TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	509105/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA DESENVOLVIMENTO DOS MUNICIPIOS DA REGIAO CAMPO MOURAO
INTERESSADO:	AIRTON ANTONIO AGNOLIN, CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA DESENVOLVIMENTO DOS MUNICIPIOS DA REGIAO CAMPO MOURAO, DM SERVICOS DE CLIMATIZACAO E AQUECIMENTO LTDA, MARCOS APARECIDO ALBERTINI, VANDERLEI ESSER
ADVOGADO / PROCURADOR	BRUNA OLIVEIRA
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2283/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Registro de preços para aquisição e instalação de equipamentos de climatização. Indícios de restrição à competitividade. Exigências de habilitação potencialmente excessivas. Ausência de divulgação de documentos essenciais do certame. Utilização de Estudo Técnico Preliminar não disponibilizado como fundamento de decisão administrativa. Risco de consolidação de contratação questionada. Presença dos requisitos autorizadores. Homologação de medida cautelar.

Relatório

A empresa DM SERVIÇOS DE CLIMATIZAÇÃO E AQUECIMENTO LTDA propõe Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, em face do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CAMPO MOURÃO — CONDESCOM, questionando atos praticados na condução do Pregão Eletrônico nº 8/2026 (Processo Administrativo nº 12/2026), destinado à aquisição e instalação de equipamentos eletromecânicos de climatização (HVAC Split, Piso Teto e Cassete), no valor total estimado de R$ 56.144.100,10 (peça 03).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

A representante alega a existência de quinze vícios autônomos que comprometeriam a competitividade e a legalidade do certame, destacando-se o agrupamento artificial de itens heterogêneos, exigências de qualificação técnica e econômico-financeira desproporcionais e ilegais, ausência de publicidade de documentos essenciais como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), e o esvaziamento do controle prévio pela publicação intempestiva de decisão de impugnação. Informa que a sessão ocorreu em 12/08/2026, com a participação de apenas 8 licitantes, resultando na inabilitação da empresa que apresentou a melhor proposta, AGASERV COMÉRCIO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA EIRELI, por descumprimento dos requisitos técnicos ora questionados.

Relata ainda que, transcorridos quase dez dias da sessão, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e o sítio eletrônico do consórcio não disponibilizam a ata da sessão, os documentos de habilitação ou informações sobre a disputa, mantendo-se a opacidade sobre o procedimento. Diante do risco de contratação imediata e da plausibilidade do direito invocado, requer a suspensão cautelar do certame.

Para comprovar o alegado, juntou aos autos cópia do Edital do Pregão Eletrônico nº 8/2026 (peça 04).

Análise

Passo ao exame dos requisitos necessários à concessão da medida cautelar. Em sede de cognição sumária, própria desta fase processual, reputo presentes elementos suficientes para o recebimento da presente Representação da Lei de Licitações e para o deferimento da medida pleiteada, nos termos que passo a expor.

Da verossimilhança

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

I. Agrupamento artificial de 44 itens heterogêneos em lote único (art. 40, §§ 2º e 3º, Lei 14.133/2021)

A representante sustenta que o agrupamento de 44 itens de natureza diversa — equipamentos (itens 1-22, correspondentes a 75% do valor), serviços de instalação (itens 23-33, 11,5%) e kits de linha frigorígena (itens 34-44, 13,4%) — em um único lote global de R$ 56.144.100,10 restringiu a competitividade, atraindo apenas 8 licitantes e obtendo desconto de 5,94%. Aponta como comprovação no Edital o campo "Critério de Julgamento: MENOR PREÇO GLOBAL" e, no Termo de Referência, a tabela de itens 1-44 e o item 9.1, que prevê julgamento por lote.

A reunião, em lote único, de 22 itens de equipamentos, 11 serviços de instalação e 11 kits de metragem adicional, **com proposta e lance globais**, apresenta potencial verossimilhança elevada que impõe o recebimento do tópico para análise de mérito.

O art. 40, §§ 2º e 3º, da Lei nº 14.133/2021 impõem o parcelamento como regra quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. A Súmula 247 do TCU[1] reforça esta ideia. A baixa competitividade verificada para uma licitação de valor significativo, assim como o reduzido desconto obtido (5,94%) reforçam a tese de que o agrupamento restringiu a participação de empresas especializadas.

Ademais, observa-se que, embora o Termo de Referência descreva a contratação como solução integrada de climatização e atribua à futura contratada responsabilidade única pela instalação e garantia do sistema, os documentos apresentados não permitem verificar as razões técnicas e econômicas que teriam fundamentado a opção pelo lote único, especialmente porque não foi juntada a documentação da fase preparatória, não tendo sido encontrado o Estudo Técnico Preliminar (ETP) nem no portal da transparência do consórcio, nem tampouco no PNCP.

[1] **SÚMULA TCU 247:** É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

II. Atestado de 50% sobre a totalidade dos equipamentos (art. 67, §1º, Lei 14.133/2021)

Segundo tópico de restrição apontado diz respeito ao item 9.20 do Termo de Referência exige atestado de capacidade técnico-operacional sobre 50% da quantidade total de equipamentos (2.450 unidades), quando apenas 7 dos 44 itens atingem o limite de 4% do valor total (R$ 2.245.764,00) exigido pelo *art. 67, §1º*, para justificar exigência de atestado. Aponta como comprovação o item 9.20 do Termo de Referência.

Em exame sumário, também neste apontamento está presente a verossimilhança.

O art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021 limita as exigências de atestados às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, sendo o teto de 50% do quantitativo previsto no *§2º*. Exigir atestado sobre a totalidade dos equipamentos, quando a maioria dos itens não atinge o limite de 4% de relevância, extrapola os parâmetros legais.

O TCU, no Acórdão 1466/2025-Plenário, e a Súmula 263 do TCU[2] firmam que a comprovação técnico-operacional deve restringir-se às parcelas de maior relevância e valor significativo.

III. Vedação ao somatório de atestados (art. 67, Lei 14.133/2021)

A representante sustenta que o item 9.20 do Termo de Referência admite o somatório de atestados, mas o subitem 9.20.1 veda expressamente o somatório, criando contradição interna que restringe a participação de empresas que poderiam comprovar capacidade pela soma de contratos menores. Aponta como comprovação os itens 9.20 e 9.20.1 do Termo de Referência.

[2] **SÚMULA TCU 263:** Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

A vedação ao somatório de atestados, sem justificativa técnica, configura restrição indevida à competitividade. E o fato é significativamente agravado pela contradição interna entre os subitens 9.20 e 9.20.1, que gera grande incerteza sobre o real critério aplicável:

> "9.20. O atestado técnico-operacional deverá comprovar quantitativo mínimo correspondente a 50% (cinquenta por cento) do total dos equipamentos descritos na planilha de itens deste Termo de Referência, em nome da licitante, com experiência mínima de 24 (vinte e quatro) meses na prestação de serviços similares ao objeto licitado, **sendo aceito o somatório de atestados ou certidões de períodos diferentes,** não havendo obrigatoriedade de os meses serem ininterruptos.
>
> 9.20.1. **É vedado o somatório de atestados para efeito de comprovação do quantitativo mínimo de capacidade técnico-operacional**, tendo em vista que a magnitude do escopo licitado — que abrange o fornecimento, a instalação completa de sistemas de climatização com infraestrutura elétrica, frigorígena, de drenagem e adequações civis em múltiplos prédios públicos — exige experiência prévia em operações de porte compatível, cuja comprovação por serviços fragmentados de menor escala não assegura a expertise operacional indispensável à adequada execução do objeto. A presente vedação está fundamentada na complexidade logística, na responsabilidade técnica integrada e na segurança das instalações, nos termos do art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021." (grifei)

A potencial indevida restrição causada pela vedação do somatório, sem justificativa técnica robusta, aliada à incerteza gerada pela contradição editalícia agrava o vício, apresentam verossimilhança e impõe o recebimento do apontamento para análise de mérito.

IV. Quatro limitações temporais impostas aos atestados (art. 67, §2º, Lei 14.133/2021)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

Também é questionada a regularidade dos prazos de validade aos atestados fixados nos itens 9.18.1 (12 meses), 9.20 (24 meses), 9.21 (1 ano) e 9.26 (15 meses) do Termo de Referência, prática que seria vedada pelo *art. 67, §2º*[3]*, da Lei nº 14.133/2021*.

Também neste tópico está presente a verossimilhança.

O art. 67, §2º, da Lei nº 14.133/2021 é categórico ao vedar a fixação de prazos de validade ou de tempo mínimo de experiência anterior para atestados de capacidade técnico-operacional. Embora o §5º do mesmo dispositivo admita a fixação de prazo mínimo de experiência — até o limite de 3 (três) anos — exclusivamente em se tratando de **serviços contínuos**, a situação não se amolda ao objeto do certame, que consiste predominantemente em aquisição de equipamentos sob demanda, com instalação, no âmbito de Sistema de Registro de Preços.

Assim, ainda que se reconheça, em tese, a possibilidade de aplicação do dispositivo à parcela de instalação, subsiste o vício decorrente da contradição entre os quatro prazos distintos fixados (12, 15, 24 meses e 1 ano), sem critério técnico que os diferencie e sem justificativa fundamentada na documentação preparatória, especialmente no Estudo Técnico Preliminar, que não foi divulgado.

V. Exigência de Certidão de Acervo Operacional — CAO (art. 67, Lei 14.133/2021)

A representante sustenta que o item 9.18.1 do Termo de Referência exige a CAO como **meio exclusivo de comprovação de capacidade técnico-operacional**, documento que não consta do rol taxativo do *art. 67 da Lei nº 14.133/2021*.

A exigência da CAO como meio exclusivo de prova (item 9.18.1 do TR) não encontra amparo no rol taxativo do art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Embora o dispositivo admita outros documentos, a exclusividade da CAO em detrimento de

[3] § 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, **vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

atestados de capacidade técnica comuns, pode efetivamente ser causa indevida de restrição do universo de competidores.

Observe-se ainda a existência de decisões do TCU, como os Acórdãos 1542/2021-Plenário e 470/2022-Plenário, que ressalvam que a exigência de CAO como meio exclusivo pode extrapolar o rol legal quando impede apresentação de atestados alternativos, reforçando as razões pelas quais deve ser recebido o apontamento e aprofundada a sua análise.

VI. Exigência cumulativa de quatro engenheiros de especialidades diferentes (art. 67, I, Lei 14.133/2021)

É impugnado também o item 9.22 do Termo de Referência, que exige a apresentação de quatro engenheiros de especialidades distintas (Mecânico, Elétrico, de Segurança do Trabalho e Civil), inclusive para os itens 1-22, que são exclusivamente de fornecimento de equipamentos, sem instalação. Aponta como comprovação o item 9.22 do Termo de Referência.

Em que pese o *art. 67, I, da Lei nº 14.133/2021* admita a exigência de profissional registrado no conselho competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica. Contudo, tal exigência deve guardar proporcionalidade com o objeto, a exigência cumulativa de engenheiros mecânico, eletricista, de segurança do trabalho e civil, todos com ART de cargo e função é questão que deve ser analisada.

Embora o Termo de Referência descreva intervenções elétricas, adequações civis, trabalho em altura, fixações, segurança e comissionamento, o que afasta a conclusão imediata de ausência total de pertinência (itens 3.1.7 a 3.1.12 e 4.12.1 a 4.14.5), subsiste a necessidade de justificar a indispensabilidade simultânea das quatro especialidades **como requisito de habilitação**, sua incidência sobre o lote integral e, em especial, a inclusão de engenheiro de segurança do trabalho, em vez da exigência dos profissionais efetivamente necessários conforme cada ordem de serviço.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

A verossimilhança encontra-se configurada, especialmente em razão da não disponibilização do ETP no site do CONDESCOM e no PNCP. E a superação dessa premissa pressupõe a demonstração de quais atividades do objeto justificaram a exigência cumulativa das quatro especialidades de engenharia previstas no item 9.22 do edital, indicando os estudos técnicos, análises de risco ou documentos da fase preparatória que embasaram essa definição, bem como a necessidade de que tais profissionais integrem previamente o quadro técnico da licitante como condição de habilitação.

VII. Atestado de manutenção preventiva e corretiva (art. 67, §1º, Lei 14.133/2021)

A representante sustenta que os itens 9.26 e 9.27 do Termo de Referência exigem atestado de experiência em manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de "linha branca", atividade que não compõe o objeto da contratação (aquisição e instalação de climatização). Aponta como comprovação os itens 9.26 e 9.27 do Termo de Referência.

Em exame sumário, a verossimilhança se impõe.

O art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que a exigência de atestados **deve recair sobre parcelas de maior relevância do objeto contratado**. Manutenção preventiva e corretiva de "linha branca" parece não integrar o objeto da contratação e a jurisprudência é firma no sentido de que é ilegal exigir comprovação de experiência em serviço que não compõe o objeto licitado.

VIII. Habilitação jurídica e econômico-financeira além dos arts. 66 e 69 (Lei 14.133/2021)

Próximo questionamento diz respeito ao item 9.9 do Termo de Referência, que exige "alvará de funcionamento" como requisito de habilitação jurídica, não previsto no art. 66 da Lei nº 14.133/2021, e que os itens 9.16 e 9.17 que exigem, cumulativamente, índices de liquidez geral e corrente iguais ou superiores a 1,00 e patrimônio líquido mínimo de 10% (R$ 5.614.410,01), alegadamente sem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

justificativa técnica da proporcionalidade. Aponta como comprovação os itens 9.9, 9.16 e 9.17 do Termo de Referência.

Em exame sumário, a verossimilhança se impõe, embora com nuances quanto à qualificação econômico-financeira.

O art. 66 da Lei nº 14.133/2021 estabelece rol taxativo para habilitação jurídica, nele não se incluindo alvará de funcionamento. Este Tribunal, no Acórdão nº 2.704/25 do Tribunal Pleno e no Acórdão nº 193/2026 do Tribunal Pleno, firmou que a exigência de alvará como requisito de habilitação configura irregularidade, sendo exigível apenas por ocasião da assinatura do contrato.

Quanto à qualificação econômico-financeira, o art. 69 admite, em tese, a cumulatividade de índices contábeis e patrimônio líquido mínimo de até 10%. Contudo, este Tribunal, no Acórdão nº 2.375/25 do Tribunal Pleno, julgou parcialmente procedente representação por ausência de justificativa técnica para índices exigidos sem fundamentação.

No caso concreto, a cumulação de índices de liquidez com patrimônio líquido de R$ 5,6 milhões não encontra motivação nos documentos disponibilizados, especialmente diante da modelagem em lote único sob Sistema de Registro de Preços com fornecimento sob demanda. A ausência do ETP, que deveria conter a avaliação de risco e medidas de mitigação (art. 18, IX), impede a verificação dos fundamentos técnicos que embasaram tais exigências. A inabilitação da vencedora por descumprimento dos requisitos de qualificação reforça a necessidade de aprofundar o exame.

IX. Exigência de escritório no município contratante (art. 9º, I, b, Lei 14.133/2021)

É questionada também a exigência constante do item 9.30 do edital, segundo a qual a futura contratada deverá instalar escritório no município contratante, sustentando que a obrigação configuraria restrição geográfica indevida à competitividade e afrontaria os princípios da isonomia e da ampla concorrência previstos na 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.EBFH.AI2A

Em análise preliminar, não se identifica verossimilhança relevante na alegação. Isso porque o item 9.30 não exige a existência prévia de escritório local como condição de participação no certame ou de habilitação, limitando-se a exigir declaração de futura instalação, a ser comprovada no prazo de 60 dias contados da assinatura do contrato. Ademais, o próprio edital relaciona a exigência à necessidade de atendimento emergencial, acompanhamento presencial da manutenção e armazenamento de equipamentos eventualmente retirados para reparo.

Não obstante, considerando que se trata de contratação destinada ao atendimento de múltiplos municípios integrantes de consórcio público, mostra-se pertinente que o Consórcio esclareça o alcance da expressão “município contratante”, indicando de que forma a obrigação será operacionalizada e quais estudos ou avaliações embasaram a sua inclusão no instrumento convocatório.

X. Indefinição dos locais e prazos de entrega (art. 40, §1º, II, c/c art. 92, VII, Lei 14.133/2021; Súmula 177 do TCU)

O apontamento de irregularidade seguinte diz respeito à omissão do Edital e do Termo de Referência quanto à indicação dos locais e dos prazos de entrega nos municípios consorciados. Os itens 5.5 e 5.7 do Edital deixam os locais de entrega indefinidos, sem indicar quais municípios receberão os equipamentos; os itens 5.2 e 5.4 não estabelecem prazo numérico, remetendo a definição para momento posterior à contratação.

Em cognição sumária, a verossimilhança se impõe. O art. 40, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021 inclui, entre os elementos essenciais do edital, "os locais e prazos de entrega ou de prestação dos serviços". O art. 92, VII, impõe a fixação do prazo de execução como cláusula necessária do contrato. A Súmula 177 do TCU[4] estabelece que "a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra

[4] SÚMULA TCU 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

indispensável da competição", sendo o local e o prazo de entrega elementos integrantes dessa definição.

A omissão assume contornos particularmente graves no caso concreto, por três razões convergentes.

Primeiro, a contratação abrange múltiplos municípios consorciados — o TCE-PR, no Acórdão nº 1669/2023 do Tribunal Pleno (Consulta sobre licitação compartilhada por consórcios públicos), reconheceu a viabilidade de licitações conduzidas por consórcios, mas subordinou sua regularidade à observância das regras gerais da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à definição clara do objeto. A ausência de indicação dos locais de entrega impede que os licitantes precifiquem adequadamente os custos logísticos, que variam significativamente conforme a dispersão geográfica dos entes consorciados.

Segundo, a modelagem em Sistema de Registro de Preços com fornecimento sob demanda — em que a entrega é feita por ordem de serviço emitida posteriormente — não dispensa a indicação prévia, no edital, dos parâmetros objetivos de prazo e local, sob pena de transferir à contratada incerteza que compromete a formação do preço da proposta.

Terceiro, a indefinição dos prazos de entrega viola a própria lógica do Sistema de Registro de Preços, que pressupõe preço previamente pactuado e não readequável em razão de variáveis que deveriam estar contempladas desde a fase de propostas.

XI. Aferição de exequibilidade sem parâmetros objetivos (art. 59, IV, §2º, Lei 14.133/2021; Súmula 262 TCU)

Dentre as objeções formuladas, figura a de que os itens 7.5, 7.5.3, 7.5.4 e 7.7 do Edital permitem a desclassificação por inexequibilidade sem definir parâmetros matemáticos ou documentais objetivos, sem indicar quais documentos são aceitos para comprovação da viabilidade da proposta e sem especificar o responsável pela análise. O item 9.3.1 do Termo de Referência é igualmente omisso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

Em juízo de plausibilidade, a verossimilhança se evidencia.

O art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021 impõe que o edital defina os critérios de aferição da inexequibilidade, fundamentados em dados objetivos, e estabeleça os prazos e condições para que o licitante demonstre a exequibilidade da proposta. A Súmula 262 do TCU[5] estabelece que a presunção de inexequibilidade é relativa, devendo a Administração garantir ao licitante oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua oferta. A jurisprudência tem reiteradamente determinado a definição de parâmetros objetivos, incluindo a indicação prévia dos documentos aceitos e do responsável pela análise.

A omissão assume contornos particularmente graves no caso concreto, por dois fatores convergentes. Primeiro, a contratação de R$ 56 milhões, estruturada em lote único com 44 itens heterogêneos — equipamentos, instalação e kits —, exige que o licitante componha uma única proposta global, cuja aferição de exequibilidade demanda critérios transparentes que permitam decompor e analisar cada parcela. Segundo, a inabilitação da licitante vencedora por descumprimento dos requisitos de qualificação técnica, que operaram como barreira efetiva à competição, evidencia que as exigências editalícias, em seu conjunto, restringiram o certame a apenas 8 participantes e geraram desconto de 5,94% — circunstância que reforça a necessidade de aprofundar o exame dos critérios de exequibilidade, uma vez que a ausência de parâmetros objetivos pode ter contribuído para afastar licitantes potencialmente qualificados.

XII. Alteração da especificação do objeto sem republicação do edital (art. 55, §1º, Lei 14.133/2021)

Foi apontado pelo representante, ainda, que em resposta a pedido de esclarecimento de 28/07/2026, publicada em 30/07/2026 às 14h43, a Administração autorizou a substituição de equipamentos convencionais por tecnologia inverter em 11 dos 22 itens de equipamento (itens 1, 3, 5, 7, 9, 12, 14, 16, 18, 20 e 22), com variação de preço unitário de +2,4% a +35,9%, representando

[5] SÚMULA TCU 262: O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

aumento total de R$ 2.009.376,70, sem republicação do edital nem reabertura de prazos.

Em juízo sumário, a verossimilhança se revela.

O art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que "eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos a contar da nova publicação". O TCU, no Acórdão 1.201/2025-Segunda Câmara, firmou que a retificação de edital que promova alteração substancial na documentação necessária para habilitação, sem a reabertura dos prazos iniciais, configura irregularidade, sendo a republicação imperativa quando as modificações impactam não apenas itens relativos ao objeto da contratação e sua precificação, mas também a competitividade do certame.

No caso concreto, a substituição de tecnologia convencional por inverter em 11 itens, com impacto financeiro superior a R$ 2 milhões e variação unitária de até 35,9%, constitui alteração substancial que afeta diretamente a formulação das propostas — não apenas a precificação, mas a própria decisão estratégica de participação, já que equipamentos convencionais e inverter possuem custos de fabricação, disponibilidade de mercado e características técnicas distintas.

A jurisprudência deste Tribunal reconhece que nem toda alteração editalícia exige republicação, sendo desnecessária quando aferida "ausência de impacto na formulação das propostas" ou "inexistência de prejuízo à competitividade", requisitos não preenchidos no caso em análise, em que a magnitude da alteração (R$ 2 milhões; 35,9% de variação em alguns itens) e sua natureza (mudança de tecnologia do produto) impactam materialmente a competitividade e a formação de preços.

XIII. Esvaziamento do controle prévio — decisão fundamentada em documento não disponibilizado e publicada 18 horas antes da sessão (arts. 1º e 174, Lei 14.133/2021; art. 50, Lei 9.784/1999)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

Completa o rol de impugnações a alegação de que a decisão de 11/08/2026 que rejeitou a impugnação editalícia invocou o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como fundamento para justificar o lote único e as exigências técnicas, mas referido documento jamais foi disponibilizado aos licitantes — não foi anexado ao Edital, não foi publicado no PNCP, não constou do site do CONDESCOM e não foi fornecido em resposta à impugnação. Ademais, a decisão foi publicada em 11/08/2026 às 14h22, apenas 18 horas antes da abertura da sessão em 12/08/2026 às 08h15, inviabilizando qualquer reação útil da representante.

Em exame sumário, a verossimilhança se impõe, com especial gravidade.

Embora a jurisprudência administrativa reconheça que a Lei nº 14.133/2021 não impõe a anexação do ETP ao edital nem sua divulgação na internet como pré-requisito da publicação do certame, é diversa a situação aqui verificada: não se trata de mera ausência de divulgação espontânea, **mas da utilização do ETP como fundamento de decisão administrativa que rejeitou impugnação de licitante, sem que este tivesse tido qualquer acesso ao documento**.

A invocação de documento não disponibilizado como fundamento de motivação administrativa viola os princípios da publicidade (art. 1º da Lei nº 14.133/2021), da motivação (art. 50 da Lei nº 9.784/1999) e do contraditório, pois impede que o licitante possa sequer avaliar e questionar as premissas técnicas que embasaram a decisão que lhe foi desfavorável.

Agravando o quadro, a publicação da decisão apenas 18 horas antes da sessão, em desacordo com a finalidade do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 — que institui o controle prévio como mecanismo de saneamento e garantia de competitividade —, esvaziou por completo a possibilidade de reação. O lapso temporal de 18 horas é manifestamente insuficiente para permitir a interposição de recurso administrativo, ajuizamento de medida judicial ou mesmo a reformulação estratégica da proposta, frustrando a própria razão de ser da fase de impugnação.

A conjugação desses dois elementos — motivação apoiada em documento sonegado e publicação intempestiva — configura, em juízo preliminar,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

quadro de potencial grave comprometimento do controle prévio e da transparência do procedimento licitatório.

Do perigo na demora

Passando à análise do risco na demora, verifica-se, em primeiro lugar, que a própria Administração vem conduzindo o certame sob elevado grau de opacidade, circunstância que dificulta o controle social, compromete a fiscalização pelos interessados e impede a adequada verificação da regularidade dos atos praticados. Embora a sessão pública tenha ocorrido em 12/08/2026, transcorridos quase dez dias, permanecem indisponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio eletrônico do CONDESCOM documentos essenciais relativos ao procedimento, notadamente a ata da sessão, os documentos de habilitação, os registros do julgamento e informações atualizadas acerca da eventual adjudicação, homologação ou contratação. Consta disponível, ao que se pôde verificar, apenas o Edital e o Termo de Referência.

A gravidade do quadro é ampliada pelo fato de que a decisão administrativa de 11/08/2026, que rejeitou integralmente a impugnação apresentada por interessado, invocou expressamente o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como fundamento para justificar diversos pontos controvertidos do edital, especialmente aqueles relacionados ao lote único e às exigências de qualificação técnica. Entretanto, referido documento não foi disponibilizado juntamente com o edital, não consta do PNCP, não foi localizado no portal do consórcio e tampouco foi fornecido aos licitantes em resposta aos questionamentos formulados. Em juízo preliminar, tal circunstância revela possível comprometimento dos princípios da publicidade, da transparência, da motivação e do contraditório, justamente porque impede a análise dos fundamentos utilizados pela Administração para sustentar as restrições questionadas.

Além disso, os fatos posteriores à sessão pública parecem indicar que as exigências cuja plausibilidade de ilegalidade foi reconhecida nesta análise cautelar podem ter produzido efeitos concretos sobre a competitividade do certame. Segundo informado pela representante, a empresa AGASERV COMÉRCIO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA EIRELI, autora da melhor proposta econômica, no valor de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

R$ 52.809.000,00, teria sido posteriormente inabilitada em razão do não atendimento de requisitos de qualificação técnica relacionados justamente a exigências que constituem objeto da presente representação, entre elas atestados de capacidade técnica, documentação vinculada ao acervo operacional, comprovação de responsáveis técnicos e demais condições de habilitação. Embora a documentação correspondente não tenha sido disponibilizada para conferência, a alegação reforça, em exame sumário, a hipótese de que as exigências editalícias possam ter operado, na prática, como barreiras relevantes à participação e à permanência de licitantes no certame.

Também merece destaque o resultado concorrencial obtido até o momento. Conforme relatado na representação, em contratação com valor estimado de R$ 56.144.100,10, participaram apenas oito licitantes, tendo a melhor oferta produzido redução de aproximadamente 5,94% em relação ao orçamento estimado. Embora tais elementos, isoladamente, não sejam suficientes para demonstrar a ocorrência de dano ao erário, constituem circunstâncias objetivas que, associadas às potenciais restrições à competitividade já examinadas, recomendam atuação cautelar desta Corte para evitar a consolidação de situação potencialmente lesiva ao interesse público.

Por fim, o procedimento licitatório já ultrapassou a fase de disputa e pode avançar para etapas subsequentes de habilitação, adjudicação, homologação, convocação de remanescentes, assinatura da ata de registro de preços e contratações dela decorrentes. Nessas circunstâncias, a continuidade do certame tende a ampliar os efeitos das irregularidades apontadas e dificultar substancialmente a recomposição da legalidade caso, ao final da instrução, sejam julgadas procedentes as alegações deduzidas na representação. Mostra-se, portanto, presente o perigo na demora, diante do risco concreto de comprometimento da utilidade prática da futura decisão de mérito.

Determinação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

I — Presentes os requisitos dos **arts. 30, 31 e 32 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005** e, com fundamento nos **arts. 275, 276 e 282 do Regimento Interno** deste Tribunal, recebo a presente Representação da Lei de Licitações, formulada por DM SERVIÇOS DE CLIMATIZAÇÃO E AQUECIMENTO LTDA em face do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CAMPO MOURÃO — CONDESCOM, relativamente às seguintes possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 8/2026:

i) agrupamento de 44 itens heterogêneos em lote único;

ii) exigência de atestado sobre 50% da totalidade dos equipamentos;

iii) contradição quanto à possibilidade de somatório de atestados;

iv) imposição de limitações temporais aos atestados;

v) exigência de Certidão de Acervo Operacional como meio exclusivo de prova;

vi) exigência cumulativa de quatro engenheiros de especialidades distintas;

vii) exigência de atestado relativo a serviços estranhos ao objeto;

viii) exigências de habilitação jurídica e econômico-financeira sem adequada fundamentação;

ix) indefinição dos locais e dos prazos de entrega;

x) ausência de parâmetros objetivos para aferição da exequibilidade;

xi) alteração das especificações do objeto sem republicação do edital;

xii) utilização de Estudo Técnico Preliminar não disponibilizado como fundamento da decisão sobre a impugnação; e

xiii) publicação da decisão sobre a impugnação apenas dezoito horas antes da sessão pública.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

II — Considerando a verossimilhança dos apontamentos recebidos para apreciação de mérito, a ausência de disponibilização de documentos essenciais do certame, inclusive do Estudo Técnico Preliminar invocado como fundamento da decisão sobre a impugnação, bem como o risco de consolidação de contratação cuja regularidade se encontra sob questionamento, circunstâncias que evidenciam perigo na demora e potencial comprometimento da utilidade da futura decisão de mérito, com fundamento no art. 53, § 2º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, combinado com os arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, e 403, incisos II e III, do Regimento Interno**, determino, cautelarmente** e sem prévia oitiva, a **imediata suspensão de quaisquer atos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 8/2026**, inclusive adjudicação, homologação, convocação de remanescentes, assinatura de ata de registro de preços, contratação, emissão de ordens de fornecimento, execução contratual, pagamentos e quaisquer outros atos destinados à consolidação dos efeitos do procedimento, no estado em que atualmente se encontra.

III — Determino a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para que, nos termos dos arts. 404, parágrafo único, e 405 do Regimento Interno, proceda à imediata **intimação** do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CAMPO MOURÃO — CONDESCOM, de seu Presidente Airton Antônio Agnolin, do Agente de Contratação Vanderlei Esser e do Secretário Executivo Marcos Aparecido Albertini, por todos os meios regimentais cabíveis, para que, no prazo de 02 (dois) dias, manifestem-se acerca da medida concedida e comprovem seu integral cumprimento. Na mesma oportunidade, devem os intimados acostar a este processo:

a) cópia integral do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e de todas as pesquisas de preços e demais documentos que fundamentaram a formação do edital;

b) cópia integral da ata da sessão pública e do relatório de habilitação;

c) informações atualizadas sobre o andamento do processo licitatório; e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

d) esclarecimentos acerca das razões pelas quais a documentação do certame não se encontra disponibilizada no portal de transparência do consórcio nem no PNCP.

IV — Determino, ainda, à Diretoria de Protocolo que proceda à **citação** formal do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CAMPO MOURÃO — CONDESCOM, de seu Presidente Airton Antônio Agnolin, do Agente de Contratação Vanderlei Esser e do Secretário Executivo Marcos Aparecido Albertini, por meio de carta com aviso de recebimento (AR), sem prejuízo dos demais meios regimentais cabíveis, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contado do respectivo recebimento, exerçam o contraditório e a ampla defesa relativamente aos fatos descritos na representação e aos apontamentos recebidos nesta decisão, podendo apresentar justificativas, documentos e demais elementos que entenderem pertinentes ao esclarecimento da matéria.

V — Publique-se.

Considerando o disposto no § 1°, do art. 282, do RITCE/PR, encaminho ao Plenário desta Corte o contido no Despacho 1190/26-GCFAMG para homologação, entendendo que a deliberação monocrática deve ser ratificada pelo Órgão Colegiado.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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:

HOMOLOGAR o Despacho nº 1190/26-GCFAMG.

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, 3 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.AI2A