, por possível afronta ao art. 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Em sede de manifestação preliminar, o Município sustentou que a exigência de comprovação de câmara fria própria no estabelecimento da licitante, prevista no edital como requisito de habilitação técnica para o fornecimento de carnes, visava assegurar a adequada conservação e a segurança sanitária de produtos altamente perecíveis, destacando que a manutenção da cadeia de frio constitui requisito essencial para a alimentação escolar. Alegou, ainda, que a pregoeira teria adotado interpretação menos restritiva do instrumento convocatório, evitando a desabilitação de participantes que comprovassem possuir câmara fria em local diverso ou estrutura equivalente apta a assegurar a manutenção da cadeia de frio e o atendimento das exigências sanitárias do objeto, bem como que o Lote II do certame restou fracassado, sem adjudicação ou contratação (peça 14).

Passou-se então ao exame da medida cautelar requerida, o qual indeferido nos termos do Despacho nº 1776/25 – GCFAMG (peça 17), que em juízo de cognição sumária, apontou a ausência dos pressupostos autorizadores da tutela de urgência, notadamente do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, assentando que as inconsistências identificadas demandavam aprofundamento instrutório, e não a paralisação imediata do certame. Na mesma oportunidade, foi determinada a citação da pregoeira, Sra. Cristina Suelen de Oliveira Machado, e do então Secretário Municipal de Educação, Cultura e Turismo, Sr. Gerson Ceccon, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa quanto às questões admitidas no âmbito da representação.

Ato contínuo, foi acostada pelo Município a Ata da Sessão do Pregão Eletrônico nº 141/2025 (peça 18-20).

No curso da instrução, a Representante atravessou petição intermediária, por meio da qual **noticiou fatos supervenientes** e reiterou alegadas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.K06T

irregularidades relacionadas à condução do Pregão Eletrônico nº 141/2025, ampliando o espectro das insurgências inicialmente deduzidas. Nessa manifestação, sustentou que teria sido indevidamente afastada do certame em razão de suposta reprovação de amostras que não chegaram a ser apresentadas, que a fase recursal teria sido aberta de forma antecipada, antes da conclusão da análise técnica das amostras, bem como que haveria enquadramento irregular de licitante como Empresa de Pequeno Porte – EPP, com reflexos na aplicação dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006 (peça 26).

Diante da ampliação do objeto da Representação, foi procedido juízo de admissibilidade complementar, nos termos do Despacho nº 64/26 – GCFAMG (peça 30), o qual delimitou o alcance do exame quanto às alegações supervenientes. Na ocasião, não foram admitidas as insurgências relativas a suposto tratamento desigual entre licitantes e à alegada exigência técnica inexequível, por se mostrarem, desde logo, desprovidas de plausibilidade jurídica ou probatória. Por outro lado, entendeu-se pertinente a abertura de contraditório específico quanto às alegações de desclassificação por reprovação de amostra não apresentada, de abertura antecipada da fase recursal e de eventual enquadramento irregular de empresa como EPP, determinando-se, para tanto, a expedição de comunicação aos responsáveis para apresentação de manifestação no prazo assinalado.

Em atendimento ao contraditório oportunizado, o Município de Itaperuçu, a pregoeira e o responsável pela elaboração do edital apresentaram manifestação conjunta (peça 35), na qual refutaram as alegações supervenientes, esclarecendo que a Representante não chegou a ser convocada para apresentação de amostras, por se encontrar classificada em posição posterior à empresa vencedora, inexistindo, portanto, reprovação de amostra inexistente. Quanto à fase recursal, sustentaram que o procedimento observou o regramento editalício e que a própria Representante interpôs recursos administrativos em relação aos lotes licitados, afastando qualquer alegação de cerceamento de defesa. No tocante ao enquadramento como EPP, asseveraram que a empresa apontada não foi beneficiada pelo certame, tendo sido desclassificada, inexistindo repercussão concreta no resultado da licitação. Para comprovação do alegado, foram juntados, dentre outros documentos, atas da sessão pública, registros do sistema eletrônico,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.K06T

análises técnicas das amostras, bem como as atas de adjudicação e homologação do certame (peças 36-38).

Encaminhados os autos à análise técnica, receberam a Instrução nº 280/26 – CAIS (peça 44), que concluiu pela procedência parcial da Representação, reconhecendo que a exigência editalícia de comprovação de câmara fria própria no estabelecimento da licitante, prevista como requisito de habilitação técnica, extrapola os limites do art. 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, por impor ônus desnecessário e potencialmente restritivo à competitividade, diante da existência de soluções técnicas equivalentes aptas a garantir a adequada execução do objeto. A unidade técnica destacou, ainda, a dissonância interna do edital, que, embora exigisse a propriedade da instalação na fase de habilitação, admitia, na minuta contratual, a utilização de estrutura equivalente. Não obstante o reconhecimento da irregularidade formal, a instrução conclusiva consignou a ausência de prejuízo ao erário, de dolo ou de erro grosseiro, ressaltando que o Lote II restou fracassado, sem adjudicação ou contratação, bem como que a atuação da pregoeira se orientou à preservação da competitividade. As demais alegações supervenientes formuladas pela Representante foram reputadas improcedentes, seja por ausência de comprovação, seja por inexistência de repercussão concreta relevante para fins de controle externo.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 143/26 – 1PC (peça 45), acompanhou integralmente o entendimento da unidade técnica, manifestando-se pela procedência parcial da Representação, restrita à irregularidade da cláusula editalícia que exigia câmara fria própria no estabelecimento da licitante, e pela expedição de recomendação, afastando a aplicação de sanções, diante da inexistência de dano ao erário ou de conduta qualificada dos responsáveis, bem como pela improcedência das demais insurgências.

Fundamentação

A instrução processual observou integralmente o contraditório e a ampla defesa, com apreciação das alegações deduzidas e manifestação das

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.K06T

instâncias técnicas competentes, razão pela qual o feito reúne os elementos necessários ao seu regular julgamento.

I – Da exigência de câmara fria própria no estabelecimento da licitante

A controvérsia central dos autos restringe-se à validade da cláusula editalícia que exige, como condição de habilitação técnica para o Lote II – carnes, a comprovação de que a empresa licitante possua câmara fria própria no seu estabelecimento.

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar a qualificação técnico-operacional, dispõe em seu art. 67, inciso III, que a documentação exigida deve se limitar à indicação das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto, não autorizando a exigência de comprovação de propriedade ou de localização prévia desses bens.

Nesse contexto, embora seja legítima e tecnicamente justificável a preocupação da Administração com a manutenção da cadeia de frio e com a segurança sanitária dos alimentos, a imposição de que a estrutura seja própria e localizada no estabelecimento do licitante extrapola os limites legais, sobretudo diante da existência de soluções técnicas equivalentes, amplamente aceitas do ponto de vista sanitário e operacional, tais como câmaras frias locadas ou terceirizadas, centros de distribuição licenciados e estruturas de armazenagem contratadas.

Contribui para o reconhecimento da irregularidade o fato de que o próprio instrumento convocatório apresenta dissonância interna, na medida em que a minuta contratual admite “câmara fria própria ou estrutura equivalente”, ao passo que a fase de habilitação exige, de forma mais restritiva, a propriedade da instalação. Tal incongruência evidencia onerosidade desnecessária imposta indistintamente a todos os licitantes, com potencial restrição à competitividade.

A jurisprudência consolidada das Cortes de Contas, a exemplo do Tribunal de Contas da União, é firme no sentido de que não se pode exigir, na fase de habilitação, a comprovação de propriedade de equipamentos ou instalações,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.K06T

bastando a declaração de disponibilidade, a ser efetivamente verificada na fase de execução contratual.

Assim, corretas as conclusões instrutiva e ministerial no sentido de que a cláusula editalícia em exame viola o art. 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, configurando irregularidade formal.

Todavia, conforme bem destacado pela CAIS e pelo Ministério Público de Contas, não há nos autos indícios de prejuízo ao erário, dolo ou erro grosseiro. Ao contrário, verifica-se que a própria pregoeira buscou mitigar os efeitos da cláusula, adotando interpretação menos restritiva, e que o Lote II restou fracassado por outros motivos, não havendo contratação decorrente da exigência impugnada.

Nesse cenário, revela-se proporcional e suficiente a expedição de recomendação, com caráter preventivo e pedagógico, afastando-se a aplicação de sanções.

Dessa feita, a restrição apurada enseja a emissão de recomendação ao Município de Itaperuçu para que, na elaboração de editais e na definição dos requisitos de habilitação técnica em futuros certames licitatórios, avalie previamente, de forma criteriosa e fundamentada, as diferentes alternativas viáveis disponíveis no mercado para assegurar o adequado atendimento ao objeto pretendido, especialmente quanto a meios, estruturas e soluções técnicas capazes de garantir a execução contratual com qualidade e segurança.

Nesse sentido, orienta-se que a Administração evite a fixação de exigências de habilitação que imponham ônus desnecessários ou restrinjam indevidamente a competitividade, quando existirem soluções equivalentes aptas a satisfazer o interesse público, limitando-se a exigir, na fase de habilitação, a demonstração de disponibilidade dos meios necessários à execução do objeto, cuja verificação mais aprofundada poderá ocorrer na fase contratual, em consonância com os princípios da razoabilidade, da competitividade e com o disposto no art. 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.K06T

II – Das alegações supervenientes

As demais insurgências apresentadas pela Representante restam afastadas, considerando a detalhada instrução técnica promovida pela CAIS, consubstanciada na Instrução nº 280/26 (peça 44), que, com base no contraditório instaurado e na documentação produzida, examinou de forma sistemática e fundamentada cada uma das alegações supervenientes.

Quanto à alegação de reprovação de amostras não apresentadas, restou demonstrado que a Representante não alcançou a fase de apresentação de amostras, porquanto se encontrava classificada em posição posterior à empresa vencedora, inexistindo ato concreto de desclassificação fundado em amostra inexistente.

No que se refere à suposta abertura antecipada da fase recursal, a alegação não foi acompanhada de prova mínima, sendo certo, ademais, que a própria Representante interpôs recursos administrativos em relação aos lotes licitados, o que afasta a tese de cerceamento de defesa.

Por fim, quanto ao alegado enquadramento irregular de empresa como EPP, além da ausência de comprovação documental idônea, verifica-se que a empresa mencionada não foi beneficiada pelo certame, tendo sido desclassificada nos lotes pertinentes, o que afasta qualquer repercussão concreta relevante para fins de controle externo.

Correta, portanto, a conclusão pela improcedência das alegações supervenientes.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná delibere por:

I – Julgar parcialmente procedente a presente Representação da Lei de Licitações, exclusivamente para reconhecer a irregularidade consistente na exigência de comprovação de câmara fria própria no estabelecimento da licitante, prevista no item 14.7.c do edital do Pregão Eletrônico nº 141/2025, por violação ao art. 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.K06T

II – Recomendar ao Município de Itaperuçu que, ao elaborar editais e definir exigências de habilitação técnica em futuros certames, avalie previamente se existem diferentes formas viáveis de atender ao objeto licitado, adotadas no mercado, antes de impor requisitos que possam dificultar ou restringir desnecessariamente a participação de licitantes, limitando-se a exigir para fins de qualificação técnica a comprovação de que o licitante dispõe, ou poderá dispor, dos meios necessários à execução do objeto, em conformidade com o art. 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Após o trânsito em julgado da decisão, inclua-se nos registros competentes, e arquive-se o feito, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações, exclusivamente para reconhecer a irregularidade consistente na exigência de comprovação de câmara fria própria no estabelecimento da licitante, prevista no item 14.7.c do edital do Pregão Eletrônico nº 141/2025, por violação ao art. 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021;

II – **recomendar** ao Município de Itaperuçu que, ao elaborar editais e definir exigências de habilitação técnica em futuros certames, avalie previamente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.K06T

se existem diferentes formas viáveis de atender ao objeto licitado, adotadas no mercado, antes de impor requisitos que possam dificultar ou restringir desnecessariamente a participação de licitantes, limitando-se a exigir para fins de qualificação técnica a comprovação de que o licitante dispõe, ou poderá dispor, dos meios necessários à execução do objeto, em conformidade com o art. 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021;

III – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a inclusão nos registros competentes, e arquivamento, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos TIAGO ALVAREZ PEDROSO e MURYEL HEY.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.K06T