TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	738488/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE NOVA CANTU
INTERESSADO:	AIRTON ANTONIO AGNOLIN, CROSSOVER ENGENHARIA LTDA, MUNICÍPIO DE NOVA CANTU, VIVIANE NEVES DE LARA
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2280/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Concorrência eletrônica para contratação de sistema de geração de energia fotovoltaica (Programa Itaipu Mais que Energia). Procedimento homologado e contrato em execução. Irregularidades configuradas quanto a: condução inadequada da fase de habilitação; falha de publicidade no PNCP, com ausência de publicação integral do edital e anexos; e exigência de índice de endividamento sem fundamentação técnica adequada. Erro grosseiro configurado quanto ao dever de publicidade. Manutenção do resultado do certame e da inabilitação da Representante. Aplicação de multa à agente de contratação. Expedição de recomendações ao Município.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

A empresa CROSSOVER Engenharia Ltda., diante da Concorrência Eletrônica nº 01/2025 promovida pelo Município de Nova Cantu e conduzidos pela Pregoeira Viviane Neves de Lara, apresentou Representação da Lei de Licitações, com pedido de concessão de medida cautelar, sustentando, em síntese, a ocorrência de irregularidades na condução do certame, sobretudo quanto à inobservância dos princípios da isonomia, publicidade, competitividade e formalismo moderado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

O certame teve por objeto a contratação de empresa para fornecimento e instalação de sistema de geração de energia fotovoltaica em prédios públicos, vinculada ao Programa Itaipu Mais que Energia, mediante instrumento de repasse firmado com a Caixa Econômica Federal, com valor máximo estimado de R$ 771.768,00 (setecentos e setenta e um mil, setecentos e sessenta e oito reais) e valor adjudicado de R$ 769.999,99 (setecentos e sessenta e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos).

Foram objeto da presente Representação, de forma sintetizada, os seguintes pontos:

a) o prazo concedido pela pregoeira Representada para a Representante apresentar os documentos da fase de habilitação foi inferior ao prazo concedido para as demais empresas convocadas a tanto;

b) a Representada não publicou no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) os anexos do edital, em que constavam regras de habilitação, contrariando o art. 54 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021;

c) a Representante foi indevidamente inabilitada por supostamente não ter apresentado as marcas e modelos dos equipamentos objeto do certame, o que afirma não corresponder à realidade;

d) o mesmo ocorreu em relação à comprovação do registro no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) do responsável técnico; à demonstração do registro no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) do módulo fotovoltaico apresentado pela Representante; à demonstração do catálogo técnico da estrutura de suporte das placas fotovoltaicas: à demonstração do laudo estrutural para recebimento das placas; e à apresentação das cartas de garantia com informações essenciais;

e) a Representada teria estabelecido no edital cláusula nula, pois exigiu que as estruturas de suporte das placas fotovoltaicas deveriam estar de acordo com as especificações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sem apresentar justificativa para essa exigência; e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

f) o anexo do Edital exigiu a demonstração de índice de endividamento geral (IEG), que não é usualmente adotado para avaliação econômico – financeira das empresas, sem justificativa para essa adoção, afrontando o artigo 69, §5º, da Lei 14.133, de 2021.

Com base em tais alegações, requereu a concessão de medida cautelar para suspender o certame até decisão final e, no mérito, o reconhecimento de que a Representante atendeu aos requisitos do edital; a reforma da decisão administrativa que a inabilitou na concorrência pública nº 01/2025; o afastamento de qualquer exigência sem previsão editalícia ou normativa; o afastamento de qualquer exigência editalícia sem respaldo legal e a responsabilização pessoal da pregoeira, pelos erros grosseiros cometidos na condução do certame.

Para comprovar o alegado, a Representante juntou aos autos o Edital do certame (peça 05), seguido do adendo ao edital (peça 06), além de documentação técnica e de habilitação que afirma ter sido apresentada no sistema e indevidamente desconsiderada pela pregoeira, consistindo em laudo estrutural vinculado à CAT (peça 07), catálogo técnico das estruturas de suporte (peça 08), documentação de identificação de marcas e modelos em três volumes (peças 09, 10 e 11), proposta comercial e respectivos anexos (peça 12), certidão de registro do engenheiro civil junto ao CREA (peça 13) e registro dos módulos fotovoltaicos no INMETRO (peça 14), todos indicados como correspondentes aos arquivos originalmente inseridos na plataforma do certame, com o objetivo de demonstrar o efetivo atendimento às exigências editalícias e evidenciar o alegado equívoco na análise da documentação, bem como corroborar as alegações de formalismo excessivo e irregularidades na condução da habilitação.

Nos termos do Despacho nº 1701/25 – GCFAMG (peça 17), de forma preliminar ao recebimento do feito e análise da cautelar requerida, foi determinada a intimação do Município de Nova Cantu para, no prazo de 3 dias, apresentar manifestação preliminar devidamente fundamentada e instruída com documentos comprobatórios, inclusive com a juntada integral do processo licitatório relativo à Concorrência Eletrônica nº 01/2025, de modo a possibilitar a adequada análise das alegações.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

O Município, por intermédio de seu Prefeito e de sua agente de contratação, defendeu a regularidade do procedimento, sustentando que o edital e seus anexos estavam disponíveis em meios alternativos (BLL e portal institucional), que não houve prejuízo à competitividade diante do número de participantes e que a inabilitação da empresa Representante decorreu do não atendimento de requisitos essenciais, não passíveis de saneamento, além de afirmar inexistir erro grosseiro na condução do certame (peça 20). Acostou ao feito cópia do processo licitatório (peça 21), documentos de habilitação da empresa vencedora do certame (peça 22, sem conteúdo visível) e documentos de habilitação da empresa Representante (peças 23-24).

Conforme Despacho nº 1802/25 – GCFAMG (peça 26) foi então reconhecida a presença dos pressupostos processuais para o recebimento da Representação da Lei de Licitações, diante da plausibilidade das alegações relativas à violação dos princípios da isonomia e da publicidade. Todavia, foi indeferido o pedido de medida cautelar, notadamente em razão de o certame já se encontrar homologado e com o contrato em execução, circunstância que poderia gerar prejuízo ao interesse público com eventual paralisação. Foi determinada, ainda, a citação do Município e da agente de contratação para apresentação de defesa, bem como o prosseguimento da instrução processual.

Em sede de contraditório, o Prefeito Municipal de Nova Cantu, Sr. Airton Antônio Agnolin, a Agente de Contratação Viviane Neves de Lara e o Município prefeito reiteraram as razões de defesa em petição de idêntico teor, informaram a fase atual da execução do contrato fazendo a comprovação da emissão dos documentos de execução contratual (peças 34-41).

Encaminhados para análise técnica, os autos receberam a Instrução nº 586/26 – CAIS (peça 49), que opinou pela procedência parcial da Representação, reconhecendo irregularidades relevantes na condução do certame. A unidade técnica, em sua análise, apontou violação aos princípios da isonomia e da publicidade, caracterizada pela concessão de prazos distintos para habilitação e pela ausência de publicação de anexos no PNCP, bem como falha na análise da documentação apresentada pela licitante, que teria sido considerada ausente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

quando, na verdade, estava inserida no sistema. Além disso, reconheceu a existência de exigências restritivas sem fundamentação técnica idônea, especialmente quanto ao índice de endividamento, e a ocorrência de erro grosseiro na atuação da pregoeira, razão pela qual propôs a aplicação de multa, acompanhada da expedição de recomendações ao Município, sem, contudo, indicar a anulação do certame ou do contrato, à luz do consequencialismo da LINDB.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 342/26 (peça 50), acompanhou integralmente o opinativo técnico, manifestando-se pela procedência parcial da Representação e opinando pela aplicação de multa e expedição de recomendações, sem prejuízo da manutenção do contrato, diante de sua execução já iniciada e da necessidade de preservação do interesse público.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Superada a fase instrutória, com a observância do contraditório e da ampla defesa, passa-se ao exame de mérito. A análise dos elementos constantes do processo conduz ao reconhecimento da existência de irregularidades na condução do certame, insuficientes, contudo, para comprometer a validade do resultado da licitação, nos termos que passo a expor.

a) Prazo desigual para apresentação da habilitação (isonomia)

Foi apontada com causa de irregularidade a violação ao princípio da isonomia na condução da fase de habilitação, em razão da concessão injustificada de prazos diferenciados entre os licitantes para apresentação da documentação. Foi demonstrado que, enquanto diversas empresas tiveram prazos de até três dias úteis para anexação dos documentos, no caso do representante o prazo foi reduzido para apenas um dia útil, o que teria comprometido sua capacidade de organização e envio adequado da documentação exigida.

Em defesa, os interessados argumentaram que o prazo inicialmente previsto no edital era reduzido e que eventuais ampliações decorreram de solicitações apresentadas por licitantes no curso do certame. Sustentaram que tais prorrogações foram concedidas de forma geral aos interessados que as requereram,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

inexistindo tratamento direcionado ou favorecimento indevido, e que a Representante não teria formalizado pedido de dilação no momento oportuno, motivo pelo qual teria permanecido sujeita ao prazo originalmente estabelecido.

A unidade instrutiva e o Ministério Público de Contas concluíram pela ocorrência de irregularidade, destacando que a condução do certame revelou ausência de padronização nos prazos concedidos, com variações significativas entre licitantes sem registro de justificativa técnica suficiente nos autos, caracterizando violação ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Apontaram que a oscilação entre prazos de horas, um dia útil e até três dias úteis evidencia fragilidade procedimental e compromete a observância do princípio da isonomia, especialmente em fase sensível como a habilitação, na qual a apresentação tempestiva e completa da documentação é determinante para o resultado do certame. O órgão ministerial inclusive argumentou que a situação configurou erro grosseiro, para fins de responsabilização do pregoeiro.

Com efeito, a fase de habilitação constitui etapa essencial do procedimento licitatório, na qual se verifica a aptidão dos licitantes para execução do objeto contratado, devendo ser conduzida com estrita observância aos princípios da isonomia, da transparência e da vinculação ao instrumento convocatório. A definição de prazos para apresentação de documentos integra a lógica procedimental do certame e deve observar critérios uniformes, previamente estabelecidos e aplicáveis indistintamente a todos os participantes. Embora seja admissível, em situações específicas, a flexibilização desses prazos para viabilizar a ampliação da competitividade, tal providência deve ser adotada de forma transparente, com registro formal nos autos e extensão equitativa a todos os licitantes em condições equivalentes.

No caso concreto, ainda que se reconheça a possibilidade de concessão de dilações no curso do procedimento, o que se verifica é a ausência de um critério claro e uniforme para sua aplicação. A simples alegação de que a prorrogação foi concedida mediante solicitação não se mostra suficiente para afastar a irregularidade, na medida em que a própria Administração, ao identificar a necessidade de flexibilização dos prazos em razão da complexidade do objeto,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

deveria ter promovido a readequação geral da etapa, assegurando tratamento homogêneo a todos os participantes. A condução fragmentada, com concessões pontuais e variáveis, fragiliza a previsibilidade do certame e compromete a igualdade de condições entre os licitantes.

Com efeito, a concessão desigual de prazos, sem a demonstração de critérios objetivos ou justificativas adequadas nos autos, implicou violação direta ao princípio da isonomia, que constitui dever jurídico básico e estruturante do procedimento licitatório, ultrapassando o âmbito das irregularidades formais e configurando erro grosseiro, apto a ensejar a responsabilização sancionatória da agente de contratação.

Conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, a oscilação entre prazos distintos, atribuídos a licitantes em situações equivalentes, comprometeu a igualdade de condições na fase de habilitação, influenciando, inclusive, a própria dinâmica competitiva do certame. Em tal contexto, não se trata de mera imperfeição procedimental decorrente da gestão de um procedimento complexo, mas de conduta que evidencia inobservância manifesta de dever elementar de cautela, pois a definição uniforme de prazos e a motivação dos atos administrativos constituem exigências mínimas do regime jurídico das licitações.

Impõe-se, portanto, o reconhecimento da irregularidade na condução da fase de habilitação, caracterizada pela concessão desigual e imotivada de prazos aos licitantes, circunstância que, no caso concreto, configura erro grosseiro nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por violação evidente e inescusável ao princípio da isonomia. Diante desse contexto, mostra-se cabível a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº 113/2005, à agente de contratação responsável pela condução do certame.

Impõe-se, ainda, a expedição de recomendação ao Município para que, em futuros procedimentos licitatórios, estabeleça de forma clara e prévia os prazos aplicáveis à habilitação, bem como discipline, de maneira uniforme e formalizada, eventuais prorrogações, garantindo previsibilidade, isonomia e adequada organização do procedimento licitatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

b) Ausência de publicação dos anexos do Edital no PNCP (publicidade)

No tocante ao tema da publicidade do certame, a Representante sustentou que houve violação ao dever de transparência, uma vez que o Município não promoveu a divulgação integral do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), deixando de publicar os anexos, notadamente o adendo que continha regras essenciais para a fase de habilitação. Argumenta que essa deficiência comprometeu a transparência do procedimento e prejudicou a adequada compreensão das exigências por parte dos licitantes.

Por seu turno, o Município e a agente de contratação reconheceram que os anexos não foram inseridos no PNCP, mas sustentaram que a publicidade do certame foi suficientemente assegurada por meio da disponibilização integral dos documentos na plataforma BLL Compras e no sítio eletrônico oficial da Prefeitura. Alegaram, ainda, que o certame contou com ampla participação de licitantes, o que demonstraria a inexistência de prejuízo à competitividade, e invocaram, em complemento, a possibilidade de adequação gradual ao PNCP prevista no art. 176 da Lei nº 14.133/2021 (peça 20, p. 01).

A unidade instrutiva e o Ministério Público de Contas concluíram pela irregularidade, destacando que a publicação parcial do edital no PNCP não atende ao disposto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021, que exige a divulgação do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos. A Instrução 586/26 – CAIS (peça 49, p. 7-8) consignou que o próprio edital gerou a presunção de disponibilização integral da documentação no PNCP, afastando a aplicação da ressalva prevista no art. 176 da Lei, porquanto o Município indicou expressamente aquele portal como meio de acesso ao certame. Ressaltou-se, ainda, que a disponibilização em outros meios não supre a exigência legal, sobretudo quando o PNCP foi indicado como canal oficial, o que compromete a transparência e pode impactar a adequada compreensão das regras pelos licitantes.

A irregularidade de falha de publicidade dos elementos essenciais do certame encontra-se efetivamente configurada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

Sob a perspectiva normativa, o art. 54 da Lei nº 14.133/2021 confere ao PNCP a função de repositório central das contratações públicas, exigindo a divulgação do edital em seu inteiro teor, incluindo anexos:

> *"Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção* ***do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas*** *(PNCP).*
>
> *§ 1º Sem prejuízo do disposto no* ***caput****, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.*
>
> *§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.*
>
> *§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos."* (grifei)

No caso concreto, verifica-se que houve publicação parcial do instrumento convocatório, sem a disponibilização dos anexos que continham regras essenciais de habilitação. Trata-se, portanto, não de mera impropriedade formal, mas de deficiência substancial na formação da publicidade do certame, pois a Administração disponibilizou, no canal oficialmente indicado, apenas parte das condições que regiam a disputa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

A gravidade da falha de publicização revela-se ainda mais evidente quando confrontada com os resultados concretos do certame. Da análise da ata da sessão (peça 21, p. 296 - 314), verifica-se um número excepcionalmente elevado de exclusões ao longo do procedimento, com sucessivas desclassificações e inabilitações de licitantes, muitas delas fundamentadas na ausência de apresentação de documentos técnicos e requisitos cuja veiculação adequada não restou plenamente assegurada. Foram registradas 9 empresas inabilitadas e 15 desclassificadas. O padrão decisório revela repetição de fundamentos praticamente idênticos — ausência de anexação de documentos, falta de cartas de garantia, inexistência de registros INMETRO/PROCEL, não apresentação de catálogos técnicos e de ensaios conforme NBR 6123/2023 — o que indica dificuldade generalizada dos licitantes em atender às exigências estabelecidas. Não se trata, portanto, de falhas pontuais de empresas específicas, mas de indício consistente de que o ambiente procedimental não assegurou condições adequadas de transparência, previsibilidade e compreensão das regras do certame. Assim, o contexto de elevado número de exclusões pode ser interpretado como reflexo de um procedimento que não garantiu, de forma plena, o acesso equitativo às condições da disputa, reforçando a conclusão quanto à gravidade da violação ao dever de transparência previsto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021.

A situação se agrava quando se observa que, em consulta realizada nesta data ao portal da transparência municipal[1], verifica-se que o sistema se encontra apenas parcialmente alimentado, não constando informações essenciais relativas ao certame, tais como os recursos interpostos, as decisões administrativas correspondentes, a ata da sessão e, sobretudo, as razões detalhadas de desclassificação e inabilitação dos licitantes. Esse conjunto de omissões revela não apenas falha pontual, mas insuficiência estrutural na transparência do procedimento, comprometendo o controle externo e o acompanhamento social da contratação pública.

[1] Consulta a https://novacantu.eloweb.net/portaltransparencia, em 24 de junho de 2026, 11:43h.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

Nesse contexto, a invocação do art. 176 da Lei nº 14.133/2021[2] não se mostra apta a afastar a irregularidade. Ainda que se admita a transição progressiva para plena utilização do PNCP, tal dispositivo não autoriza a divulgação incompleta de documentos essenciais, sobretudo quando o próprio edital indica o portal como meio oficial de acesso. A publicidade parcial, nesses termos, afronta diretamente o disposto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021, que exige a disponibilização integral do edital e de seus anexos.

Inclusive, a análise do padrão de utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas pelo Município de Nova Cantu[3] afasta a possibilidade de enquadramento da conduta como mera falha decorrente do período de transição previsto no art. 176 da Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que o ente municipal já havia realizado número significativo de publicações no PNCP anteriormente ao certame em exame, o que evidencia a internalização do uso da plataforma em sua rotina administrativa e o domínio das funcionalidades necessárias à divulgação dos instrumentos convocatórios. Nesse contexto, a ausência de publicação integral dos anexos do edital — especialmente do adendo que continha regras essenciais de habilitação — não pode ser atribuída à falta de familiaridade com o sistema, mas configura descumprimento de dever jurídico já consolidado.

Trata-se de obrigação objetiva, de baixa complexidade operacional e reiteradamente exercida pelo próprio Município, de modo que sua inobservância revela falha evitável mediante diligência ordinária. Ademais, a própria Administração indicou o PNCP como meio oficial de disponibilização do edital, criando legítima expectativa nos licitantes quanto ao acesso integral às regras do certame, circunstância que agrava a irregularidade verificada. Desse modo, restam configurados os elementos caracterizadores do erro grosseiro, nos termos do art. 28

---

[2] Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:
I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no **caput** do art. 8º desta Lei;
II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;
III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.
Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o **caput** deste artigo deverão:
I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;
II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.

[3] https://pncp.gov.br/app/editais?pagina=1&esferas=M&ufs=PR&municipios=4143&q=nova%20cantu&status=todos&ordenacao=data

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

da LINDB, notadamente em razão da manifesta inobservância de dever de cuidado exigível do agente público em situação ordinária, o que justifica a manutenção da responsabilidade sancionatória.

A conduta ora analisada apresenta todos os elementos de configuração de erro grosseiro. A obrigação de divulgação integral do edital no PNCP constitui comando legal expresso, objetivo e de fácil compreensão, não demandando interpretação complexa ou juízo técnico especializado. Sua inobservância, especialmente quando envolve a omissão de anexos que veiculam regras essenciais de habilitação, configura violação evidente e inescusável de dever jurídico básico.

Ademais, a falha não se limita a um aspecto isolado do procedimento, mas se insere em um contexto mais amplo de deficiência na transparência administrativa, evidenciado pela ausência de documentos essenciais no portal institucional e pela elevada taxa de inabilitação e desclassificação observada no certame. Esse conjunto de circunstâncias revela comprometimento significativo da publicidade e da isonomia, afetando diretamente a competitividade e a regularidade do procedimento licitatório.

Diante desse cenário, deve ser reconhecida a irregularidade da atuação administrativa quanto à publicidade do certame, por violação ao art. 54 da Lei 14.133/2021 e ao art. 5º (publicidade e transparência), com imputação de multa prevista no artigo 87, III, ‘d’[4], ao responsável pela condução do procedimento licitatório, no caso a Pregoeira, Sra. Viviane Neves de Lara, sem prejuízo da expedição de determinação ao Município para que assegure, em futuros certames, a publicação integral e tempestiva de todos os elementos do edital no PNCP e a adequada alimentação dos sistemas de transparência institucional.

Verifica-se que as irregularidades identificadas — itens ‘a’ e ‘b’, consistentes na concessão desigual de prazos aos licitantes e na falha de

[4] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:
(...)
III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
(...)
d) deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

publicação integral do edital e de seus anexos no PNCP —, embora juridicamente distintas, inserem-se em um mesmo contexto fático e decisório, relacionado à condução do procedimento licitatório pela agente de contratação, revelando deficiência comum no planejamento e na observância de deveres básicos do regime jurídico das licitações.

Nessa perspectiva, a aplicação de sanção deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, próprios do direito administrativo sancionador, considerando o conjunto das condutas apuradas, e não a fragmentação artificial dos ilícitos em múltiplas penalidades. Assim, reputa-se adequada a imposição de uma única multa, nos termos do art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº 113/2005, suficiente para reprovar e prevenir a reiteração da conduta irregular, sem incorrer em excesso punitivo.

c) Inabilitação por ausência de marcas e modelos e **d) Inabilitação por ausência de CREA, INMETRO, catálogo, laudo e garantias**

No que se refere às razões de inabilitação relacionadas à ausência de indicação de marcas e modelos, bem como à suposta não apresentação de documentos técnicos essenciais, tais como comprovação junto ao CREA, certificações INMETRO/PROCEL, catálogos, laudos estruturais e cartas de garantia (itens ‘b’ e ‘c’ indicados no despacho de recebimento da representação), a Representante sustentou que todos os elementos exigidos pelo edital teriam sido apresentados, ainda que de forma dispersa, de modo que a inabilitação decorreria de falha na análise da Administração e não de ausência ou insuficiência documental.

Por seu turno, o Município e a agente de contratação defenderam que, embora tenha havido reavaliação dos fundamentos inicialmente apontados, com afastamento de parte das inconsistências e reformulação da motivação, remanesceram deficiências relevantes na documentação apresentada, as quais impediriam a verificação objetiva do atendimento às exigências técnicas do edital, justificando a manutenção da inabilitação (peça 20, p. 03). Da decisão administrativa que manteve a decisão de inabilitação final (peça 21, p. 272–274), consta de forma expressa que, após análise dos recursos e contrarrazões, persistiram falhas quanto

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

à comprovação de requisitos técnicos e econômico-financeiros, sendo mantida a inabilitação por ausência de atendimento integral às exigências editalícias.

Em análise as alegações de indevida inabilitação, a unidade instrutiva indicou que, em acesso ao link referido pelo Representante[5] com a finalidade de comprovar a entrega dos demais documentos constaria gravação com apresentação de download de documentos, diretamente da plataforma da BLL, do arquivo habilitação enviado, e estaria demonstrada a *existência* de todos os arquivos que foram afirmados como ausentes pelo Município, o que indicaria fragilidade na análise inicial da documentação.

Diversamente das conclusões instrutivas, entendo que não restou configurada irregularidade no tocante a inabilitação da empresa representante. Em que pese o procedimento tenha realmente apresentado falhas sendo necessário o aprimoramento dos responsáveis na externalização das decisões administrativas, fato é que não há nos autos elementos que permitam concluir que o representante, no momento oportuno, detinha as condições exigidas para habilitação. Dito em outras palavras, a *existência* dos documentos, não importa, automaticamente, a *adequação* dos mesmos às exigências do Edital.

De pronto, deve ser esclarecido que embora tenha sido apontado na ata da sessão, como causa da inabilitação da empresa CROSSOVER Engenharia Ltda., a ausência de documentos essenciais (conforme ata da sessão, peça 21, p. 310), tal decisão foi alterada após recurso administrativo. Consta dos autos a cópia do processo de licitação contendo apresentação de recurso (peça 21, p. 275-287), contrarrazões (peça 21, p. 268-271) e decisão administrativa (peça 21, p. 272-274) que manteve a inabilitação em razão de a) ausência de catálogo e carta de garantia completa, b) ausência de laudo atualizado conforme norma vigente (NBR

[5] Alegadamente disponível em https://drive.google.com/file/d/1SMkPFk1BJvz2EvukreA bpxWD1z0IQj04/view mas **indisponível em consulta** na data de 24/06/2026, 16:38h



DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

6123/2023), c) índice de endividamento acima do permitido no edital (c/c peça 20, p. 02)

Nesse contexto, é relevante reconhecer que a decisão administrativa sofreu ajustes, com conversão de parte dos fundamentos inicialmente invocados — notadamente, a substituição da alegada ausência de documentos pela caracterização de sua insuficiência ou inadequação técnica — e inclusão de novo fundamento relativo ao índice de endividamento. Tal movimento revela exercício legítimo da autotutela administrativa, não sendo irregular a revisão dos fundamentos decisórios no curso da licitação. Todavia, a manutenção do resultado final, mesmo após tais ajustes, indica que a Administração, ao reavaliar a documentação, entendeu persistirem insuficiências materiais aptas a impedir a habilitação da licitante.

Em análise detalhada dos tópicos mantidos como causa de inabilitação da interessada, verifica-se que as alegações e documentos apresentados pelo representante nestes autos não se apresentam hábeis a superar as conclusões da decisão questionada e comprovar o efetivo atendimento às exigências do edital.

No que se refere às cartas de garantia, observa-se que, conforme previsto no edital e em seu complemento, tais documentos deveriam conter elementos mínimos de identificação que permitissem sua inequívoca vinculação ao objeto do certame, incluindo a indicação do processo licitatório, do Município contratante e do prazo de garantia exigido. No caso concreto, a própria recorrente reconhece que as cartas apresentadas não continham referência ao certame nem ao ente contratante, o que impede aferir, de forma objetiva, que o compromisso assumido pelo fabricante estivesse vinculado à presente contratação. Trata-se de elemento essencial à validade e à utilidade do documento, não se caracterizando como mero vício formal sanável, mas como deficiência substancial de conteúdo. Nessas condições, a ausência de tais informações compromete a finalidade da exigência editalícia, não sendo possível suprir a lacuna por meio de diligência, uma vez que implicaria a constituição de vínculo jurídico não demonstrado no momento

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

da habilitação. Assim, sob esse aspecto, não se verifica ilegalidade na manutenção da inabilitação.

No que diz respeito às exigências técnicas associadas à estrutura dos sistemas fotovoltaicos, especialmente quanto ao atendimento à ABNT NBR 6123/2023, cuja comprovação foi expressamente exigida no adendo técnico do edital, observa-se que o documento apresentado pela licitante (peça 08) indica aderência à versão normativa anterior (1988, *v.g.* peça 08, p. 116), não havendo demonstração suficiente de que os ensaios ou parâmetros adotados estejam alinhados à versão atualizada da norma, que incorpora critérios mais recentes relacionados à ação do vento e à segurança estrutural. Nesse ponto, a inconsistência não se restringe à forma de apresentação, mas alcança o conteúdo técnico do documento, impedindo o reconhecimento de atendimento pleno ao requisito estabelecido pela Administração.

Além disso, no tocante à qualificação econômico-financeira, verifica-se que, embora seja juridicamente relevante a crítica à exigência de índice de endividamento em patamar possivelmente restritivo, situação que será objeto de análise específica, não há demonstração, nos autos, de que a licitante atendia ao critério estabelecido no Edital e não questionado no momento oportuno, configurando a preclusão, ainda que relativa. A insurgência recursal concentrou-se na impugnação da legalidade da exigência, sem afastar, de modo objetivo, o seu descumprimento no caso concreto, circunstância que impede afastar a inabilitação sob esse fundamento específico.

Diante desse cenário, conclui-se que, embora tenha havido fragilidade na análise inicial da documentação e necessidade de reformulação dos fundamentos de inabilitação no curso do processo administrativo, nesta instância de controle não restou comprovada nem a prática de ato irregular pela agente de contratação tampouco foi demonstrada a plena aderência da documentação apresentada pela licitante às exigências editalícias, razão pela qual deve prevalecer, no mérito, a conclusão administrativa quanto à insuficiência dos documentos apresentados para habilitação da interessada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

Assim, o apontamento deve ser considerado improcedente, reconhecendo-se como adequado e suficiente o exercício da autotutela administrativa, mantendo-se, diante do quanto instruído no âmbito desta representação, o reconhecimento da regularidade do resultado quanto à não habilitação da licitante, diante da ausência de comprovação inequívoca do atendimento aos requisitos técnicos e econômico-financeiros exigidos no edital.

e) Exigência de cumprimento de normas ABNT sem justificativa

No presente ponto, a Representante sustenta que o edital estabeleceu exigência de atendimento à ABNT NBR 6123 sem estabelecer a respectiva edição e sem justificativa técnica adequada, qualificando a previsão como restritiva à competitividade, especialmente por constar em adendo não devidamente divulgado, do qual derivaram exigências determinantes para a fase de habilitação. Argumenta que a exigência não teria sido suficientemente motivada e que sua aplicação redundou em indevida inabilitação, apesar da apresentação de documentação técnica que reputava apta ao atendimento das condições estruturais exigidas.

Por seu turno, o Município e a agente de contratação defenderam a regularidade da exigência, afirmando que o objeto licitado (instalação de sistemas de geração de energia fotovoltaica) possui elevada complexidade técnica e demanda observância de padrões rigorosos de segurança estrutural a fim de garantir resistência adequada a cargas de vento, especialmente em estruturas expostas, além de precisar atender às exigências inerentes ao convênio que financia a contratação, o Programa Itaipu Mais que Energia. Consta da defesa:

> "*No presente certame foi exigido o atendimento à norma técnica da ABNT NBR 6123/2023, pois o mesmo trata-se de placas solares que serão instaladas em coberturas de prédios públicos, sujeitas a intempéries, esforços estruturais e risco de acidentes em caso de falhas de desempenho. Por essa razão, a Administração entendeu indispensável a exigência de certificações técnicas adequadas, de modo a resguardar a segurança da*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

edificação, a eficiência do sistema e a durabilidade do investimento público." (peça 20, p. 18)

A unidade instrutiva e o Ministério Público de Contas, ao analisarem a questão, não afastaram a pertinência abstrata da exigência de atendimento a normas técnicas, mas entenderam que sua previsão careceria de motivação específica nos autos, apontando fragilidade na justificativa administrativa. Não obstante, não reconheceram nulidade autônoma da cláusula, limitando-se a indicar insuficiência de fundamentação no processo, sem atribuir a esse ponto, isoladamente, aptidão para invalidar o certame.

Analisando o tópico, cumpre iniciar com a observação de que a ABNT NBR 6123 estabelece critérios técnicos para a avaliação das forças devidas ao vento em estruturas, sendo norma essencial para o dimensionamento de edificações e componentes expostos, como é o caso de sistemas fotovoltaicos instalados em coberturas.

No caso concreto, verifica-se que o adendo do edital foi expresso ao exigir ensaio conforme a versão 2023 da norma (peça 06, p. 10), o que, em si, revela direcionamento técnico compatível com o objeto:

> **4. Estruturas de telhado:**
> 4.1. Catálogo técnico
> 4.2. Carta de Garantia assinado pelo Fabricante/detentor da marca ofertada, contendo o modelo, o processo licitatório e licitante, o Município e o prazo de garantia estipulado neste Termo de Referência.
> 4.3. Ensaio conforme NBR6123/2023 estrutura para sistema solar.

Estabelecida tal premissa, sem divergir do entendimento de que as exigências de cumprimento de norma de referência devam ser fundamentadas, entendo que para a situação específica do objeto licitado, que envolve instalação de estruturas externas submetidas diretamente à ação de cargas de vento e a eventos climáticos, a necessidade de observância das normas técnicas mais atuais constitui decorrência lógica do dever de cautela da Administração.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

Não se trata, portanto, de exigência extraordinária ou restrição injustificada, mas de parâmetro mínimo de segurança estrutural, cujo fundamento decorre do próprio objeto contratado. A atualização da NBR 6123, em sua versão 2023, incorporou avanços relevantes na consideração de efeitos aerodinâmicos, turbulência atmosférica e fenômenos dinâmicos, proporcionando maior segurança às estruturas expostas. Nesse contexto, não se mostra razoável admitir que a Administração pudesse validar soluções técnicas baseadas em parâmetros normativos superados, quando já disponíveis referenciais mais recentes voltados à ampliação da segurança contra eventos climáticos.

Por outro lado, a forma como a exigência foi inserida no instrumento convocatório, restrita ao adendo e desacompanhada de adequada integração ao edital principal, prejudica sua plena eficácia e dificulta tanto o conhecimento pelos licitantes quanto a fiscalização da execução contratual. A definição clara e expressa da norma aplicável, no corpo do edital, é elemento indispensável para assegurar isonomia, previsibilidade e controle da execução.

Diante desse cenário, conclui-se que o apontamento deve ser considerado parcialmente procedente, não por ilegalidade da exigência de observância da ABNT NBR 6123/2023, que se mostra adequada, necessária e compatível com o interesse público, mas pela forma de sua veiculação, em adendo com deficiência de publicidade e sem a devida sistematização no edital.

Impõe-se, assim, a expedição de recomendação ao Município para que, em futuros certames, incorpore de maneira expressa, no corpo do edital, as normas técnicas exigidas, com indicação clara de sua versão, de modo a assegurar transparência, segurança jurídica e efetiva fiscalização da execução contratual.

f) Exigência de índice de endividamento geral (IEG ≤ 0,2)

No tocante à exigência de índice de endividamento geral (EG ≤ 0,2), a Representante sustentou que tal critério se mostra ilegal por não refletir parâmetros usualmente adotados no mercado e por carecer de justificativa técnica idônea no processo administrativo, afrontando o disposto no art. 69, §5º da Lei nº

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

14.133/2021. Alegou, ainda, que a exigência restringe indevidamente a competitividade do certame e não poderia fundamentar sua inabilitação.

Por seu turno, o Município defendeu a legalidade do critério, sustentando que a exigência decorre da necessidade de mitigação de riscos contratuais, em razão da natureza do objeto, que envolve sistemas de geração de energia fotovoltaica com elevada durabilidade e garantias prolongadas.

A unidade técnica concluiu pela irregularidade da exigência, destacando a ausência de motivação específica para o patamar fixado, entendimento acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

A análise dos autos revela que a exigência de índices econômico-financeiros encontra previsão no edital, sendo fixado, no caso do endividamento geral, o limite de EG ≤ 0,20, sem fundamentação específica no instrumento convocatório quanto à adequação desse parâmetro em relação à prática de mercado. Com efeito, o Edital da Concorrência e seu complemento (peças 05 e 06) apresentam apenas justificativa *geral* pautada na segurança da contratação, na durabilidade das soluções e na proteção ao interesse público, indicando preocupação com a execução adequada e com a responsabilização futura das contratadas.

Todavia, cumpre reconhecer que, diversamente de hipóteses em que há ausência absoluta de motivação, verifica-se, no presente caso, a existência de justificativa técnica genérica, associada à mitigação de riscos contratuais e à durabilidade do objeto. De fato, a contratação envolve sistemas com garantias de longo prazo — notadamente até 25 anos para desempenho dos módulos — o que, em tese, justifica a preocupação da Administração com a capacidade econômico-financeira das empresas contratadas, especialmente quanto à sua solvência ao longo da execução e da vida útil dos equipamentos.

Não obstante, a motivação apresentada mostra-se insuficiente sob o ponto de vista técnico, na medida em que não demonstra: (i) a correlação concreta entre o índice de endividamento fixado e o risco específico da contratação; (ii) a inadequação dos parâmetros usualmente praticados no mercado para esse tipo de objeto; (iii) a metodologia adotada para definição do patamar de 0,2; e (iv) eventual

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

análise comparativa com certames semelhantes ou com indicadores econômico-financeiros do setor. Em outras palavras, embora a preocupação da Administração seja legítima, não houve densidade técnica suficiente para justificar a imposição de critério tão restritivo, em desacordo com a diretriz do art. 69, §5º da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, conclui-se que a restrição alegada está configurada.

No entanto, é preciso reconhecer a incidência da preclusão relativa quanto a esta questão, uma vez que a exigência constava expressamente do edital e não foi objeto de impugnação tempestiva pelas licitantes, sendo questionada apenas após a inabilitação, em sede recursal. Tal circunstância limita o alcance da discussão no âmbito do próprio procedimento licitatório, sem afastar, contudo, o controle externo de legalidade das cláusulas editalícias.

A essa circunstância jurídica, soma-se a análise do impacto concreto da exigência sobre a competitividade do certame, a qual revela que não houve comprometimento substancial da disputa. De fato, conforme se depreende da Ata da Sessão (peça 21, p. 296–314), houve participação significativa de licitantes e múltiplas propostas apresentadas, bem como sucessivas fases de classificação e desclassificação por diversos motivos técnicos e documentais, sendo que o índice de endividamento foi motivo de inabilitação da representante e de outra empresa, não havendo se consolidado como fator predominante de exclusão no certame. Tal circunstância afasta a hipótese de restrição absoluta à competitividade ou direcionamento indevido do procedimento.

No plano concreto da habilitação da Representante, verifica-se, ainda, que não houve comprovação de que a empresa atendia ao índice exigido, tendo sua insurgência se limitado à impugnação intempestiva da legalidade da exigência, sem demonstração objetiva do cumprimento do parâmetro estabelecido. Assim, mesmo diante da fragilidade da cláusula, não é possível afastar a validade da decisão administrativa que reconheceu o seu descumprimento para fins de inabilitação da interessada.

Diante desse cenário, conclui-se que o apontamento deve ser considerado procedente, com ressalva, uma vez que, embora exista justificativa para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

a adoção de critérios mais rigorosos de qualificação econômico-financeira, a motivação apresentada pela Administração mostra-se insuficiente para sustentar, de forma técnica e proporcional, o patamar específico de endividamento exigido. O apontamento deve, portanto, ser objeto de recomendação para que, em futuros certames, a Administração promova a devida fundamentação dos índices adotados, mediante demonstração concreta de sua necessidade, compatibilidade com o mercado e adequação ao risco da contratação, com base em estudos técnicos, análises comparativas e critérios objetivos que assegurem a proporcionalidade e a competitividade do procedimento licitatório, sem prejuízo da segurança contratual.

Diante do exposto, voto no sentido de que deve este Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

I – Julgar parcialmente procedente a presente Representação da Lei de Licitações formulada por CROSSOVER ENGENHARIA LTDA, em face do Município de Nova Cantu e da Sra. Viviane Neves de Lara, agente de contratação da Concorrência Eletrônica nº 01/2025, em razão da constatação das seguintes irregularidades:

a) condução inadequada da fase de habilitação, caracterizada pela concessão não padronizada de prazos entre licitantes, sem motivação formal suficiente, em afronta aos princípios da isonomia e da transparência;

b) ausência de publicação integral do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), notadamente do adendo que veiculava regras essenciais de habilitação, em violação ao art. 5º e ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021;

c) adoção de exigência de índice de endividamento geral em patamar restritivo, sem demonstração técnica específica de sua adequação, em desconformidade com o art. 69, §5º da Lei nº 14.133/2021;

II – Em decorrência da irregularidade qualificada relacionada à concessão não padronizada de prazos entre licitantes e à falha na publicidade do certame, aplicar à Sra. Viviane Neves de Lara, agente de contratação, por uma vez, a multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº 113/2005;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

III – Emitir recomendações ao Município de Nova Cantu:

a) para que, em futuros certames, assegure a publicação integral e tempestiva do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quando o próprio instrumento convocatório indicar o referido portal como meio oficial de acesso às informações;

b) para que estabeleça critérios claros, uniformes e previamente definidos para a condução da fase de habilitação, em especial quanto à fixação e eventual prorrogação de prazos para apresentação de documentos, com registro formal nos autos;

c) para que, ao fixar exigências de comprovação de cumprimento de normas técnicas e requisitos de qualificação econômico-financeira em patamares diferenciados, promova a devida fundamentação técnica, demonstrando sua compatibilidade com a prática de mercado e sua adequação ao risco da contratação.

Após o trânsito em julgado, proceda-se ao registro e à execução da decisão, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno desta Corte.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de **Representação da Lei de Licitações**, proposta em face do **Município de Nova Cantu**, em que se noticiam supostas irregularidades na condução da Concorrência Eletrônica n.º 01/2025, realizada pela agente de contratação Sra. Viviane Neves de Lara, em razão da alegada violação aos princípios da isonomia, da publicidade, da competitividade e do formalismo moderado (peça 3).

O Excelentíssimo Relator, **Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães**, vota pelo conhecimento e, no mérito, pela procedência parcial da Representação, nos seguintes termos:

Diante do exposto, voto no sentido de que deve

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

este Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

I – Julgar parcialmente procedente a presente Representação da Lei de Licitações formulada por CROSSOVER ENGENHARIA LTDA, em face do Município de Nova Cantu e da Sra. Viviane Neves de Lara, agente de contratação da Concorrência Eletrônica nº 01/2025, em razão da constatação das seguintes irregularidades:

a) condução inadequada da fase de habilitação, caracterizada pela concessão não padronizada de prazos entre licitantes, sem motivação formal suficiente, em afronta aos princípios da isonomia e da transparência;

b) ausência de publicação integral do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), notadamente do adendo que veiculava regras essenciais de habilitação, em violação ao art. 5º e ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021;

c) adoção de exigência de índice de endividamento geral em patamar restritivo, sem demonstração técnica específica de sua adequação, em desconformidade com o art. 69, §5º da Lei nº 14.133/2021;

II – Em decorrência da irregularidade qualificada relacionada à concessão não padronizada de prazos entre licitantes e à falha na publicidade do certame, aplicar à Sra. Viviane Neves de Lara, agente de contratação, por uma vez, a multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº 113/2005;

III – Emitir recomendações ao Município de Nova Cantu:

a) para que, em futuros certames, assegure a publicação integral e tempestiva do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quando o próprio instrumento convocatório indicar o referido portal como meio oficial de acesso às informações;

b) para que estabeleça critérios claros, uniformes e previamente definidos para a condução da fase de habilitação, em especial quanto à fixação e eventual prorrogação de prazos para apresentação de documentos, com registro formal nos autos;

c) para que, ao fixar exigências de comprovação de cumprimento de normas técnicas e requisitos de qualificação econômico-financeira em patamares

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

diferenciados, promova a devida fundamentação técnica, demonstrando sua compatibilidade com a prática de mercado e sua adequação ao risco da contratação.

Com a devida vênia ao Relator, **ouso divergir da proposta ora apresentada quanto à aplicação da multa prevista no art. 87, III, alínea "d", da Lei Orgânica à Sra. Viviane Neves de Lara**, em razão da "*irregularidade qualificada relacionada à concessão não padronizada de prazos entre licitantes e à falha na publicidade do certame*", pelos fundamentos que passo a expor.

Analisando os autos, verifico que o fundamento que ensejou a aplicação da multa destinada à Sra. Viviane Neves de Lara, na qualidade de agente de contratação do certame, consubstanciou-se na concessão desigual de prazos entre as licitantes sem a "*demonstração de critérios objetivos ou justificativas adequadas nos autos"*, o que teria ocasionado a *"violação direta ao princípio da isonomia, que constitui dever jurídico básico e estruturante do procedimento licitatório, ultrapassando o âmbito das irregularidades formais e configurando erro grosseiro, apto a ensejar a responsabilização sancionatória da agente de contratação*", somada à ausência de publicação dos anexos do instrumento convocatório no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Em que pese à relevância das irregularidades apontadas, especialmente quanto à concessão não padronizada de prazos entre as licitantes e à ausência de publicação integral do edital e de seus respectivos anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, compreendo que a aplicação de multa administrativa aplicada à servidora **não é a medida mais adequada ao caso concreto**.

Com efeito, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso específico de dolo ou erro grosseiro.

Contudo, no caso em análise, ainda que o ilustre Relator reconheça a configuração de erro grosseiro, não vislumbro, nos presentes autos, qualquer elemento que aponte para existência de erro grosseiro, dolo, má-fé ou intenção

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

deliberada da agente de contração de descumprir a legislação vigente, favorecer determinada empresa ou de restringir a competitividade do certame.

Isso porque o art. 12, § 1º, do Decreto n.º 9.830/2019, que regulamenta a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, define erro grosseiro como "*aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*". Denota-se, dessa forma, a conceituação da legislação acerca da caracterização de erro grosseiro.

Nesse sentido, a conduta da Sra. Viviane Neves de Lara não se amolda a tal definição, pois não se verifica, nos autos, ação ou omissão da agente marcada por elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. Pelo contrário, as falhas verificadas decorreram de dificuldades operacionais e da ausência de rotinas administrativas uniformes, e não de descuido grave ou de desprezo manifesto às normas aplicáveis ao certame. Cabe ressaltar, nesse ponto, que o Município de Nova Cantu conta com apenas 6.790 (seis mil setecentos e noventa) habitantes, conforme o último Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2022[6], circunstância que não pode ser ignorada na análise da conduta da agente.

Soma-se a isso o fato de que Municípios de pequeno porte, como o presente, dispõem, em regra, de estrutura administrativa reduzida, com quadro de servidores enxuto e limitações materiais e técnicas evidentes.

Assim, ao lado da ausência de dolo, tampouco se identifica, no caso concreto, erro grosseiro apto a justificar a responsabilização pessoal da servidora, o que reforça a inadequação da sanção pecuniária ora proposta.

No caso em tela, a agente de contratação atuou, em certa medida, dentro dos limites do procedimento, **sem qualquer indício de que tenha buscado favorecer alguma licitante ou de que tenha deliberadamente deixado de dar publicidade ao certame**. As impropriedades verificadas decorreram de **falhas procedimentais** e da ausência de rotinas uniformes na condução da fase de habilitação, e não de conduta intencional voltada a burlar o instrumento convocatório ou o dever de isonomia. Também não se identificou dano ao erário, o que reforça o

[6] Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/nova-cantu.html .

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

caráter predominantemente formal das falhas apontadas e evidencia a inexistência de dolo por parte da servidora.

Sobre **o tema**, este Tribunal assentou, mediante o Acórdão n.º 507/25 –Pleno[7], que "*só se admite a responsabilidade pessoal do agente público — e a imputação de sanção de multa é responsabilização de índole personalíssima — quando verificado, indene de dúvidas, a ocorrência de dolo ou erro grosseiro*", entendido este último como "*aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*".

Nesse contexto, entendo que a aplicação de multa se mostra **desproporcional** e destituída de razoabilidade. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, estabelecidos no art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VI, da Lei n.º 9.784/1999[8], exigem que a resposta sancionatória guarde relação com a gravidade da conduta e com o resultado que se pretende alcançar. Sancionar pessoalmente a agente, diante de falhas formais e sem constatação de dolo ou de má-fé, **configuraria medida mais severa do que a necessária para corrigir a irregularidade e evitar sua reiteração**.

Além disso, cumpre destacar a função pedagógica e orientadora deste Tribunal de Contas. A **atuação do controle externo não se restringe à aplicação de sanções, mas compreende, igualmente, a prevenção de irregularidades, a orientação dos jurisdicionados e o aperfeiçoamento da gestão pública**.

No presente caso, a imposição de multa à agente de contratação não contribuiria para sanar as irregularidades apontadas, tampouco para aperfeiçoar as práticas administrativas do Município ou orientar a atuação da servidora em futuros certames. As recomendações dirigidas ao Município de Nova Cantu, nos

[7] Processo n.º 28304/25.
Embargos de declaração. Alegação de contradição. Incorrência. Inexistente o contraste do próprio julgado com ele mesmo. Identificação de omissão. Ausência de análise de dolo ou erro grosseiro a subsidiar a responsabilização pessoal do agente. Artigo 28 da LINDB. Pelo conhecimento e provimento dos embargos para a exclusão de multa. Relator: Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral.

[8] **Art. 2º** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
(...)
VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

termos propostos pelo eminente Relator, mostram-se mais adequadas ao caso concreto, por promoverem a padronização dos prazos, a publicação integral dos atos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a adequada fundamentação técnica das exigências de qualificação econômico-financeira.

Por essas razões, entendo que a multa prevista no art. 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar n.º 113/2005 deve ser **afastada**, mantendo-se, contudo, integralmente reconhecidas as irregularidades e preservadas as recomendações dirigidas ao Município de Nova Cantu, por serem medidas suficientes e adequadas à finalidade corretiva e pedagógica do controle externo.

Diante do exposto, **VOTO** por divergir parcialmente da proposta apresentada pelo eminente Relator, para:

I. julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente Representação da Lei de Licitações, em razão das irregularidades consistentes na condução inadequada da fase de habilitação, caracterizada pela concessão não padronizada de prazos entre licitantes, sem motivação formal suficiente, na ausência de publicação integral do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, bem como na adoção de exigência de índice de endividamento geral em patamar restritivo, sem demonstração técnica específica de sua adequação;

II. afastar a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 à Sra. **Viviane Neves de Lara**, por inexistirem elementos suficientes nos autos que demonstrem a ocorrência de dolo ou erro grosseiro aptos a ensejar sua responsabilização pessoal, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; e

III. manter as recomendações expedidas ao Município de Nova Cantu, destinadas ao aprimoramento dos procedimentos licitatórios, nos termos da proposta do Relator.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Medidas Executórias** para registro, nos termos do artigo 175-L,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

inciso I, do Regimento Interno[9].

Em seguida, encaminhem-se os autos à **Diretoria de Protocolo** para encerramento do processo e arquivamento dos autos, com fundamento no art. 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno[10].

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 maioria absoluta, em:

I – Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações formulada por CROSSOVER ENGENHARIA LTDA., em face do Município de Nova Cantu e da Sra. Viviane Neves de Lara, agente de contratação da Concorrência Eletrônica nº 01/2025, em razão da constatação das seguintes irregularidades:

> (i) condução inadequada da fase de habilitação, caracterizada pela concessão não padronizada de prazos entre licitantes, sem motivação formal suficiente, em afronta aos princípios da isonomia e da transparência;

---

[9] **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:
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;

[10] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo:
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

(ii) ausência de publicação integral do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), notadamente do adendo que veiculava regras essenciais de habilitação, em violação ao art. 5º e ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021;

(iii) adoção de exigência de índice de endividamento geral em patamar restritivo, sem demonstração técnica específica de sua adequação, em desconformidade com o art. 69, §5º da Lei nº 14.133/2021;

II – **aplicar**, em decorrência da irregularidade qualificada relacionada à concessão não padronizada de prazos entre licitantes e à falha na publicidade do certame, à Sra. Viviane Neves de Lara, agente de contratação, por uma vez, a **MULTA** prevista no art. 87, inciso III, alínea *d*, da Lei Complementar nº 113/2005;

III – emitir **RECOMENDAÇÕES** ao Município de Nova Cantu:

(i)para que, em futuros certames, assegure a publicação integral e tempestiva do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quando o próprio instrumento convocatório indicar o referido portal como meio oficial de acesso às informações;

(ii) para que estabeleça critérios claros, uniformes e previamente definidos para a condução da fase de habilitação, em especial quanto à fixação e eventual prorrogação de prazos para apresentação de documentos, com registro formal nos autos;

(iii) para que, ao fixar exigências de comprovação de cumprimento de normas técnicas e requisitos de qualificação econômico-financeira em patamares diferenciados, promova a devida fundamentação técnica, demonstrando sua compatibilidade com a prática de mercado e sua adequação ao risco da contratação;

IV – determinar, após o trânsito em julgado, o registro e a execução da decisão, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno desta Corte.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.C7X8

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido) e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, apresentaram voto pela procedência parcial com expedição de recomendações.

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.C7X8