



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 342170/26
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO: ALCINEU GRUBER, INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2487/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Lei n.º 14.133/2021. Critérios de desempate do art. 60, III e IV. Natureza classificatória. Exigência de comprovação apenas do licitante provisoriamente beneficiado. Ausência ou insuficiência documental. Perda do benefício, sem desclassificação ou inabilitação. Possibilidade de reenquadramento, se previsto no edital. Diligências limitadas a esclarecimentos e complementações de elementos já apresentados. Revisão motivada da ordem de preferência. Apuração de responsabilidade em caso de indícios de declaração ou documentação falsa. Resposta à consulta.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cascavel (IPMC), por intermédio de seu Presidente, Sr. *Alcineu Gruber*, versando sobre a operacionalização dos critérios de desempate previstos nos incisos III e IV do art. 60 da Lei nº. 14.133/2021, relacionados às ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho e aos programas de integridade.

Relata o consulente que a ausência de regulamentação específica a respeito da forma de comprovação e aplicação desses critérios tem suscitado dúvidas quanto ao momento procedimental para apresentação da documentação correspondente, aos limites das diligências destinadas à sua verificação, à possibilidade de reenquadramento dos níveis de equidade e à operacionalização dessas medidas no âmbito do sistema Compras.gov.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A consulta foi instruída com parecer jurídico favorável à viabilidade, em tese, da sistemática pretendida pela entidade.

Por meio do Despacho n.º 668/26-GCDA, o expediente foi recebido, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação n.º 136/26-SJB, registrando a inexistência de decisões com força normativa especificamente relacionadas aos dispositivos objeto da consulta, sem prejuízo da indicação de precedentes desta Corte acerca dos limites das diligências previstas no art. 64 da Lei n.º 14.133/2021.

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que o tema possui repercussão direta sobre as atividades fiscalizatórias desenvolvidas por este Tribunal, requerendo o retorno dos autos àquela unidade após o julgamento da matéria.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), por meio da Instrução n.º 796/26, opinou pelo fornecimento de respostas aos quesitos formulados, concluindo, em síntese, pela possibilidade de exigência da documentação comprobatória apenas do licitante provisoriamente beneficiado pelos critérios de desempate, pela admissibilidade de sua apresentação previamente à fase de habilitação, pela possibilidade de reenquadramento para nível efetivamente comprovado, pela limitação das diligências ao esclarecimento ou complementação de elementos já apresentados e pela desconsideração do benefício de desempate sem desclassificação da proposta ou inabilitação do licitante.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 285/26-PGC, acompanhou o entendimento da unidade técnica, acrescentando ressalva no sentido de que a desconsideração do benefício de desempate ou o reenquadramento do licitante não afastam a necessidade de apuração de eventual responsabilidade administrativa quando houver indícios de apresentação de declaração ou documentação falsa, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme já consignado no Despacho n.º 668/26-GCDA, a presente Consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 311 e 312 do Regimento Interno desta Corte. O consulente é parte legítima para sua formulação, a matéria insere-se no âmbito de competência constitucional deste Tribunal e os questionamentos foram apresentados em tese, acompanhados de parecer jurídico sobre o tema.

Passa-se, portanto, ao exame do mérito, que versa sobre a operacionalização dos critérios de desempate previstos nos incisos III e IV do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021, relacionados ao desenvolvimento de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho e à existência de programa de integridade.

Inicialmente, importa observar que a própria estrutura do art. 60 evidencia o caráter sucessivo e subsidiário dos critérios nele previstos, os quais somente incidem quando mantida situação de empate após a aplicação dos critérios antecedentes. Além disso, o § 2º do referido dispositivo ressalva expressamente a aplicação do tratamento favorecido assegurado às microempresas e empresas de pequeno porte pela Lei Complementar n.º 123/2006.

No que se refere especificamente aos incisos III e IV, verifica-se que tais critérios não se confundem com condições de habilitação, requisitos de participação ou elementos de aceitabilidade da proposta. Sua finalidade é exclusivamente definir a ordem de preferência entre propostas que permaneçam empatadas após a incidência dos critérios anteriores previstos em lei.

Com essa delimitação, passa-se ao primeiro ponto da consulta: o momento em que deve ser exigida a documentação comprobatória dos critérios previstos nos incisos III e IV do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021.

Se esses critérios só terão relevância na hipótese de empate remanescente, não parece razoável exigir, desde logo, que todos os licitantes apresentem documentação que talvez sequer venha a ser considerada.

A exigência prévia e generalizada, além de ampliar desnecessariamente o ônus documental dos participantes, não contribui para a seleção da proposta vencedora quando não houver empate a ser resolvido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Daí porque se mostra mais adequada, sob os princípios da eficiência e da razoabilidade, a exigência da comprovação apenas daquele licitante que, em razão do empate, tenha sido provisoriamente beneficiado.

Além de evitar a imposição de ônus desnecessário aos participantes, tal solução está em consonância com a sistemática adotada pelo ambiente eletrônico de compras governamentais, em que a classificação inicial ocorre a partir das declarações prestadas pelos licitantes, sujeitando-se posteriormente à verificação documental pela Administração.

Nesse contexto, não se identifica óbice para que a documentação comprobatória seja exigida juntamente com a proposta atualizada, desde que o procedimento esteja previsto no instrumento convocatório e seja observado de forma uniforme em relação a todos os participantes.

Por outro lado, não comprovada a condição declarada pelo licitante, não há fundamento jurídico para sua desclassificação ou inabilitação, justamente porque a condição examinada não se relaciona aos pressupostos de participação no certame.

A consequência decorrente da ausência de comprovação restringe-se à perda da vantagem classificatória pretendida, devendo a Administração prosseguir na aplicação da ordem legal de desempate em relação aos demais licitantes empatados.

A segunda questão diz respeito à possibilidade de reenquadramento do licitante em nível inferior ao declarado originalmente.

Inicialmente, cumpre registrar que o art. 60, III, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece o desenvolvimento de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate, remetendo sua disciplina à regulamentação específica. O dispositivo, contudo, não define critérios objetivos de aferição nem prevê gradações entre diferentes níveis de comprovação dessas ações.

Por sua vez, a Instrução Normativa SEGES/MGI n.º 382/2025, editada para disciplinar a matéria no âmbito da Administração Pública Federal, estruturou o referido critério de desempate em três níveis distintos de comprovação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

denominados ouro, prata e bronze, atribuindo-lhes ordem de preferência para fins de desempate.

Embora voltada à Administração Pública Federal, a Instrução Normativa SEGES/MGI n.º 382/2025 oferece parâmetro útil para a interpretação do art. 60, III, da Lei n.º 14.133/2021, sobretudo porque, nos autos, não há notícia de regulamentação municipal específica sobre níveis de enquadramento e critérios objetivos de comprovação. O Decreto Municipal n.º 18.513/2024, inclusive, remete a disciplina da matéria a ato regulamentar posterior.

Nessa perspectiva, entende-se que a possibilidade de reenquadramento não decorre diretamente da Lei n.º 14.133/2021, mas da sistemática escalonada de comprovação prevista na regulamentação utilizada como referência para a operacionalização do critério legal.

Assim, se os documentos não confirmarem a categoria indicada pelo licitante, mas demonstrarem o atendimento integral dos requisitos de nível inferior, o reenquadramento pode ser admitido, desde que essa possibilidade esteja prevista no edital e seja aplicada com objetividade e isonomia.

Com efeito, a solução mostra-se mais consentânea com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e do julgamento objetivo do que a desconsideração integral da documentação apresentada quando esta evidenciar, de forma suficiente, o enquadramento do licitante em categoria diversa daquela inicialmente indicada.

O reenquadramento produz efeitos apenas na aplicação dos critérios de desempate, sem implicar desclassificação da proposta ou inabilitação do licitante.

Para tanto, a documentação apresentada deve comprovar integralmente o nível inferior, sem complementação posterior de documento essencial e observados os limites legais das diligências.

Além disso, a previsão editalícia assume especial relevância nesse contexto, por assegurar transparência, previsibilidade e tratamento isonômico aos participantes, em observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outra dúvida apresentada pelo consulente refere-se aos limites das diligências destinadas à conferência da documentação apresentada para fins de desempate.

Embora o art. 64 da Lei n.º 14.133/2021 esteja inserido no capítulo destinado à habilitação, sua racionalidade pode ser aplicada, por analogia, à verificação documental dos critérios classificatórios de desempate, notadamente para distinguir hipóteses de mero esclarecimento ou confirmação de informações daquelas em que se pretende suprir a inexistência de documentação essencial.

A diligência, nesse contexto, serve para esclarecer dúvidas pontuais, confirmar informações, autenticar documentos ou complementar elementos já apresentados tempestivamente. Não pode, contudo, alterar a substância da documentação nem suprir condição que inexistia no momento próprio.

Essa orientação encontra respaldo nos precedentes indicados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca na Informação n.º 136/26-SJB. No Acórdão n.º 3409/23, admitiu-se diligência para complementar informações sobre ato constitutivo relativo a fato anterior à abertura do certame, sem alteração de sua substância ou validade jurídica.

Também entre os julgados relacionados pela SJB, o Acórdão n.º 3310/25 assentou a possibilidade de obtenção posterior de declaração que apenas consolidava informações já constantes dos balanços apresentados, destacando que a diligência pode demonstrar situação jurídica já aferível a partir dos demais documentos dos autos, em prestígio à razoabilidade, à eficiência e à seleção da proposta mais vantajosa.

Por outro lado, a mesma informação técnica registra precedente em sentido delimitador. Conforme assentado no Acórdão n.º 3111/25, o saneamento admitido pela legislação alcança falhas formais, mas não autoriza a correção de omissões substanciais capazes de comprometer a análise da proposta ou a verificação dos requisitos exigidos.

Transpondo tais premissas para a hipótese dos autos, revela-se juridicamente adequada a previsão editalícia de que as diligências possam ser realizadas para esclarecimento, autenticação, confirmação ou complementação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

informações já constantes da documentação apresentada pelo licitante para fins de comprovação das ações de equidade ou do programa de integridade.

Diversamente, não se mostra admissível a utilização da diligência para permitir a apresentação tardia de documento essencial exigido para comprovação do critério invocado, pois tal providência implicaria tratamento desigual entre os participantes e afrontaria os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Nessa hipótese, por se tratar de critério classificatório, a consequência não é a desclassificação da proposta nem a inabilitação do licitante, mas a perda do benefício correspondente ou, quando cabível e previsto em edital, o reenquadramento ao nível comprovado, com a reorganização da ordem de desempate.

Em resumo, a diligência pode servir ao esclarecimento do que foi apresentado no momento oportuno, mas não funcionar como nova oportunidade para apresentação de documento essencial à demonstração do benefício de desempate.

Resta, por fim, enfrentar as dúvidas relacionadas à operacionalização desses critérios no Compras.gov.br.

Dos documentos que instruem os autos, observa-se que a dúvida decorre de situações em que o sistema eletrônico aplicou automaticamente os critérios do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021, convocando-se depois os licitantes para comprovar as condições declaradas. Em alguns casos, essa conferência levou à reorganização da classificação entre os participantes empatados.

A solução, entretanto, não depende propriamente da funcionalidade adotada pela plataforma, mas da natureza dos critérios legais considerados pelo sistema.

Como se trata de fatores de preferência entre propostas empatadas, a verificação documental posterior não atinge a validade da proposta nem a habilitação do licitante. Seus efeitos se limitam à manutenção, à perda ou ao reenquadramento do benefício inicialmente considerado.

Nessa perspectiva, a classificação inicialmente promovida pelo sistema eletrônico possui caráter instrumental para fins de condução do certame,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

permanecendo sujeita às verificações realizadas pela Administração nos limites estabelecidos pela legislação e pelo instrumento convocatório.

Constatada a falta de comprovação da condição declarada ou o enquadramento em categoria diversa, a Administração poderá ajustar a aplicação dos critérios de desempate e reorganizar a ordem de preferência entre os participantes empatados.

Essa providência não configura desclassificação ou exclusão do certame, mas simples adequação da ordem de desempate à situação demonstrada nos autos.

Nessas hipóteses, revela-se indispensável que a decisão administrativa seja adequadamente motivada, com indicação dos elementos que justificaram a manutenção, a desconsideração ou o eventual reenquadramento do benefício inicialmente considerado, de modo a assegurar a transparência do procedimento e possibilitar o exercício do contraditório e do direito de recurso pelos interessados.

Mostra-se suficiente, para esse fim, o registro da decisão na ata da sessão pública e nos mecanismos de comunicação disponibilizados pelo próprio sistema eletrônico, desde que consignados os fundamentos que conduziram à reorganização da ordem de preferência entre os licitantes empatados.

Por essa razão, eventual revisão da ordem de preferência pode ser formalizada por decisão motivada da autoridade responsável pelo certame, com registro nos autos e nos meios de comunicação do procedimento, sem necessidade de ato formal de desclassificação.

Diante do exposto, acompanhando, em essência, as conclusões da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e do Ministério Público de Contas, entendo que a consulta deve ser respondida nos seguintes termos:

I) Os critérios previstos nos incisos III e IV do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021 possuem natureza exclusivamente classificatória, destinando-se à definição da ordem de preferência entre propostas que permaneçam empatadas após a aplicação dos critérios antecedentes legalmente previstos.

II) A documentação destinada à comprovação das ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho e da existência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

programa de integridade pode ser exigida apenas do licitante provisoriamente beneficiado pelo respectivo critério de desempate, sendo igualmente admissível sua solicitação em conjunto com a proposta ajustada, antes da fase de habilitação, desde que a sistemática esteja previamente prevista no instrumento convocatório.

III) A ausência ou insuficiência da documentação comprobatória não enseja a desclassificação da proposta nem a inabilitação do licitante, uma vez que as condições previstas nos incisos III e IV do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021 não constituem requisitos de participação, habilitação ou aceitabilidade da proposta. Nessa hipótese, a consequência jurídica restringe-se à perda do benefício correspondente ao critério de desempate invocado, com a reorganização da ordem de preferência entre os participantes empatados.

IV) É juridicamente admissível o reenquadramento do licitante para categoria inferior efetivamente comprovada, desde que tal possibilidade esteja expressamente prevista no edital e seja aplicada de maneira objetiva e uniforme a todos os participantes. Tal reenquadramento decorre da sistemática escalonada de comprovação adotada pela regulamentação utilizada como referência interpretativa para operacionalização do art. 60, III, da Lei n.º 14.133/2021 e produz efeitos exclusivamente na aplicação dos critérios de desempate.

V) As diligências podem ser utilizadas para esclarecimento, autenticação, confirmação ou complementação de informações constantes da documentação tempestivamente apresentada, vedada sua utilização para suprir a ausência de documento essencial exigido para comprovação da condição declarada pelo licitante, em consonância com o art. 64 da Lei n.º 14.133/2021 e com a jurisprudência desta Corte.

VI) Eventual revisão da ordem de preferência decorrente da análise da documentação comprobatória pode ser promovida mediante decisão motivada da autoridade responsável pela condução do certame, devidamente registrada nos autos do procedimento, sem necessidade de ato formal de desclassificação do licitante, uma vez que a providência repercute apenas na aplicação dos critérios de desempate.

VII) A perda do benefício de desempate ou o reenquadramento do licitante ao nível efetivamente comprovado não afastam a necessidade de apuração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de eventual responsabilidade administrativa quando houver indícios de apresentação de declaração ou documentação falsa, observando-se, nesses casos, o disposto nos arts. 155 e 156 da Lei n.º 14.133/2021.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho n.º 729/26-CGF (peça 19) e, por fim, à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

a) Conhecer da presente consulta, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

I. Os critérios previstos nos incisos III e IV do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021 possuem natureza exclusivamente classificatória, destinando-se à definição da ordem de preferência entre propostas que permaneçam empatadas após a aplicação dos critérios antecedentes legalmente previstos.

II. A documentação destinada à comprovação das ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho e da existência de programa de integridade pode ser exigida apenas do licitante provisoriamente beneficiado pelo respectivo critério de desempate, sendo igualmente admissível sua solicitação em conjunto com a proposta ajustada, antes da fase de habilitação, desde que a sistemática esteja previamente prevista no instrumento convocatório.

III. A ausência ou insuficiência da documentação comprobatória não enseja a desclassificação da proposta nem a inabilitação do licitante, uma vez que as condições previstas nos incisos III e IV do art. 60 da Lei n.º 14.133/2021 não constituem requisitos de participação, habilitação ou aceitabilidade da proposta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nessa hipótese, a consequência jurídica restringe-se à perda do benefício correspondente ao critério de desempate invocado, com a reorganização da ordem de preferência entre os participantes empatados.

IV. É juridicamente admissível o reenquadramento do licitante para categoria inferior efetivamente comprovada, desde que tal possibilidade esteja expressamente prevista no edital e seja aplicada de maneira objetiva e uniforme a todos os participantes. Tal reenquadramento decorre da sistemática escalonada de comprovação adotada pela regulamentação utilizada como referência interpretativa para operacionalização do art. 60, III, da Lei n.º 14.133/2021 e produz efeitos exclusivamente na aplicação dos critérios de desempate.

V. As diligências podem ser utilizadas para esclarecimento, autenticação, confirmação ou complementação de informações constantes da documentação tempestivamente apresentada, vedada sua utilização para suprir a ausência de documento essencial exigido para comprovação da condição declarada pelo licitante, em consonância com o art. 64 da Lei n.º 14.133/2021 e com a jurisprudência desta Corte.

VI. Eventual revisão da ordem de preferência decorrente da análise da documentação comprobatória pode ser promovida mediante decisão motivada da autoridade responsável pela condução do certame, devidamente registrada nos autos do procedimento, sem necessidade de ato formal de desclassificação do licitante, uma vez que a providência repercute apenas na aplicação dos critérios de desempate.

VII. A perda do benefício de desempate ou o reenquadramento do licitante ao nível efetivamente comprovado não afastam a necessidade de apuração de eventual responsabilidade administrativa quando houver indícios de apresentação de declaração ou documentação falsa, observando-se, nesses casos, o disposto nos arts. 155 e 156 da Lei n.º 14.133/2021.

b) Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho n.º 729/26-CGF (peça 19) e, por fim, à Diretoria de Protocolo para arquivamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 24 de setembro de 2026 – Sessão Virtual nº 16.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente