

DIRETORIA JURÍDICA

Protocolo SAP nº 1000000237

Assunto: Licitação. Parecer jurídico em fase externa. Interposição de recurso. PE nº 237/2025.

Interessados: APPA/DEM

Parecer nº 339/2025

À DPR

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO ELETRÔNICA. PREGÃO ELETRÔNICO SRP 237/2025. RILC/2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE SINALIZAÇÃO VIÁRIA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se pedido de análise, sob o viés jurídico, da etapa recursal alcançada no Pregão em epígrafe, com a interposição de recurso pela licitante CELPA CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA, doravante denominada apenas CELPA, em face da decisão prolatada pelo Sr. Pregoeiro, que declarou vencedora do certame a empresa TERCO COMÉRCIO DE TINTAS E SINALIZAÇÃO VIÁRIA LTDA, doravante denominada apenas TELCO, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços de sinalização viária (horizontal, vertical e dispositivos auxiliares) nas áreas sob responsabilidade da APPA, sendo o lote 01 destinado à Sinalização Horizontal e Dispositivos Auxiliares e o lote 02 à Sinalização Vertical, pelo sistema de registro de preços, pelo período de 12 (doze) meses.
2. Transcorrida a fase de disputa e procedidas as análises e diligências pela APPA, publicou-se o anúncio do resultado da licitação, abrindo-se prazo para a interposição de recursos e, na sequência, para oferta de contrarrazões, sendo todos recepcionados tempestivamente. Assim, quanto aos quesitos atinentes à formalidade e admissibilidade, têm-se que todos os documentos cumprem adequadamente os preceitos dispostos no edital.

DIRETORIA JURÍDICA

3. O protocolo foi então remetido à COLIC, que anexou o julgamento do recurso, pelo qual afastou a tese defendida pela recorrente, sugerindo o não provimento do recurso, mantendo-se como vencedora a recorrida TERCO COMÉRCIO DE TINTAS E SINALIZAÇÃO VIÁRIA LTDA.

4. Considerando as peças que instruem o presente protocolo, verifica-se que todas as etapas foram devidamente cumpridas:

ETAPA
Parecer Jurídico de Fase Interna
Deliberação da Diretoria Executiva
Edital PE 237/2025
Publicação no Diário Oficial
Análise de Propostas e Habilitação
Prazo recursal (Complementa da Ata Parcial e manifestação Pregoeiro)
Recursos
Contrarrazões
Julgamento dos recursos

5. Em breve síntese, passa-se à narrativa do contido nas peças recursais, contrarrazões e julgamento pela COLIC.

1.4 DAS RAZÕES RECURSAIS APRESENTADAS PELA EMPRESA CELPA CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA. DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS PELA EMPRESA TERCO COMÉRCIO DE TINTAS E SINALIZAÇÃO VIÁRIA LTDA. DO JULGAMENTO DO SR. PREGOEIRO.

6. A CELPA buscou a inabilitação da TERCO, alegando que a empresa vencedora não cumpriu os requisitos do edital e que houve fraude à competitividade do certame. Os argumentos centrais foram agrupados nos seguintes pilares, em suma:

DIRETORIA JURÍDICA

A. Alegação de Grupo Econômico e Conluio

A CELPA alegou que a TERCO e a empresa ATLCOM COM SERVIÇOS LTDA pertencem ao mesmo grupo econômico, baseando-se em relações de parentesco entre sócios e representantes, sustentando que teria havido:

- Fraude à Competitividade: A recorrente sugeriu que a participação de empresas com vínculos familiares/econômicos representou uma **vantagem indevida** (especialmente ao usufruir dos benefícios de Microempresa/Empresa de Pequeno Porte - ME/EPP) e afetou a competitividade e a isonomia.
- Estratégia de Lances: A CELPA insinuou que a ATLCOM (que ficou em segundo lugar, mas foi desclassificada após alegar que seu lance foi enviado erroneamente) teria atuado em **conluio** com a TERCO para manipular os resultados e garantir a melhor classificação para uma delas.

B. Irregularidades na Habilitação da TERCO

A CELPA apontou diversas falhas na documentação apresentada pela TERCO após a convocação para a habilitação:

1. Status de Porte (ME/EPP) Ilegalmente Alterado:

- A TERCO, que participou como ME/EPP, inicialmente apresentou Certidão Simplificada e Cartão CNPJ com o porte "DEMAIS" (ou seja, não ME/EPP).
- Em resposta à diligência, a TERCO apresentou uma nova Certidão Simplificada, emitida em 01/09/2025 (após a abertura do certame em 26/08/2025), indicando o porte "EPP".
- A CELPA argumentou que a Certidão Simplificada não é um documento de regularidade fiscal ou trabalhista e, portanto, não poderia ser substituída ou atualizada em diligência, sob pena de violar a Lei Complementar n.º 123/2006 e a Lei n.º 14.133/2021.

2. Balanço Patrimonial Incompleto:

- O Balanço Patrimonial do exercício de 2024, enviado pela TERCO, estava incompleto, faltando a demonstração do Patrimônio Líquido e/ou códigos de autenticação, o que violaria os itens 11.7.1.6 e 11.7.2 do Edital.
- As repetidas tentativas da TERCO de enviar documentos para complementar o balanço (após diligência) foram vistas pela CELPA como "tentativa frustrada de ludibriar" o Pregoeiro e como uma substituição de documentos não permitida.

3. Irregularidade na Procuração:

- A Procuração Pública outorgada à Sra. Letícia Venceslau do Rosário (representante da TERCO) por sua mãe, Sra. Raquel Venceslau Fernandes do Rosário (sócia), continha o estado civil da outorgante como "casada", enquanto em outros documentos ela estaria divorciada, o que, para a CELPA, invalidaria o documento.

7. Por sua vez, a TERCO refutou as acusações da CELPA, alegando que os argumentos eram "infundados", "meramente circunstanciais" e sem provas concretas de fraude ou conluio.

DIRETORIA JURÍDICA

8. Confira-se, resumidamente, os argumentos postos pela recorrida:

A. Sobre o Grupo Econômico

- Ausência de Vedação Legal: A TERCO defendeu que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) (citando o Acórdão nº 1.219/2016) estabelece que a mera existência de laços de parentesco ou afinidade familiar entre sócios não configura fraude à licitação. A fraude exige a evidenciação do nexo causal entre a conduta e a frustração dos princípios da licitação, algo que a CELPA não comprovou.
- Irrelevância do Lance ATLCOM: O suposto erro da ATLCOM em um lance (que teria sido um erro de inversão entre os lotes 1 e 2) não é capaz de comprovar conluio ou direcionar a licitação.

B. Sobre a Habilitação e o Saneamento de Vícios Formais

A TERCO e o Pregoeiro (no julgamento do recurso) concordaram que as inconsistências iniciais eram vícios formais passíveis de correção via diligência, em observância ao princípio do formalismo moderado e à Lei nº 14.133/2021.

1. Status de Porte (ME/EPP):

- A mudança na Certidão Simplificada de "DEMAIS" para "EPP" após a diligência não foi uma substituição, mas sim uma complementação de informação para atestar uma condição preexistente da empresa na data de abertura do certame, o que é expressamente permitido pelo Artigo 64, I, da Lei 14.133/2021.
- A Comissão agiu corretamente ao buscar a verdade material, permitindo o saneamento do vício formal, conforme orientação do TCU (Acórdão 1.211/2021).

2. Balanço Patrimonial:

- A incompletude inicial do Balanço Patrimonial (falta do Patrimônio Líquido ou código de autenticação) foi um vício formal ou *equivoco* passível de complementação em diligência.
- As correções feitas pela TERCO demonstram boa-fé para sanar as falhas apontadas, o que foi necessário para que a área técnica concluísse pela aptidão econômico-financeira da empresa.

3. Procuração:

- A divergência no estado civil da outorgante é uma questão formal sanável e não invalida a capacidade de representação concedida à procuradora Letícia Venceslau do Rosário, nem interfere na lisura do certame.

9. O Sr. Pregoeiro, após examinar as razões e contrarrazões, decidiu pelo conhecimento do recurso, mas NEGOU-LHE PROVIMENTO, pelas seguintes razões:

- Conluio/Grupo Econômico: Considerou que a CELPA não se desincumbiu do ônus de comprovar o grupo econômico ou a estratégia de conluio, sendo as alegações "meras conjecturas". Notou, inclusive, que a CELPA apresentou informações equivocadas sobre a composição societária da ATLCOM.

DIRETORIA JURÍDICA

- Habilitação (Porte EPP e Balanço): A diligência realizada foi justificada, pois visava esclarecer obscuridades e complementar a instrução do processo, o que é legalmente permitido. A TERCO comprovou sua condição de EPP, e a documentação técnica e econômico-financeira, após o saneamento das inconsistências, foi considerada em conformidade com o exigido.
- Procuração: sustenta que a procuração em nome de Leticia Venceslau do Rosário, outorgada pela proprietária da TERCO é absolutamente regular, visto que foi confeccionada em 05/06/2020 e válida até 05/06/2030, e apesar de constar o estado civil “casada”, não retira sua legalidade.
- Decisão Final: Manteve a decisão que declarou a TERCO COMÉRCIO DE TINTAS E SINALIZAÇÃO VIÁRIA LTDA como vencedora do Lote 1, com o valor de R\$ 1.969.998,59.

10. Com a documentação supra, o processo foi remetido à DJU para análise jurídica.

2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

11. Cumpre registrar, preliminarmente, que a análise aqui empreendida se circunscreve aos aspectos legais, de regularidade e demais temas assemelhados, dentro do procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida, uma vez que estes fogem à sua alçada de conhecimento.
12. Os limites traçados decorrem da aplicação do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União - AGU, *in verbis*:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

13. Ainda, em paridade com o preceituado pela AGU, tem-se que o objetivo da manifestação jurídica é assistir a “autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

DIRETORIA JURÍDICA

14. Finalmente, cabe registrar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.
15. Isto porque o conhecimento das nuances técnicas foge ao conhecimento desta DJU, e a invasão de tais limites, acabaria por macular o procedimento administrativo, expondo-o a risco de falta de clareza e inadequação de análise.
16. Neste sentido, cabe destacar que, se num sistema de freios e contrapesos, o pronunciamento deste Jurídico se limita à sua competência por força do caráter não vinculativo das expressões manifestadas no parecer, é livre ao gestor ou ao corpo diretivo, o acompanhamento das recomendações aqui inseridas; conquanto o conhecimento interpretativo do contrato pode trazer divergências de posicionamento entre os seus leitores/gestores.
17. Note-se, no entanto, que por se tratar de análise especializada, em optando pela não adoção das orientações aqui expostas, as demais áreas devem fazê-lo de forma motivada e justificada, sob pena de, em afastando a fala jurídica, incorrer em erro grosseiro; como bem preceitua a norma vigente.
18. Em tempo, cumpre destacar que em recente pronunciamento em decisão Plenária do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2599/2021), o Ministro Bruno Dantas rememorou jurisprudência já produzida pela Corte, onde ficou explicitada a necessidade de alinhamento e complementação de conhecimento e competência entre as áreas que compõe os órgãos públicos. Especificamente quanto à relação entre a atuação jurídica e a atuação das demais áreas, o Ministro Bruno Dantas ressaltou que embora tenha caráter não vinculativo, a manifestação jurídica deve ser considerada pelas demais áreas, e o seu afastamento, parcial

DIRETORIA JURÍDICA

ou integral, deve ser devidamente motivado e justificado, sob pena de responsabilização do agente, perante a corte de contas, por erro grosseiro.

19. Segundo Dantas, a jurisprudência do TCU tipifica como erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, o parecer da consultoria jurídica, conforme o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa." (Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes).

20. Cabe registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data neste protocolado, bem como não há reanálise acerca dos atos praticados anteriormente. Destaca-se, por fim, que a DJU não tem atribuição para proceder auditoria em todos os atos praticados na presente instrução processual, portanto, cabendo tal atribuição aos órgãos de controle, internos e externos.
21. Em arremate, registre-se que a presente análise jurídica dar-se-á à luz das normas constantes na Lei no 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, e no Regulamento de Licitações e Contratos da APPA (RILC).

3. DA FASE RECURSAL. DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. DO DOS VÍCIOS SANÁVEIS. DA MANUTENÇÃO DA DECISÃO DO PREGOEIRO.

3.1 QUANTO AO SUPOSTO GRUPO ECONÔMICO ENTRE TERCO E ATLCOM.

22. Alega a CELPA CONSTRUTORA que a TERCO e a ATLCOM COM SERVIÇOS LTDA pertencem ao mesmo grupo econômico, fundamentada em relações de parentesco entre sócios e representantes

DIRETORIA JURÍDICA

23. Não obstante, segundo o Tribunal de Contas da União, não há vedação legal expressa para que empresas com sócios em relação de parentesco ou afinidade participem de um mesmo certame licitatório.
24. Em especial, no recente Acórdão 1798/2024-Plenário, o TCU reiterou que “a participação de empresas cujos sócios possuam relação de parentesco no mesmo certame, por si só, não constitui irregularidade”.
25. Em decisões anteriores, o Tribunal já havia afirmado que tal participação pode ser regular “se atuarem de forma independente, sem arranjos que possam macular a competitividade do certame”.
26. Desta feita, as alegações apresentadas pela CELPA são insuficientes para caracterizar qualquer irregularidade.

3.2 DA HABILITAÇÃO DA EMPRESA TERCO. DOS VÍCIOS SANÁVEIS.

27. O entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre vícios e falhas em processos licitatórios prioriza os princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa. A Corte de Contas diferencia claramente entre falhas formais (sanáveis), que devem ser corrigidas em prol da competitividade e aquelas que são irregularidades substanciais (insanáveis ou graves), que configuram fraude ou não podem ser remediadas.
28. Quanto aos vícios sanáveis (falhas formais) a jurisprudência do Tribunal estabelece que devem ser sanados os erros ou falhas de caráter formal que não alterem a substância da proposta, sua validade jurídica ou comprometam a aferição da qualificação do licitante.
29. A desclassificação sumária da proposta mais vantajosa, sem oferecer oportunidade de saneamento, é considerada uma afronta aos princípios do formalismo moderado e da

DIRETORIA JURÍDICA

seleção da proposta mais vantajosa. Assim, permitir o saneamento evita a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).

30. Exemplos de vícios que são considerados sanáveis é a apresentação de documentação complementar de condição pré-existente, ausência de detalhamento nas propostas que não sejam essenciais ou divergências formais mínimas, como erro de digitação ou data.
31. Ressalta-se que o TCU entende que a realização da diligência não é uma simples "faculdade" da Administração, mas sim obrigatória sempre que houver dúvidas sobre alguma informação para salvaguardar a Supremacia do Interesse Público.
32. Dessa maneira, a diligência visa complementar a instrução do processo, elucidar obscuridades, dúvidas ou a veracidade dos documentos já apresentados.
33. Já os vícios insanáveis são aquelas condutas que alteram a substância da proposta ou da condição da empresa, ou que demonstrem má-fé, e portanto são consideradas graves, como a apresentação de um documento falso.
34. A ocorrência deste tipo de conduta leva à desclassificação imediata e à aplicação de sanções, como a declaração de inidoneidade.
35. Frente ao exposto, não devem ser acolhidos os argumentos da recorrente, merecendo ser mantida a decisão do Sr. Pregoeiro que negou provimento ao recurso e manteve a empresa TERCO vencedora dos lotes 01 e 02.

4. CONCLUSÃO.

36. Assim, considerando a análise do recurso interposto, e obedecendo aos princípios que norteiam a Licitação e a Administração Pública – notadamente no que se refere à publicidade, contraditório e ampla defesa – encaminhem-se os autos ao Diretor Presidente

DIRETORIA JURÍDICA

para que, se assim entender, de acordo com a conveniência e oportunidade, INDEFIRA o recurso interposto pela empresa CELPA CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA, e formalize a homologação do resultado do Pregão Eletrônico nº 237/2025, com a consequente adjudicação dos Lotes 01 e 02 em favor de TERCO COMÉRCIO DE TINTAS E SINALIZAÇÃO VIÁRIA LTDA, pelo valor de R\$ 1.969.998,59 e R\$ 299.499,44, respectivamente.

37. Assim, encaminhamos o presente para análise e aprovação, sob o comando do Sr. Diretor Presidente.

Paranaguá/PR, datado e assinado eletronicamente.

Stephanie Avila Fonseca Dias
Analista Portuária – Advogada

Vitória Mass Spisila
Coordenadora de Licitações e Contratos

Yasmin Carlím Antunes
Gerente da Procuradoria Consultiva

Marcus Vinicius Freitas dos Santos
Diretor Jurídico



ePROTOCOLO

COMUNICAÇÃO INTERNA 8334/2025.

Documento: **PARECERFASEEXTERNARECURSOSINALIZACAOVIARIAPROT.100000237.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 31/10/2025 16:20.

Assinatura Simples realizada por: **Marcus Vinicius Freitas dos Santos (XXX.176.789-XX)** em 31/10/2025 17:16, **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 31/10/2025 17:31 Local: APPA/DJU, **Vitoria Mass Spisila (XXX.221.968-XX)** em 31/10/2025 17:38 Local: APPA/DJU.

Inserido ao documento **1.755.848** por: **Stephanie Avila Fonseca Dias** em: 31/10/2025 16:19.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:

<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código: