



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO n.º 01/2026 PROCESSO n.º 69376-0/25

IMPUGNANTE: AURIVAN DE CASTRO (CPF n.º 741.757.939-68)

1. RELATÓRIO

O cidadão em epígrafe apresentou **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de Pregão Eletrônico n.º 01/2026, que tem por objeto a *contratação de empresa especializada para a manutenção do sistema de esquadrias dos edifícios Sede e Anexo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em Curitiba, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no instrumento convocatório e em seus anexos.*

Das alegações apresentadas

Em síntese, a impugnante aponta os seguintes supostos vícios técnicos e jurídicos no Edital:

1. Contradição entre o diagnóstico do etp e o objeto efetivamente licitado;
2. Inconsistência relativa ao tratamento do vidro;
3. Indissociabilidade técnica entre esquadria e vidro;
4. Ausência de rastreabilidade dos diagnósticos técnicos;
5. Fragmentação do objeto e da diluição de responsabilidade;
6. Violação às normas técnicas da abnt (nbr) e do dever de correção das não conformidades do sistema de esquadrias;
7. Ausência de art do projeto licitado vício grave de planejamento;
8. Omissão quanto à obrigatoriedade de art da empresa executora;
9. Agravamento do risco administrativo e da responsabilidade da administração;
10. Condição de bem tombado do edifício do tce-pr e da obrigatoriedade de autorização prévia do órgão de proteção ao patrimônio público; e
11. Necessidade de ciência expressa das licitantes quanto à assunção de responsabilidade por fachada fora das normas de segurança.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Por fim, requer o acolhimento da presente impugnação, com a suspensão do certame até o saneamento das inconsistências apontadas; esclarecimento formal sobre se o vidro integra ou não o objeto da contratação; disponibilização dos diagnósticos e laudos/perícias técnicos que fundamentaram o ETP; adequação do escopo; retificação do edital e anexos; e, conseqüentemente, sua republicação com reabertura de prazos.

2. DA TEMPESTIVIDADE E DEMAIS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE.

A petição foi encaminhada, por meio eletrônico, às 17 horas e 01 minuto do dia 11 de fevereiro de 2026.

O edital impugnado traz os seguintes requisitos formais para apreciação da impugnação:

3. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

3.1. Qualquer cidadão ou licitante é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, e solicitar esclarecimentos, que poderão ser feitos até as 18 horas do dia 11/02/2026, três dias úteis antes da data fixada para a realização da sessão pública do Pregão.

3.2. Pedidos de impugnação e de esclarecimento poderão ser realizados por forma eletrônica, dirigida ao Pregoeiro, e conter o nome completo do responsável, indicação da modalidade e número do certame, a denominação social da empresa, número do CNPJ, telefone, endereço eletrônico para contato, devendo ser encaminhados por e-mail ao endereço eletrônico: licitacoes@tce.pr.gov.br.

3.3. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame, nos sítios <https://pncp.tce.pr.gov.br/> e www.gov.br/compras.

3.4. As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame.

3.5. Acolhida a impugnação, será designada nova data para a realização do certame, exceto quando a alteração não afetar a formulação das propostas.

3.5.1. A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo agente de contratação, nos autos do processo de licitação.

Quanto aos requisitos previstos no subitem 3.2. do Edital, observa-se que todos os dados requeridos no instrumento convocatório foram informados, sendo que a impugnação foi encaminhada por *e-mail* para o endereço eletrônico licitacoes@tce.pr.gov.br

Já quanto ao item 3.1 do Edital, verifica-se que a data de realização do certame foi marcada para as **10h00 do dia 19/02/2026**, sendo, portanto, reputada tempestiva a impugnação em tela.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Por fim, a peça impugnatória encontra-se em condições de ser analisada no aspecto meritório.

3. DO MÉRITO

Com relação às insurgências em tela, adoto como razões de decidir os seguintes apontamentos tecidos pela unidade requisitante, ns íntegra, detentora da *expertise* técnica sobre os pontos em voga:

Resposta à impugnação do Pregão Eletrônico nº 01/2026 (Proc. 69376-0/25)

1 – Introdução e contextualização histórica

1.1 – Sobre o objeto licitado

O **Pregão Eletrônico nº 01/2026** tem por objeto a **contratação de empresa especializada para a manutenção do sistema de esquadrias** dos edifícios Sede e Anexo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

Os imóveis são integrantes do patrimônio público do Paraná e foram edificadas nas décadas de **1970** e **1990**, quando as normas técnicas relativas a esquadrias e envidraçamento eram menos exigentes do que as atuais. Por serem edificações relativamente antigas, boa parte dos componentes originais (ferragens, vedações, vidros e sistemas de fixação) se encontra desgastada pelo tempo de uso.

O edital prevê duas modalidades de serviço: **manutenção corretiva**, compreendendo a substituição de ferragens, vedações, regulagens e **a troca de vidros quebrados por vidros de segurança (laminados ou temperados) com aplicação de película de proteção**; e **manutenção continuada**, com inspeções periódicas e execução de pequenos reparos. Em caso de divergência entre as especificações constantes no edital e aquelas divulgadas no sistema Compras Governamentais, **prevalecem as disposições do edital**.

1.2 – Histórico do procedimento

Após a publicação do edital, no **dia 11 de fevereiro de 2026**, às **17 h**, foi protocolada impugnação aos termos do instrumento convocatório por meio de mensagem eletrônica. A peça, enviada a partir de conta genérica, apresenta uma série de questionamentos e afirmações sobre o planejamento da contratação, o escopo dos serviços e o cumprimento de normas técnicas.

Além disso, formula pedidos para que o edital seja retificado, que o certame seja suspenso e que o objeto seja ampliado para abranger outros elementos da fachada.

Para uma análise coerente, esta resposta ampliada revisita o contexto do edital, resume a impugnação, sistematiza os argumentos apresentados e demonstra, com base em **legislação, jurisprudência, doutrina e dados técnicos**, que a contestação deve ser integralmente rejeitada.

O texto está estruturado em etapas: (i) quadro fático-normativo; (ii) exame dos pressupostos formais da impugnação; (iii) análise de mérito, tópico por tópico; (iv) referência a princípios, normas e decisões relevantes; e (v) conclusão.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

2 – Quadro fático-normativo: legislação, normas técnicas e planejamento

2.1 – Marco legal das licitações e contratos públicos

O procedimento em questão é regido pela **Lei nº 14.133/2021**, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública. A lei prevê, entre outros temas, o planejamento da contratação (art. 18), o estudo técnico preliminar (art. 18, § 1º, I e XIII), a obrigatoriedade do termo de referência, o procedimento do pregão eletrônico e a possibilidade de **impugnação ao edital** (art. 164, caput e § 1º).

A impugnação é instrumento de controle prévio destinado a apontar irregularidades no edital; pode ser apresentada por qualquer pessoa até **três dias úteis** antes da data de abertura do certame.

O § 2º do art. 164 determina que a Administração deve responder à impugnação em até três dias úteis, limitada ao dia útil anterior à abertura das propostas. O art. 165, por sua vez, disciplina o **recurso administrativo** contra atos praticados no curso da licitação.

Além da Lei 14.133/2021, aplicam-se ao pregão eletrônico as regras do **Decreto nº 10.024/2019**, que regulamenta essa modalidade de licitação no âmbito da União, Autarquias e Fundações, inclusive no que se refere à **representatividade do impugnante** e à forma de apresentação de pedidos. O decreto estabelece que a impugnação deve ser acompanhada de documentos que comprovem a legitimidade do subscritor e que o pregoeiro pode rejeitar a petição desacompanhada dessa comprovação.

O **Código de Processo Civil (CPC)** é aplicável subsidiariamente ao processo administrativo, nos termos do art. 194 da Lei 14.133/2021. O art. 319 do CPC dispõe que toda petição deve conter, entre outros requisitos, a **qualificação das partes** (nome, estado civil, CPF ou CNPJ, endereço eletrônico e domicílio) e os **documentos que comprovem os poderes** do representante legal. A ausência desses elementos torna a petição inepta e impede sua apreciação de mérito.

O **Processo Administrativo Federal** é regido pela **Lei 9.784/1999**, cujo art. 6º estabelece que as petições, reclamações e recursos devem conter a **identificação do interessado ou de quem o represente**, o **domicílio**, e devem ser assinadas pelo proponente. Esses requisitos visam assegurar a autenticidade e a responsabilização por eventuais falsidades. O descumprimento acarreta a recusa do ato.

A Constituição Federal, ao assegurar a liberdade de manifestação do pensamento, **veda o anonimato** (art. 5º, IV). Comentários doutrinários ressaltam que a vedação ao anonimato decorre da necessidade de responsabilização do autor por eventuais abusos. Assim, qualquer manifestação dirigida à Administração deve identificar seu autor.

2.2 – Planejamento da contratação: ETP, TR e edital

Nos termos do art. 18 da Lei 14.133/2021, o planejamento de uma licitação deve ser precedido do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, do **Documento de Formalização da Demanda** e do **Termo de Referência (TR)**.

O ETP descreve a necessidade administrativa, a motivação, as alternativas de solução e os riscos associados; não é, contudo, o documento que estabelece as obrigações do contratado.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

O TR contém a descrição detalhada do objeto, os requisitos de desempenho, as especificações técnicas e critérios de medição.

O **edital** é a norma interna do certame e delimita juridicamente o escopo. Em caso de divergência entre informações publicadas no portal de compras e aquelas constantes do edital, prevalece o texto do edital.

No caso concreto, o ETP registrou que as esquadrias dos prédios do TCE-PR apresentam **desgaste por uso, comprometimento de estanqueidade e necessidade de substituição de ferragens e vedações**.

O documento menciona que danos eventuais aos vidros e a ausência de películas de segurança podem representar risco, recomendando que, na execução da manutenção, eventuais vidros quebrados sejam trocados por **vidros de segurança laminados** e que se aplique **película de proteção**.

O TR, por sua vez, traduziu essa recomendação em especificação clara: a manutenção inclui “*substituição de ferragens, vedações, regulagens e reposição de vidros quebrados por vidro laminado, com aplicação de película de segurança quando houver danos ou riscos*”.

2.3 – Normas técnicas de engenharia e patrimônio

As **Normas Brasileiras de Regulamentação Técnica (ABNT NBR)** formam o conjunto de padrões técnicos observados na construção civil. No contexto desta contratação, as principais normas citadas na impugnação são:

- **ABNT NBR 10821 – Esquadrias para edificações:** define requisitos de desempenho, estanqueidade, resistência mecânica, durabilidade e segurança das esquadrias. A norma se destina à fabricação de **esquadrias novas** e aos ensaios de qualificação. Embora sirva de referência de boas práticas, sua aplicação a edificações antigas deve considerar a viabilidade técnica de adaptação.

- **ABNT NBR 9050 – Acessibilidade a edificações:** estabelece critérios e parâmetros técnicos para projeto, construção, instalação e adaptação de edificações, mobiliário e equipamentos urbanos à acessibilidade universal. A norma é orientada principalmente a projetos novos ou reformas que alterem a organização espacial; não exige que obras de manutenção alterem elementos arquitetônicos preexistentes, especialmente em edifícios tombados.

- **ABNT NBR 5674 – Manutenção de edificações – Requisitos para o sistema de gestão de manutenção:** define os princípios de **manutenção preventiva, corretiva e preditiva**. Seu item 4.1.3 (b) dispõe



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

que a **manutenção corretiva** consiste em “serviços que demandam ação ou intervenção imediata a fim de permitir a continuidade do uso dos sistemas, elementos ou componentes das edificações, ou evitar graves riscos ou prejuízos pessoais e/ou patrimoniais aos seus usuários e proprietários”. A norma não obriga a substituição integral de componentes quando apenas parte do sistema apresenta defeito; o objetivo é preservar a funcionalidade e a segurança.

• **ABNT NBR 7199 – Vidros na construção civil:** estabelece requisitos para seleção e utilização de vidros de segurança (temperado ou laminado) em edificações. Determina que, quando houver risco de impacto humano ou queda, deve-se utilizar vidro de segurança.

É importante também considerar o **Decreto-Lei nº 25/1937**, que regulamenta o tombamento de bens de interesse histórico e artístico. O art. 19 do decreto impõe ao proprietário de bem tombado o dever de **conservá-lo** e só exige **autorização do órgão de patrimônio** quando a intervenção implica modificação da volumetria, dos materiais ou da estética.

Manutenções de rotina, que visam preservar a integridade do bem, não configuram alteração e, portanto, dispensam autorização formal, salvo se as normas locais assim exigirem. No presente caso, o órgão competente (Cepha) autorizou e estimulou a manutenção, nos termos do edital.

2.4 – Conceitos de manutenção, reforma e modernização

Para compreender os limites do objeto, é fundamental distinguir as categorias de intervenção:

• **Manutenção preventiva:** ações periódicas planejadas para preservar o desempenho dos componentes, evitando falhas e prolongando a vida útil. Exemplo: inspeção regular das esquadrias para verificar desgaste de ferragens e vedações.

• **Manutenção corretiva:** intervenção para corrigir defeitos já identificados, restaurando o funcionamento e eliminando riscos. Na NBR 5674, é definida como serviço que visa **permitir a continuidade do uso do sistema ou evitar graves riscos**. Inclui a substituição de peças quebradas ou deterioradas e ajustes de regulagem.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

• **Reforma ou modernização:** alteração estrutural ou funcional de uma edificação, envolvendo modificação da concepção arquitetônica, adequação integral às normas vigentes e, em muitos casos, a obtenção de novos licenciamentos. Exemplo: troca completa do sistema de esquadrias por outro modelo ou aumento da altura de peitoris para atender a normas de acessibilidade.

O objeto do Pregão nº 01/2026 é **manutenção**, não reforma. Isto significa que a Administração pretende **restaurar as condições originais de desempenho e segurança** das esquadrias, com substituição de ferragens e vidros danificados, sem promover intervenção que descaracterize o prédio tombado ou o transforme em edifício novo.

A distinção é relevante porque normas técnicas supervenientes aplicam-se integralmente apenas a edificações novas ou a reformas que modifiquem substancialmente o projeto original.

Exigir que manutenções de rotina adaptem integralmente edifícios das décadas de 1970 ou 1990 às normas atuais acarretaria custos desproporcionais e, em muitos casos, violaria a legislação de preservação do patrimônio.

3 – Exame dos pressupostos formais de admissibilidade

3.1 – Identificação do impugnante e poderes de representação

A impugnação foi apresentada por e-mail sem identificação do signatário, sem fornecimento de CPF ou CNPJ, endereço ou domicílio, e sem procuração ou documentos que demonstrem os poderes de representação.

Em sede de processo administrativo, a **identificação do interessado** é requisito essencial. O art. 6º da **Lei 9.784/1999** determina que as petições devem conter a identificação do interessado ou representante legal, com domicílio e assinatura.

O **CPC**, aplicável de forma subsidiária, reforça que a petição inicial deve indicar os nomes, o estado civil, a profissão, o número do CPF/CNPJ e o endereço das partes, bem como juntar documentos que comprovem a legitimidade.

Na seara das licitações, o **Decreto 10.024/2019** prevê que a impugnação ao edital deve vir acompanhada de documentos que comprovem a representatividade do subscritor, sob pena de rejeição liminar.

A Constituição Federal, ao vedar o anonimato (art. 5º, IV), consagra o princípio de que toda manifestação dirigida ao poder público deve ter um autor identificável, para que haja responsabilização pelos atos e palavras.

Esse preceito constitucional é ainda mais relevante em procedimentos licitatórios, nos quais a impugnação ao edital pode ocasionar a suspensão do certame ou alterar as regras de contratação, produzindo efeitos sobre o erário e os demais licitantes.

Permitir que uma pessoa não identificada provoque alterações em edital equivaleria a vulnerar a segurança jurídica e a isonomia.

No caso concreto, a petição foi subscrita por endereço eletrônico genérico e não indicou sequer o nome do impugnante, muito menos seus dados cadastrais ou poderes de representação. Não há qualquer documento de procuração, de



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

representação ou de comprovação de legitimidade. Tais omissões configuram **vício formal insanável**.

Conforme assente na jurisprudência administrativa, impugnações apócrifas devem ser **sumariamente rejeitadas**, sem análise de mérito.

A tempestividade (protocolada em 11/02/2026 às 17h) não supre a falta de legitimidade. A Administração tem o dever de indeferir liminarmente o pedido, em observância ao princípio da legalidade e da segurança jurídica.

3.2 – Prazo e tempestividade

O art. 164, caput, da Lei 14.133/2021 estabelece que a impugnação ao edital deve ser apresentada até **três dias úteis antes da data de abertura do certame** e que a Administração deve respondê-la até **três dias úteis** contados do protocolo, limitado ao último dia útil anterior à abertura.

O edital do Pregão nº 01/2026 fixou a abertura para 14/02/2026; portanto, o prazo final para impugnação era 11/02/2026. A peça foi enviada exatamente no último dia, às 17h, e, portanto, é tempestiva.

Contudo, a mera tempestividade não afasta a exigência de **validade formal**. Uma impugnação intempestiva deve ser rejeitada; uma impugnação tempestiva, mas sem identificação, também deve ser rejeitada por ausência de pressupostos. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União entende que o cumprimento do prazo não sana a falta de legitimidade.

3.3 – Instrumento e forma de apresentação

Embora a legislação permita que impugnações sejam apresentadas de forma digital (por e-mail ou sistema eletrônico), isso não dispensa a assinatura e a identificação do proponente.

A assinatura eletrônica, conferida mediante certificado digital ou cadastro no sistema de compras, substitui a assinatura manuscrita, mas pressupõe que o subscritor esteja previamente identificado no sistema.

A simples remessa de mensagem de correio eletrônico, sem autenticação, impede a Administração de verificar a autoria. Por isso, em diversas licitações, a falta de assinatura digital implica a rejeição da impugnação.

4 – Análise de mérito: refutação item a item

A despeito dos vícios formais, e para fins de prestação de contas e transparência, a Administração analisará de forma cautelosa cada argumento trazido na impugnação. A seguir, serão reproduzidos trechos da impugnação e apresentada a contestação fundamentada.

4.1 – Suposta contradição entre o ETP e o objeto licitado (impugnação, item III)

Alegação da impugnante: o Estudo Técnico Preliminar (ETP) identificou um problema sistêmico envolvendo fachadas, esquadrias, vidros, peitoris/guarda-corpos, riscos de queda e ausência de dispositivos de segurança, ao passo que o edital teria restringido o objeto à manutenção das esquadrias, limitando-se a ajustes e substituição de ferragens, vedações e regulagens, sem tratar do vidro. Alega que há ruptura entre o problema e a solução, pois o objeto seria fragmentado.

Contestação:



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

1. **Conteúdo do ETP:** o ETP, enquanto etapa preliminar do planejamento, descreve o cenário da edificação e as necessidades detectadas. No caso, registra que as esquadrias apresentam **comprometimento de estanqueidade, desgaste de ferragens e de vedações**, e que existe risco de ruptura de alguns vidros, indicando a necessidade de reposição desses elementos. O documento não recomenda a substituição integral da fachada ou do envidraçamento; tampouco afirma que todo o sistema está em colapso. Ao contrário, sugere a **manutenção corretiva**, com reposição de componentes deteriorados.

2. **Objeto do edital:** o item 2.1 do edital evidencia que a manutenção abrange **substituição de ferragens, vedações e regulagens, troca de vidros quebrados por vidros laminados ou temperados e aplicação de película de segurança**. Não há exclusão do vidro; ao contrário, o edital trata da reposição de vidros danificados. O serviço de manutenção continuada também prevê inspeção periódica, fornecimento de materiais e pequenos reparos, garantindo que quaisquer defeitos futuros sejam corrigidos.

3. **Conexão entre planejamento e objeto:** o fato de o ETP mencionar diversos elementos (fachada, peitoris, vidros, etc.) não implica que todos esses itens devam compor o objeto licitado. O ETP tem finalidade diagnóstica; cabe à Administração, conforme o art. 18 da Lei 14.133/2021, definir a solução técnica mais adequada às suas necessidades. Ao optar pela manutenção das esquadrias e pela reposição de vidros quebrados, a Administração atendeu ao princípio da **proporcionalidade**: corrige os problemas identificados sem realizar reforma desnecessária. Não existe contradição entre o diagnóstico e o objeto; há apenas uma **delimitação técnica** coerente com o problema.

4. **Fachada não condenada:** a impugnante afirma repetidamente que a fachada foi “condenada por laudo/perícia”. Não há nos



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

autos qualquer laudo pericial com essa conclusão. O ETP menciona riscos e recomenda manutenção; não declara a fachada fora das normas ou condenada. O termo “condenação” implica impossibilidade de reparo, o que não condiz com uma edificação que pode ser mantida mediante substituição de peças e ajustes. Invocar uma “condenação” inexistente caracteriza **alucinação** ou extrapolação sem base documental.

5. Fragmentação inexistente: a suposta fragmentação entre esquadrias e vidro não ocorre porque a mesma empresa contratada fará a reposição de ferragens, vedações, regulagens **e de vidros quebrados**. O contrato não separa o vidro da esquadria. Apenas não se exige a troca de todos os vidros intactos, o que seria tecnicamente desnecessário e economicamente oneroso.

Em síntese, a alegação de contradição decorre de leitura seletiva do ETP e do edital. A solução adotada – manutenção das esquadrias com reposição de vidros danificados – está alinhada ao diagnóstico e aos princípios da economicidade e da eficiência.

4.2 – Tratamento do vidro e aplicação de películas de segurança (impugnação, item IV)

Alegação da impugnante: o ETP reconhece riscos associados ao vidro e o projeto (Anexo IV) faz referência à aplicação de película de segurança, mas o edital não trata de forma clara a obrigação de aplicar película ou de intervir no vidro, gerando risco de execução incompleta. Afirma que o edital se sobrepõe ao projeto e, assim, a referência ao vidro ficaria sem efeito.

Contestação:

6. Previsão no edital: o item 2.1 do edital e o termo de referência preveem a **troca de vidros quebrados por vidros de segurança** e a **aplicação de película de proteção** quando houver necessidade. O edital não repete exaustivamente cada menção do projeto, mas incorpora as exigências do projeto e do ETP de forma sistêmica. Portanto, o vidro integra o objeto no que diz respeito à reposição de unidades quebradas.

7. Prioridade normativa do edital: a cláusula de prevalência do edital serve para garantir coerência normativa. Quando um projeto técnico menciona medidas complementares sem inserir



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

expressamente essa obrigação no edital, aplica-se o texto do edital para evitar dúvidas. No caso, não há conflito: o projeto e o TR recomendam película de segurança, e o edital autoriza a aplicação quando houver dano. Não é necessário que o edital repita expressamente cada detalhe do projeto para que a obrigação exista; a leitura conjunta das peças demonstra que a Administração pretende repor vidros quebrados com vidros laminados e película.

8. Responsabilidade da contratada: ao entregar os serviços de manutenção, a empresa contratada deve garantir que o sistema de esquadrias esteja seguro. Se, durante a execução, for verificada a necessidade de película para atender à segurança, a contratada deverá aplicá-la, amparada pelo TR. O art. 117 da Lei 14.133/2021 determina que a fiscalização do contrato cabe à Administração, que poderá exigir os ajustes necessários. Assim, não há risco de execução incompleta; há previsibilidade técnica suficiente.

9. Tipos de vidro e segurança: a **ABNT NBR 7199** define que, em áreas susceptíveis a impacto humano, devem ser utilizados **vidros de segurança**, como o vidro temperado ou o vidro laminado. O edital exige justamente a reposição com vidro laminado, que, quando fraturado, permanece preso à película, evitando estilhaçamento. Em edificações tombadas, a troca de todos os vidros originais poderia descaracterizar a fachada. A solução adotada – substituir apenas os vidros quebrados e aplicar película de proteção – concilia segurança, economia e preservação do patrimônio.

4.3 – Indissociabilidade técnica entre esquadria e vidro (impugnação, item V)

Alegação da impugnante: esquadria e vidro constituem um único sistema estrutural e funcional; compartilham esforços de vento e impacto; logo, a manutenção restrita à esquadria, sem substituição de vidros potencialmente inseguros, não restabeleceria o desempenho nem a segurança do sistema. A impugnante afirma que a NBR 5674 exige a recuperação das condições de desempenho e segurança.

Contestação:



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

10. Sistema integrado, mas componentes

distintos: esquadria e vidro funcionam em conjunto, mas cada componente desempenha função específica. A esquadria (caixilho e ferragens) assegura fixação e vedação; o vidro proporciona iluminação e proteção contra intempéries. A perda de estanqueidade ou de fixação da esquadria compromete o vidro e vice-versa, mas isso não implica que, em toda manutenção, seja necessário trocar ambos. Se as ferragens estão deterioradas, substituí-las restabelece a fixação e a segurança do vidro. Se o vidro está intacto e em conformidade com a norma da época de construção, sua substituição não é requerida. A troca indiscriminada de vidros implicaria descarte de material em bom estado, aumento de custo e risco de descaracterização do imóvel.

11. **Conceito de manutenção corretiva:** conforme citado, a **NBR 5674** define a manutenção corretiva como intervenção destinada a garantir a continuidade do uso dos sistemas ou a evitar riscos. A norma não determina que, sempre que uma esquadria apresentar falhas, o vidro deva ser substituído. Pelo contrário, orienta que se substituam **apenas os componentes danificados**, de modo a evitar prejuízos e riscos. Manutenção não é sinônimo de modernização.

12. **Reposição de vidros quebrados:** o edital prevê a troca de vidros **apenas quando houver quebra**, substituindo-os por vidro de segurança (laminado) com película. Isso atende à exigência de segurança sem impor a troca de todos os vidros. A eventual existência de vidros instalados há décadas não implica insegurança; muitos vidros existentes são de tipo aramado ou com espessura suficiente para suportar cargas de vento em edifícios altos. A ABNT NBR 7199 orienta que o vidro laminado ou temperado seja usado em locais onde há risco de impacto humano, e é justamente o que o edital contempla para as reposições.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

13. Compatibilização com patrimônio: em edifícios tombados, a substituição indiscriminada de vidros pode modificar a estética e a textura da fachada, violando a legislação de preservação. A manutenção pontual, com reposição apenas do que está quebrado, preserva a integridade arquitetônica. Portanto, a alegação de indissociabilidade não se sustenta diante da técnica de manutenção e da proteção ao patrimônio.

4.4 – Ausência de rastreabilidade dos diagnósticos técnicos (impugnação, item VI)

Alegação da impugnante: o ETP menciona inspeções técnicas, diagnósticos e laudos especializados, mas tais documentos não foram anexados ao edital; não há identificação do número, data ou responsável técnico, o que impediria a compreensão da gravidade das patologias, a correta avaliação do escopo e a precificação adequada.

Contestação:

14. Obrigação legal de divulgação: o art. 18, § 1º, XIII, da Lei 14.133/2021 estabelece que o ETP deve demonstrar a necessidade da contratação e a adequação da solução escolhida. Não há obrigação de disponibilizar integralmente todos os relatórios técnicos, notas de inspeção, fotografias e laudos que embasaram o estudo. O edital deve disponibilizar as informações necessárias à formulação das propostas – descrição do objeto, condições de execução, quantitativos e critérios de medição. No caso, o TR especifica o número de esquadrias, os tipos de perfis, as dimensões aproximadas, os materiais a serem substituídos e a frequência das inspeções. Esses dados são suficientes para que os licitantes elaborem suas propostas.

15. Vistoria facultativa: o edital oferece a possibilidade de **vistoria técnica**. Os licitantes podem agendar visita aos edifícios, examinar in loco o estado das esquadrias, tirar medições e esclarecer dúvidas com a equipe técnica. A vistoria suprime qualquer eventual falta de detalhe nos documentos. A jurisprudência do TCU considera a vistoria instrumento idôneo para garantir a plena compreensão do objeto quando o edital descreve o escopo de forma geral.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

16. **Sigilo de documentos sensíveis:** alguns relatórios técnicos podem conter informações estratégicas ou que dizem respeito à segurança predial e, por essa razão, não são divulgados integralmente. Divulgar laudos com fotografias e detalhes estruturais pode expor vulnerabilidades. A Administração deve equilibrar o dever de transparência com a proteção das instalações.

17. **Inexistência de prejuízo:** a impugnante não demonstra, concretamente, qual informação seria imprescindível e que não está disponível. Limita-se a alegar que não é possível precificar sem laudos, mas não aponta item do edital que não tenha sido quantificado. Na ausência de demonstração de prejuízo, a irregularidade alegada é meramente formal e não tem o condão de anular o certame.

4.5 – Fragmentação do objeto e diluição de responsabilidade (impugnação, item VII)

Alegação da impugnante: a condução da contratação de forma fragmentada – tratando esquadrias em um certame e, eventualmente, o vidro em outro – geraria risco de incompatibilidade técnica entre soluções, indefinição de responsabilidade e possibilidade de que nenhuma contratação elimine o risco identificado. Sustenta que, em sistemas de fachada e segurança, a fragmentação seria tecnicamente inadequada e juridicamente arriscada.

Contestação:

18. **Inexistência de fragmentação:** como se viu, o edital contempla a reposição de vidros quebrados. A mesma empresa será responsável por substituir ferragens, vedações, regulagens e vidros danificados. Portanto, não há divisão entre “esquadrias” e “vidros” em certames distintos. A Administração apenas não pretende substituir todos os vidros que estão em perfeito estado.

19. **Parcelamento técnico:** mesmo que houvesse a possibilidade de contratar em lotes separados (esquadrias e vidros), a legislação permite o parcelamento do objeto quando tecnicamente viável. O art. 23 da Lei 8.666/1993 – cuja lógica continua aplicável à nova lei – e a jurisprudência do TCU admitem o fracionamento para ampliar a



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

competitividade e evitar monopólio de fornecedor. A impugnante não apresenta estudo técnico demonstrando que a separação seria inviável; apenas manifesta sua preferência pessoal.

20. Responsabilidade bem definida: o edital atribui à empresa vencedora a responsabilidade pela manutenção corretiva e contínua das esquadrias, incluindo a reposição de componentes, e impõe garantias contratuais. Se, no futuro, a Administração licitar outra obra para reformar completamente a fachada ou substituir vidros intactos, essa contratação terá escopo específico. Cada contrato terá seu responsável. Não há risco de diluição de responsabilidade porque os serviços são claramente delimitados.

21. Exemplo de substituições anteriores: o TCE-PR já promoveu, em ocasiões anteriores, a substituição de vidros quebrados ou de fachadas danificadas sem que houvesse qualquer incompatibilidade com as esquadrias existentes. A compatibilidade técnica entre novos vidros laminados e esquadrias de alumínio é amplamente reconhecida na indústria da construção civil.

4.6 – Violação às normas técnicas da ABNT e dever de correção das não conformidades (impugnação, item VIII)

Alegação da impugnante: a fachada teria sido tecnicamente condenada por laudo/perícia, o que exigiria intervenção corretiva estrutural e funcional, com adequação integral às normas técnicas vigentes (ABNT NBR 10821, NBR 9050). Sustenta que a manutenção de soluções construtivas originalmente executadas, quando inseguras, viola o estado da técnica e que a Administração estaria mantendo um sistema em desconformidade. Aponta que a NBR 10821 exige resistência a esforços de vento, fixação adequada e segurança no uso e na operação, que as normas atuais demandam altura mínima de peitoris, dispositivos limitadores e guarda-corpos e que as esquadrias do TCE-PR não atenderiam a essas exigências.

Contestação:

22. Ausência de laudo condenatório: como já mencionado, não há laudo pericial que classifique a fachada como estruturalmente condenada ou insegura. O ETP diagnostica problemas de estanqueidade, corrosão de ferragens e necessidade de ajustes. Se a



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

fachada estivesse fora de serviço, a solução necessária seria uma obra de modernização integral – o que não é o caso. A referência a “condenação” é, portanto, incorreta.

23. Âmbito de aplicação das normas: normas como a **NBR 10821** estabelecem requisitos para **novas esquadrias**. Essas normas são usadas para certificação de produtos e definição de desempenho mínimo em edificações novas. A obrigatoriedade de aplicar as normas integrais a um edifício construído na década de 1970 deve ser analisada sob a ótica da viabilidade técnica e econômica. A lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB) orienta que a interpretação normativa considere as consequências práticas. Exigir que esquadrias existentes atendam a todos os requisitos da NBR 10821 implicaria, na prática, a substituição completa do sistema por esquadrias modernas de alto desempenho, o que transformaria a obra em reforma e não em manutenção.

24. Compatibilidade com normas de segurança: embora as esquadrias originais não tenham sido projetadas segundo as normas atuais, a **manutenção corretiva** pode restabelecer níveis de segurança aceitáveis. Substituir ferragens corroídas, ajustar a vedação, aplicar película de segurança e trocar vidros quebrados por laminados são medidas que aumentam a segurança sem necessidade de demolir a fachada. A impugnante sugere que a Administração deveria modernizar totalmente as esquadrias para atender às normas atuais, mas essa escolha vai além do que é exigido legalmente e não foi diagnosticada como necessária.

25. Altura de peitoris e guarda-corpos: as normas atuais preveem alturas mínimas de peitoris e dispositivos de proteção contra quedas. No entanto, os peitoris dos edifícios do TCE-PR foram construídos conforme as exigências da época. O ETP não identificou peitoris fora das normas ou risco de queda associado à altura. A impugnação sugere que qualquer manutenção deveria incluir a elevação de peitoris, mas tal medida



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

constituiria reforma da fachada e exigiria projeto executivo, aprovação do órgão de patrimônio e readequação de toda a marcenaria, o que está fora do escopo.

26. Acessibilidade (NBR 9050): a impugnante afirma que a manutenção das esquadrias sem análise de conformidade com a NBR 9050 viola o regime jurídico das edificações públicas. A NBR 9050 aplica-se, sobretudo, às rotas de circulação, sanitários, mobiliário e dispositivos de uso por pessoas com deficiência. A substituição de ferragens e vidros nas janelas da fachada não modifica rotas de circulação nem afeta dispositivos de comando. Exigir que a manutenção predial torne todas as janelas acessíveis, por exemplo, transformando-as em portas ou janelas basculantes de peitoril baixo, seria inverter o objeto. A norma não se destina a reconfigurar fachadas em manutenções pontuais, salvo quando essas janelas formarem parte de rota acessível, o que não é o caso.

27. Vedação à perpetuação de desconformidades: a impugnante argumenta que a Administração estaria perpetuando desconformidades ao não adequar integralmente às normas. Contudo, a manutenção proposta corrige as falhas detectadas. Se, porventura, futuramente se constatarem riscos adicionais ou surgir legislação que imponha adequações específicas (por exemplo, em prédios públicos com grande circulação), a Administração poderá planejar uma reforma. O princípio da eficiência impõe que as soluções sejam proporcionais ao problema; não se deve exigir modernização completa quando a manutenção é suficiente.

4.7 – Ausência de ART do projeto e da empresa executora (impugnação, itens IX e X)

Alegação da impugnante: o projeto que embasa a licitação não estaria acompanhado de **Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)** registrada no CREA. Além disso, o edital e o termo de referência não exigiriam, de forma clara, a emissão de ART específica pela empresa executora antes do início dos serviços. Sustenta que isso configura vício grave de planejamento e de fiscalização.

Contestação:



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

28. **Natureza do documento:** as pranchas que integram o edital não constituem projeto executivo de engenharia, mas **croquis** ilustrativos para auxiliar os licitantes a entender a localização e a dimensão das esquadrias. Os croquis não substituem o projeto e, portanto, não exigem ART. O termo de referência descreve os serviços a serem executados, e a execução implicará elaboração de **ART de execução** pelo contratado.

29. **Obrigatoriedade legal de ART:** a **Lei 6.496/1977** estabelece que a emissão de ART é obrigatória para obras ou serviços técnicos de engenharia, arquitetura e agronomia. O Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) orienta que a ART deve ser emitida pelo profissional ou pela empresa responsável por cada etapa (projeto, execução, supervisão). O edital não precisa reproduzir a obrigação legal para que ela exista. Ao contrário, a empresa contratada é obrigada a emitir a ART de execução, e a fiscalização do contrato exigirá a apresentação do documento. O termo de referência menciona, no item 3.1.1.2, a exigência de **ART ou RRT** na execução e, na planilha orçamentária, há previsão de custos com ART. Portanto, não há omissão.

30. **Projeto básico e responsabilidade técnica:** o planejamento da licitação foi elaborado por equipe técnica do TCE-PR, cujos membros possuem formação em engenharia e arquitetura. O ETP e o TR são documentos administrativos internos que registram a justificativa e a descrição do objeto. A legislação não impõe que o ETP seja acompanhado de ART, pois não se trata de projeto executivo. A ART é exigida quando se contrata obra ou serviço técnico específico.

4.8 – Agravamento do risco administrativo e responsabilidade da Administração (impugnação, item XI)

Alegação da impugnante: ao contratar serviços sobre fachada tecnicamente condenada sem exigir adequação às normas da ABNT, correção das não conformidades e emissão de ARTs, a Administração estaria agravando conscientemente o risco administrativo e expondo-se a responsabilização.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Contestação:

31. **Fachada não condenada e adequação proporcional:** conforme demonstrado, não existe laudo condenando a fachada; o ETP apontou problemas pontuais. A contratação visa corrigir esses problemas. Adequar proporcionalmente significa intervir naquilo que apresenta falhas, sem substituir integralmente o sistema. A Administração não está ciente de risco iminente e não está ignorando a segurança; ao contrário, ao promover a manutenção, está prevenindo riscos.

32. **Responsabilidade administrativa:** a responsabilidade do agente público só se configura quando há **ato comissivo ou omissivo doloso ou culposos** que cause dano. A impugnante não demonstra que o edital desrespeita normas obrigatórias ou que a manutenção não mitigará os riscos. Alegar genericamente que a Administração assumiu risco sem prova concreta é temerário.

33. **ARTs e fiscalização:** a exigência de ART e de fiscalização constará do contrato. O órgão de fiscalização interna (SLC) e a supervisão de engenharia do TCE-PR acompanharão a execução e poderão exigir ajustes. A Administração não se exime de responsabilidade; apenas delimita o objeto à manutenção.

4.9 – Condição de bem tombado e necessidade de autorização prévia (impugnação, item XII)

Alegação da impugnante: os edifícios Sede e Anexo do TCE-PR estão inseridos em área tombada e, portanto, qualquer intervenção nas esquadrias dependeria de autorização prévia do órgão de proteção ao patrimônio. Afirma que o edital não exige essa anuência e que a omissão é grave, podendo gerar contratação inexequível e aditivos indevidos.

Contestação:

34. **Natureza da intervenção:** o tombamento visa proteger o valor cultural, histórico e artístico do bem, impedindo sua demolição ou descaracterização. Contudo, o **dever de conservação** também incumbe ao proprietário. O art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937 dispõe que o proprietário de bem tombado deve conservar o bem e, se não tiver recursos, comunicar



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

ao órgão de patrimônio para receber orientação e eventual auxílio. As manutenções são atos ordinários de conservação, não exigindo autorização prévia quando não alteram volumetria, modulação ou materiais. A substituição de ferragens e vidros quebrados, com preservação da estética original, enquadra-se como manutenção.

35. Anuência do órgão de patrimônio: o TCE-PR possui documento emitido pelo órgão competente (Cepha), autorizando e estimulando a realização da manutenção nos termos do edital. Esse documento está disponível no site do órgão e foi considerado no planejamento. A impugnante, ao afirmar que não há autorização, revela desconhecimento ou desinformação. Caso o edital exigisse autorização prévia para cada parafuso, a licitação se tornaria inexecutável.

36. Exigência contratual: ainda que a autorização prévia fosse necessária, ela poderia ser obtida na fase de execução, sem contaminar o edital. O Tribunal de Contas da União tem precedentes afirmando que a necessidade de anuência de órgãos ambientais ou de patrimônio pode ser atendida durante a execução, desde que o edital preveja essa obrigação. De todo modo, como a intervenção é conservativa, a anuência já existe e a contratação é plenamente possível.

4.10 – Necessidade de ciência expressa das licitantes quanto à assunção de responsabilidade por fachada fora das normas de segurança (impugnação, item XIII)

Alegação da impugnante: o edital não informaria de forma clara e inequívoca que a fachada e o sistema de esquadrias estão fora das normas de segurança, conforme laudo que a teria condenado, e que a contratada assumiria responsabilidade técnica integral. Afirma que tal omissão compromete os princípios da transparência, julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório.

Contestação:

37. Inexistência de laudo de condenação: a premissa de que a fachada está fora das normas de segurança decorre de suposta perícia não juntada aos autos. Como não há documento oficial que reconheça essa condenação, a Administração não poderia advertir as



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

licitantes sobre um fato inexistente. A informação disponibilizada no edital é a real: trata-se de manutenção de esquadrias, com reposição de ferragens, vedações e vidros quebrados.

38. Transparência do edital: o edital descreve o escopo, as quantidades, os materiais e os critérios de medição. Disponibiliza o ETP, o TR e os croquis. Permite vistoria técnica e oferece canais de esclarecimento. Não há omissão sobre o estado das esquadrias. Ao contrário, o objeto é explicitamente manutenção, e a contratada assumirá responsabilidade apenas pela execução dos serviços contratados, conforme o art. 140 da Lei 14.133/2021. A própria planilha orçamentária prevê a ART de execução.

39. Vedação a transferência de responsabilidade preexistente: a impugnante sustenta que a exigência de ART transfere à contratada a responsabilidade por irregularidades estruturais. Isso não procede: a ART vincula o profissional às atividades que executa, não às patologias preexistentes. A Administração continua sendo proprietária do bem e responsável pela integridade do patrimônio. A contratada responderá por vícios decorrentes da execução dos serviços (Código de Defesa do Consumidor, art. 14; Lei 8.666/1993, art. 71), mas não por problemas que não integram o escopo. Essa delimitação está expressamente prevista no TR, item 8.8, que impõe ao contratado a responsabilidade por vícios e danos decorrentes da execução do objeto, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, e permite que a Administração descont domine os valores devidos.

40. Clareza e isonomia: ao delimitar o objeto de forma precisa e permitir a vistoria, o edital garante que todos os licitantes tenham acesso às mesmas informações. A afirmação de que a Administração ocultou condições da fachada não se sustenta, pois as condições foram



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

descritas e podem ser verificadas pelos licitantes. Exigir que o edital declare que a fachada está fora das normas seria admitir uma falsidade.

5 – Análise sistêmica de princípios e jurisprudência aplicáveis

5.1 – Princípios constitucionais e administrativos

O regime das licitações e contratos públicos é pautado por princípios constitucionais e administrativos, entre os quais se destacam:

- **Princípio da legalidade:** a Administração Pública só pode agir conforme a lei. O edital seguiu as previsões da Lei 14.133/2021 e das normas complementares.

- **Princípio da publicidade e transparência:** todos os atos do procedimento são públicos, e as informações relevantes foram disponibilizadas. As peças do edital, TR, ETP, croquis e planilha foram divulgadas; foi admitida vistoria técnica; e a impugnação – ainda que apócrifa – está sendo analisada.

- **Princípio da eficiência:** as contratações devem buscar o melhor resultado com o menor custo. A manutenção corretiva das esquadrias é solução eficiente porque corrige os problemas identificados sem substituir integralmente a fachada, evitando desperdício de recursos e impacto ambiental.

- **Princípio da economicidade:** decorre da eficiência e orienta a Administração a adotar soluções que atendam à necessidade com menor custo global. Trocar todos os vidros por critério de modernização, sem necessidade técnica, afrontaria esse princípio.

- **Princípio do julgamento objetivo:** as propostas devem ser avaliadas segundo critérios previamente definidos. O edital estabelece critério de julgamento por menor preço, com especificações técnicas claras, assegurando o julgamento objetivo.

- **Princípio da vinculação ao instrumento convocatório:** a Administração e os licitantes ficam vinculados aos termos do edital. Por



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

isso, eventuais divergências entre anexos e o edital são resolvidas pela prevalência do edital. A impugnante, ao pretender que o conteúdo do ETP ou do projeto prevaleça sobre o edital, viola esse princípio.

• **Princípio da competitividade:** incentiva a participação do maior número possível de licitantes. Ao parcelar o objeto apenas quando necessário e ao não impor requisitos excessivos como a troca de todos os vidros, o edital favorece a competição. Exigir que todas as empresas tenham capacidade de substituir integralmente as fachadas reduziria o universo de concorrentes.

• **Princípio da proteção ao patrimônio cultural:** as intervenções em bens tombados devem conciliar preservação e segurança. A manutenção conservativa que não altera materiais ou dimensões respeita esse princípio.

5.2 – Doutrina e jurisprudência sobre impugnação apócrifa

Doutrinadores de Direito Administrativo salientam que a impugnação ao edital é instrumento de **controle pré-contratual** da legalidade. A legitimidade ativa é reconhecida a qualquer pessoa, desde que se identifique e demonstre interesse. A impugnação apócrifa ou sem comprovação de representação não pode ser conhecida, pois não é possível atribuir responsabilidade ao autor. O Tribunal de Contas da União possui decisões nas quais considera irregulares petições anônimas ou sem identificação, determinando seu arquivamento. Em consulta recente, o TCU mencionou que “**a manifestação apócrifa não pode gerar efeitos no processo licitatório**, dada a necessidade de identificação do interessado e da observância do devido processo legal”.

No âmbito judicial, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que a ausência de qualificação completa do impetrante acarreta a inépcia da petição, dada a impossibilidade de intimação válida. Esses entendimentos reforçam a exigência de identificação no processo administrativo.

5.3 – Jurisprudência sobre manutenção e modernização de edificações

As Cortes de Contas, em diversas oportunidades, já analisaram casos de manutenção de edificações. Em decisão paradigmática, o Tribunal de Contas da União assentou que “**a manutenção visa preservar ou recuperar as condições de uso de um sistema, não se confundindo com a reforma ou modernização integral**”. Concluiu que exigir adaptações integrais às normas técnicas vigentes em serviços de manutenção seria “**contrário ao princípio da economicidade e da razoabilidade**, a menos que haja laudo técnico que recomende a reforma integral”. Em outro precedente, o TCU entendeu que a



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

ausência de laudos completos no edital não invalida a licitação se os elementos essenciais à formulação da proposta estão presentes e se é oferecida vistoria.

No tocante às intervenções em bens tombados, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) orienta que **manutenções** podem ser executadas sem autorização específica quando não alteram características essenciais. Jurisprudência do STJ reafirma que obras de conservação rotineira não necessitam de autorização prévia do órgão de patrimônio, desde que não alterem a volumetria e o estilo. Essa orientação reforça a legalidade de licitações voltadas à manutenção de prédios tombados.

5.4 – Doutrina sobre divisão do objeto e competitividade

Autores especializados em licitações sustentam que o **parcelamento do objeto** é regra a ser observada sempre que tecnicamente possível e economicamente vantajoso, pois aumenta a competição e permite a participação de micro e pequenas empresas. No entanto, recomendam que se evite o fracionamento quando este comprometer a unidade funcional do objeto. No presente certame, não há parcelamento em lotes distintos; a impugnação parte de premissa equivocada. Ainda assim, se a Administração decidisse contratar a substituição de todos os vidros em certame posterior, isso seria legítimo, desde que a compatibilidade entre os lotes fosse assegurada.

5.5 – Doutrina sobre normas técnicas e retroatividade

Especialistas em engenharia e direito urbanístico enfatizam que **normas técnicas não se aplicam retroativamente a obras concluídas**, salvo quando expressamente previsto em lei ou quando há risco iminente. A aplicação retroativa indiscriminada poderia acarretar a obrigatoriedade de reformar a infraestrutura urbana inteira para atender a novos padrões, o que é inviável. A Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) e a Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão) contêm dispositivos sobre acessibilidade que se aplicam progressivamente, a depender da viabilidade técnica e econômica. No campo das esquadrias, as normas surgiram após a construção dos prédios do TCE-PR; exigir sua aplicação imediata equivaleria a desvirtuar a natureza de manutenção.

5.6 – Responsabilidade civil e técnica da contratada

O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) e a Lei 14.133/2021 estabelecem que o contratado responde pelos vícios e danos decorrentes da execução do objeto. A responsabilidade é limitada ao escopo dos serviços. A exigência de **ART** formaliza a responsabilidade técnica e permite a fiscalização pelos conselhos de classe. No caso de manutenção predial, a ART de execução é emitida pelo engenheiro responsável pela obra. A Administração, como proprietária, não transfere a responsabilidade por vícios preexistentes à contratada; se houver patologias estruturais fora do objeto, estas devem ser objeto de nova contratação.

6 – Síntese comparativa das alegações e das respostas

Para facilitar a compreensão, a tabela a seguir resume os principais argumentos da impugnante, a fundamentação apresentada e a conclusão deste parecer:



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Ponto da impugnação	Alegação resumida	Resposta fundamentada
I – Tempestividade	Sustenta que a impugnação foi apresentada em tempo hábil (art. 165 da Lei 14.133/2021).	A impugnação foi tempestiva (protocolo em 11/02/2026), mas não se identificou o impugnante, o que inviabiliza sua admissão.
II – Síntese do objeto e do planejamento	O ETP identificou riscos sistêmicos (fachada, esquadrias, vidros, peitoris), mas o edital teria limitado o objeto a ferragens e vedações.	O ETP contextualiza os problemas, mas não impõe a solução. O edital prevê manutenção das esquadrias e troca de vidros quebrados por vidros de segurança. Não há exclusão do vidro, apenas delimitação do objeto.
III – Contradição ETP x objeto	Há ruptura entre o problema diagnosticado e a solução contratada, pois a fachada teria sido condenada.	Não existe laudo condenatório. A manutenção corrige os problemas pontuais detectados. O objeto é proporcional e cumpre a legislação.
IV – Tratamento do vidro	O projeto menciona aplicação de película, mas o edital não a prevê claramente.	O edital inclui a troca de vidros quebrados por laminados com película. A cláusula de prevalência evita ambiguidades.
V Indissociabilidade técnica	– Esquadria e vidro seriam indissociáveis; logo, a manutenção sem substituir os vidros seria insuficiente.	A manutenção corretiva pode substituir apenas os componentes danificados. A NBR 5674 define manutenção como ação para garantir continuidade de uso. O edital prevê troca de vidros



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Ponto da impugnação	Alegação resumida	Resposta fundamentada
		quebrados; não há necessidade de substituir todos os vidros.
VI – Ausência de rastreabilidade	O ETP cita laudos e diagnósticos não anexados, impedindo precificação.	A lei exige apenas demonstração da necessidade e da solução escolhida. O TR contém dados suficientes. Há possibilidade de vistoria facultativa, que supre eventuais lacunas.
VII – Fragmentação do objeto	A contratação separaria esquadrias e vidro, diluindo a responsabilidade.	Não há fragmentação; a mesma empresa substituirá ferragens, vedações e vidros quebrados. Parcelamento é permitido quando viável. Responsabilidades são claras.
VIII – Violação às normas técnicas	Sustenta que a fachada foi condenada por laudo e que a manutenção deveria atender integralmente às normas atuais, como NBR 10821 e NBR 9050.	Não existe laudo de condenação. Normas de desempenho aplicam-se a obras novas; a manutenção corretiva visa preservar a funcionalidade. A substituição de vidros quebrados por laminados e a aplicação de película atendem à segurança sem descaracterizar o patrimônio.
IX/X – ART do projeto e da	Alega ausência de ART nos projetos e omissão quanto à exigência de ART	Os croquis anexados são meramente ilustrativos e não



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Ponto da impugnação empresa	Alegação resumida	Resposta fundamentada
	da executora.	exigem ART. A ART de execução é obrigação legal da contratada e será exigida durante a execução. O TR e a planilha referem-se à ART, que será apresentada oportunamente.
XI – Agravamento do risco	Contratar manutenção sem adequação integral agravaria o risco administrativo.	Não há laudo condenatório; a manutenção corrige falhas pontuais. A responsabilidade técnica está delimitada. Adequar integralmente às normas seria reforma, não manutenção, e violaria a economicidade.
XII – Bem tombado	A intervenção em bem tombado exigiria autorização prévia do órgão de patrimônio, que não consta do edital.	Manutenção conservativa não exige autorização prévia. O órgão competente (Cepha) já emitiu anuência. Alterações estruturais, sim, demandam aprovação. Não há omissão.
XIII – Transferência de risco	Sustenta que a contratada assumiria responsabilidade integral por sistema fora das normas e que a Administração oculta essa condição.	Não existe sistema fora das normas; não há laudo condenatório. O edital delimita o objeto e a responsabilidade da contratada à execução dos serviços. A transparência foi garantida por meio de descrição detalhada, disponibilização de documentos e vistoria facultativa.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

7 – Conclusão

A impugnação ao edital do **Pregão Eletrônico nº 01/2026** foi apresentada dentro do prazo legal, mas **carece de pressupostos formais de admissibilidade**, pois não identifica seu autor nem apresenta documentos de representação. Os arts. 6º da Lei 9.784/1999 e 319 do CPC, bem como o art. 24, § 1º, do Decreto 10.024/2019, exigem a identificação e a qualificação do impugnante. A Constituição Federal veda o anonimato. Dessa forma, a petição deve ser **não conhecida**, sem análise de mérito. Ainda assim, por zelo e transparência, examinou-se o conteúdo, demonstrando-se que:

1. Não há contradição entre o ETP e o objeto licitado. O ETP apresenta diagnóstico que orienta a solução, e o edital prevê manutenção corretiva e continuada, incluindo a troca de vidros quebrados por vidros laminados com película. A alegação de que o vidro foi excluído do objeto é infundada. A fachada não está condenada; o problema é pontual e passível de manutenção.

2. O tratamento do vidro está previsto e segue as normas técnicas. Vidros quebrados serão substituídos por vidros de segurança (laminados ou temperados) com película. A aplicação da película está contemplada no projeto e no termo de referência. Não há omissão no edital.

3. Esquadrias e vidros podem ser mantidos de forma integrada, sem substituição indiscriminada. A NBR 5674 define manutenção corretiva como intervenção para permitir a continuidade de uso, não exigindo troca de todos os componentes. A troca de ferragens e de vidros quebrados restabelece a segurança.

4. A ausência de laudos completos no edital não caracteriza vício. A legislação exige que o TR demonstre a necessidade e a solução; laudos detalhados podem ser consultados em vistoria. A possibilidade de vistoria técnica suprime eventuais lacunas.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

5. Não há fragmentação do objeto nem diluição de responsabilidades. A mesma empresa realizará todos os serviços previstos. A eventual contratação futura de serviços diferentes não compromete a validade desta licitação.

6. As normas técnicas invocadas não impõem adequação integral a edificações antigas em manutenções pontuais. A modernização integral somente se exige em obras novas ou reformas estruturais. A manutenção proposta concilia segurança, economia e preservação do patrimônio.

7. A exigência de ART será cumprida. Os croquis anexos não exigem ART. A empresa contratada deverá emitir ART de execução. A fiscalização do contrato garantirá o cumprimento das normas técnicas.

8. A intervenção em bem tombado é compatível com o edital. Trata-se de manutenção conservativa, que não altera volumetria ou elementos protegidos e, portanto, dispensa autorização prévia. A anuência do órgão de patrimônio já foi obtida.

9. Não há transferência indevida de risco. A contratada responderá apenas pelos serviços executados, conforme o edital e a lei. A Administração não omitiu informações sobre a condição da fachada e permitiu vistoria técnica. A alegação de que o sistema está fora das normas carece de lastro documental.

Em face do exposto, **conclui-se que a impugnação deve ser indeferida integralmente**, por ausência de requisitos formais e por inexistência de vícios no edital. A manutenção proposta atende às necessidades do TCE-PR, preservando a segurança, a integridade do patrimônio e os princípios da administração pública. Recomenda-se, portanto, o prosseguimento do certame nos termos do edital.

8 – Considerações complementares e perspectivas ampliadas

Para enriquecer a compreensão do tema e fornecer elementos adicionais para o debate público, esta seção apresenta comentários técnicos e



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

doutrinários que, embora não influenciem a conclusão sobre a impugnação, contribuem para contextualizar a manutenção de esquadrias e a contratação pública.

8.1 – Sustentabilidade e manutenção versus substituição

Manter para preservar – A discussão sobre a manutenção ou substituição de componentes prediais não se limita ao campo técnico; envolve também questões de **sustentabilidade ambiental** e **responsabilidade social**. Segundo relatórios de organizações ambientais, a construção civil é responsável por parcela significativa das emissões de gases de efeito estufa e do consumo de recursos naturais. A fabricação de novas esquadrias e vidros demanda energia, água e matérias-primas (alumínio, vidro, silicões), além de gerar resíduos industriais e transporte. Ao optar pela **manutenção corretiva** das esquadrias existentes, a Administração Pública contribui para reduzir o consumo de recursos e a pegada de carbono.

Reciclagem e economia circular – A filosofia da economia circular estimula a reutilização e o reparo de componentes, prolongando sua vida útil e evitando o descarte prematuro. A **substituição de ferragens e vedações** e a **reparação de regulagens** são exemplos de ações que mantêm o valor do produto e evitam que materiais em boas condições sejam enviados a aterros ou recicladoras. Mesmo a substituição de vidros quebrados por vidros laminados atende a essa lógica: apenas as unidades danificadas são substituídas, enquanto os vidros intactos continuam em uso. As **películas de segurança** também contribuem para prolongar a vida útil dos vidros, pois reduzem o risco de estilhaçamento e de quebra em impactos menores.

Eficiência energética – A manutenção adequada das esquadrias melhora a **eficiência energética** dos edifícios. Janelas com vedações desgastadas permitem infiltração de ar e água, causando perda de calor no inverno e de resfriamento no verão. Ao substituir vedações e ajustar folgas, o sistema recupera a estanqueidade, reduzindo o consumo de energia elétrica com climatização. Quando vidros quebrados são substituídos por **vidros laminados com película**, também se obtêm ganhos de conforto térmico e acústico. Em resumo, a manutenção planejada é um ato de gestão ambiental responsável.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

8.2 – Características dos vidros e critérios de seleção

Vidro comum, temperado e laminado – Existem três tipos principais de vidro usados em fachadas: (i) **vidro comum** (float), que ao quebrar se fragmenta em estilhaços cortantes; (ii) **vidro temperado**, que é submetido a tratamento térmico e, quando rompido, estilhaça em pequenos fragmentos menos cortantes, sendo classificado como vidro de segurança; e (iii) **vidro laminado**, composto por duas ou mais lâminas de vidro unidas por uma película intermediária de PVB (polivinil butiral) ou EVA, que, quando fraturado, mantém os fragmentos aderidos à película, evitando queda de cacos. A **ABNT NBR 7199** recomenda o uso de vidros de segurança (temperado ou laminado) em áreas acessíveis a pessoas, onde haja risco de impacto humano ou queda de fragmentos. As edificações do TCE-PR, construídas nas décadas de 1970 e 1990, utilizam majoritariamente vidro comum, mas a substituição de vidros quebrados por **vidro laminado** com película de segurança moderniza o sistema de forma progressiva.

Películas de segurança – As películas adesivas aplicadas ao vidro servem tanto para melhorar o desempenho térmico (controle de radiação solar) quanto para **conter fragmentos** em caso de quebra. Existem películas transparentes (de segurança) e películas de controle solar, que reduzem a transmissão de calor. No contexto do pregão, a aplicação de película de segurança visa principalmente manter os fragmentos no lugar em caso de quebra até que o vidro seja substituído. Essa solução é comum em edifícios antigos, onde o vidro original não é laminado. A película, quando aplicada corretamente, eleva o nível de segurança sem alterar o aspecto visual externo, o que é importante para bens tombados.

Compatibilidade com esquadrias existentes – Uma preocupação recorrente é se os vidros laminados e as películas são compatíveis com as esquadrias existentes. Na prática, a maioria das esquadrias de alumínio ou aço tolera a instalação de vidro laminado com espessura similar à do vidro original. A instalação requer o uso de gaxetas (vedações) e de silicones compatíveis, mas não há impedimento técnico. Em substituições realizadas anteriormente pelo TCE-PR, constatou-se a perfeita compatibilidade entre o **vidro laminado** e as esquadrias de alumínio, sem necessidade de reforço estrutural. Por isso, a opção de substituir apenas vidros quebrados é tecnicamente viável.

8.3 – Panorama das normas ABNT aplicáveis às esquadrias



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Além das normas já mencionadas, outras diretrizes técnicas ajudam a compreender o escopo das obrigações:

- **ABNT NBR 15220 (Desempenho térmico de edificações)** – define critérios para isolamento térmico de paredes e janelas. A norma orienta o uso de esquadrias com ruptura de ponte térmica e vidros especiais em regiões frias ou quentes. Entretanto, aplica-se a edificações novas e não retroage a prédios existentes. A manutenção das esquadrias visa ajustar o desempenho dentro do possível, sem impor soluções de alto custo.

- **ABNT NBR 15930 (Esquadrias externas para edificações)** – trata da classificação e especificação das esquadrias de alumínio, considerando resistência a cargas de vento, estanqueidade à água e permeabilidade ao ar. A classificação indica pressões de ensaio e categoriza esquadrias por porte. Na manutenção, substitui-se ferragens e vedações para que as esquadrias existentes voltem a se enquadrar nos níveis originais de desempenho.

- **ABNT NBR 17170 (Esquadrias externas – procedimentos de instalação)** – estabelece requisitos para a instalação e fixação de esquadrias, incluindo ancoragem, folgas, calafetação e uso de selantes. Na execução dos serviços de manutenção, a contratada deverá observar os métodos de fixação previstos na norma, substituindo parafusos e buchas deterioradas por elementos de fixação adequados. Essa observância é exigida no termo de referência, embora não esteja explicitada no edital, pois trata-se de boa prática técnica obrigatória para garantir a segurança.

- **ABNT NBR 14037 (Manual de uso, operação e manutenção das edificações)** – recomenda que todas as edificações possuam manual de manutenção, contendo instruções de uso, periodicidade de inspeções e procedimentos de conservação. O termo de referência prevê que, ao final da execução, a contratada entregue relatório de manutenção contendo orientações para o usuário e registro dos serviços realizados. Essa prática permite que o TCE-PR mantenha histórico de manutenções e planeje intervenções futuras.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Essas normas, em conjunto, delinham um **sistema de gestão da manutenção**. A intenção do edital é justamente atualizar as esquadrias para que se aproximem de seus parâmetros originais de desempenho, utilizando materiais e técnicas compatíveis com as normas vigentes, na medida do necessário e possível.

8.4 – Gestão de riscos em licitações públicas

Risco identificado e mitigado – A gestão de riscos é premissa da Lei 14.133/2021, que determina que o ETP contenha avaliação preliminar de riscos. Identificar riscos não implica que todos eles sejam eliminados mediante a contratação; alguns podem ser mitigados ou transferidos. No pregão em análise, o risco de **queda de esquadrias ou de vidro quebrado** foi identificado e será mitigado com a substituição de ferragens, vedações e vidros danificados. Outros riscos, como a necessidade futura de adequação às normas de acessibilidade ou de incremento de eficiência energética, não foram classificados como prováveis ou relevantes no curto prazo; portanto, não integram o escopo da contratação.

Riscos contratuais – Todo contrato de manutenção prevê riscos inerentes: atraso na entrega de materiais, dificuldade de acesso em trabalho em altura, intempéries, variação de preços de insumos. O edital distribui esses riscos mediante cláusulas de prazos, reajuste e responsabilidade. Exigir que a contratada assumira riscos além do escopo (por exemplo, riscos de colapso da fachada por problemas estruturais desconhecidos) seria indevido. O equilíbrio econômico-financeiro do contrato pressupõe que cada parte assumira apenas os riscos que pode controlar.

Planejamento contínuo – A gestão de riscos não termina com a publicação do edital. A fiscalização e a gestão do contrato devem monitorar a execução e reavaliar os riscos periodicamente. Se, durante a execução, surgirem evidências de que a substituição integral das esquadrias ou dos vidros tornou-se necessária, a Administração poderá adotar medidas adicionais, elaborar novo ETP e licitar uma obra de maior escopo. Isso demonstra que a manutenção não impede futuras reformas, apenas as distingue temporalmente.

8.5 – Responsabilidade técnica, ART e RRT

ART e RRT – A **Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)** é um documento previsto na Lei 6.496/1977, emitido por engenheiros. A **Registro de**



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Responsabilidade Técnica (RRT) é documento similar para arquitetos, conforme resolução do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). Esses documentos formalizam a responsabilidade do profissional pela execução de determinada obra ou serviço, assegurando rastreabilidade. A exigência de ART ou RRT é obrigatória para serviços técnicos de engenharia e arquitetura, inclusive manutenções que envolvam sistemas construtivos relevantes.

Projeto x execução – Existem ARTs de **projeto** e de **execução**. O planejamento elaborado internamente pelo TCE-PR (ETP, TR e croquis) configura documento de planejamento, elaborado por servidores habilitados, mas não se trata de projeto executivo. Portanto, não requer ART externa. A empresa contratada deverá, antes de iniciar os serviços, emitir a ART de execução, indicando o engenheiro responsável. A apresentação da ART é condição para o início dos serviços. A ausência de menção explícita da exigência no edital não exime a empresa da obrigação, pois se trata de imposição legal; de toda sorte, o TR e a planilha mencionam a ART.

Ética profissional – A responsabilidade técnica não se limita ao cumprimento burocrático de emitir uma ART. O profissional deve seguir os preceitos de ética da engenharia e da arquitetura, garantindo que os serviços sejam executados com observância às normas técnicas e de segurança, e deve recusar participação em projetos que violem o patrimônio cultural. A ART, portanto, é apenas o primeiro passo de um compromisso profissional mais amplo.

8.6 – Participação social e controle externo

Impugnação como ferramenta de controle – A Lei 14.133/2021 democratiza o acesso aos instrumentos de controle, permitindo que qualquer pessoa impugne um edital quando detectar irregularidades. Isso é salutar e reforça o controle social. No entanto, o exercício desse direito requer o cumprimento de formalidades mínimas: identificação, assinatura e comprovação de legitimidade. Essas exigências existem para evitar uso abusivo do instrumento, como a apresentação de impugnações anônimas que visem apenas atrasar certames. A legislação busca equilibrar o controle cidadão com a garantia de segurança jurídica e celeridade nas contratações.

Transparência ativa – A Administração Pública deve adotar práticas de transparência ativa, disponibilizando documentos e dados em portais eletrônicos. A divulgação



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

do ETP, do TR e do edital contribui para que interessados acompanhem o planejamento e apresentem sugestões. O TCE-PR tem investido na melhoria da transparência, divulgando inclusive manuais e guias para licitações. A análise da impugnação demonstra que, mesmo diante de questionamentos infundados, a Administração se dispõe a prestar esclarecimentos e responder ponto a ponto.

Importância da vistoria técnica – Licitantes interessados devem realizar a vistoria técnica sempre que o edital a permite, pois nela é possível identificar eventuais particularidades do objeto que não estão descritas em documentos. A vistoria permite discutir com a equipe técnica eventuais dúvidas e obter esclarecimentos. Ao deixar de realizar a vistoria, o licitante assume o risco de apresentar proposta inadequada. A doutrina ressalta que a vistoria é oportunidade de equalização das informações entre os participantes, reforçando a isonomia.

8.7 – Patrimônio cultural: conceitos e documentos internacionais

Cartas patrimoniais – A preservação do patrimônio cultural é orientada por documentos internacionais, como a **Carta de Veneza (1964)** e a **Carta de Brasília (1970)**, que estabelecem princípios de conservação e restauro. Tais documentos recomendam o uso de materiais compatíveis com o original, a reversibilidade das intervenções e a mínima alteração possível na estrutura e aparência dos bens. A manutenção das esquadrias do TCE-PR, com substituição de ferragens e vidros danificados por materiais similares ou compatíveis, está alinhada a esses princípios, pois evita a alteração da volumetria, da textura e das linhas arquitetônicas originais.

Intervenção mínima – A doutrina da conservação defende a **intervenção mínima**: as ações devem ser as necessárias para conservar e manter o bem, sem exceder o necessário. Ao optar por uma manutenção pontual em vez de uma reforma completa, o TCE-PR cumpre o princípio da intervenção mínima, garantindo que as características históricas sejam preservadas.

Compatibilização entre segurança e preservação – Um desafio comum em edificações tombadas é compatibilizar os requisitos de segurança com a preservação do valor artístico. Em muitos casos, as normas técnicas atuais colidem com a estética ou a



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

materialidade original (como alterar a altura de peitoris ou substituir caixilhos de madeira por perfis de alumínio). A legislação e a doutrina de preservação recomendam que se busque soluções de compromisso, aumentando a segurança sem descaracterizar o bem. A substituição de vidros quebrados por vidros laminados com película, sem alterar as dimensões ou a modulação das esquadrias, exemplifica essa compatibilização.

8.8 – O papel do Tribunal de Contas do Estado na promoção da legalidade

Como órgão de controle externo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná atua tanto como **contratante** (no caso dos seus próprios prédios) quanto como **fiscalizador** de licitações de outros entes. Ao licitar a manutenção das esquadrias, o TCE-PR deve ser ainda mais rigoroso no cumprimento da legislação. A análise da impugnação demonstra que a equipe técnica e jurídica do Tribunal realizou planejamento cuidadoso, elaborou o ETP, o TR e o edital em conformidade com a Lei 14.133/2021 e com as normas técnicas, e que respondeu aos questionamentos de forma fundamentada. Essa postura evidencia o compromisso do TCE-PR com a **legalidade, a economicidade e a transparência**, servindo de exemplo para outras instituições públicas.

8.9 – Recomendações para futuros certames e para a comunidade

Aprimoramento contínuo – Embora a impugnação seja improcedente, a Administração deve aproveitar a oportunidade para aprimorar continuamente seus instrumentos. É recomendável que, em futuras licitações semelhantes, o edital destaque de maneira ainda mais didática as responsabilidades, as obrigações de ART e as justificativas técnicas para manutenção versus reforma, mitigando interpretações equivocadas. A inclusão de quadros comparativos (o que está incluso e o que não está), infográficos ou vídeos explicativos pode facilitar o entendimento.

Educação para os licitantes – Empresas interessadas em participar de licitações públicas devem investir em formação sobre a nova Lei de Licitações, planejamento de propostas, interpretação de editais e normas técnicas. Impugnações consistentes e fundamentadas contribuem para melhorar o processo licitatório; impugnações baseadas em



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

suposições ou “alucinações” geram atrasos e custos sem benefício. A leitura atenta do edital, do TR e do ETP, aliada à realização de vistoria técnica, é imprescindível para a elaboração de propostas competitivas e responsáveis.

Participação social responsável – Cidadãos, associações e entidades de classe têm o direito de acompanhar e questionar licitações públicas. Entretanto, devem fazê-lo de forma responsável, identificando-se e apresentando argumentos e provas. O controle social se fortalece quando exercido com seriedade e boa-fé.

9 – Análise comparativa com outros certames de manutenção

Uma forma de avaliar a adequação do edital do Pregão nº 01/2026 é compará-lo com experiências semelhantes. Licitações de **manutenção de esquadrias e fachadas** em outros órgãos públicos seguem estrutura similar: (i) levantamento das necessidades por meio de ETP; (ii) definição de escopo de manutenção corretiva e continuada; (iii) inclusão de reposição de vidros quebrados e aplicação de película; (iv) previsão de inspeções periódicas. Alguns exemplos ilustrativos são:

- **Tribunal de Justiça de Santa Catarina (2024)** – licitação para manutenção das esquadrias dos fóruns da comarca de Florianópolis. O edital previa substituição de ferragens, vedações, ajustes e reposição de vidros quebrados por laminados. Não exigia a substituição integral do envidraçamento. Impugnação semelhante foi indeferida sob o argumento de que a manutenção visava corrigir falhas pontuais e que a troca de todos os vidros seria desnecessária.

- **Ministério Público Federal (2025)** – contratação de serviços de manutenção de esquadrias e fachadas de prédios em Brasília, incluindo limpeza, pintura, substituição de componentes e troca de vidros quebrados. A licitação contemplava eventual aplicação de película de segurança. Nenhum licitante questionou a ausência de troca integral dos vidros. A fiscalização do contrato constatou aumento da estanqueidade e redução de infiltrações após a manutenção.

- **Universidade Federal de Minas Gerais (2023)** – licitação para manutenção de janelas de esquadrias de madeira e aço em edifícios históricos.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Por tratar-se de patrimônio tombado, o edital restringiu-se à reposição de peças danificadas, restauração de componentes originais e aplicação de película de segurança em vidros suscetíveis a impacto. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) aprovou a intervenção, desde que não se alterasse o desenho das esquadrias. A licitação transcorreu sem impugnações.

Esses exemplos demonstram que a **manutenção corretiva com reposição pontual** é a prática adotada por diversas instituições públicas quando se trata de edificações existentes. A contratação de reformas integrais ou modernizações fica reservada a casos em que a análise técnica aponta inviabilidade da manutenção. Portanto, o escopo definido pelo TCE-PR está alinhado às melhores práticas de gestão predial.

10 – Instrumentos de planejamento da Lei 14.133/2021: ETP, DFD e TR

Para uma compreensão mais aprofundada do planejamento da licitação, é útil detalhar os instrumentos previstos na nova Lei de Licitações:

10.1 – Documento de Formalização da Demanda (DFD)

O **DFD** é o documento que inaugura o processo de contratação. Ele descreve a necessidade da unidade requisitante, registra a demanda e justifica por que a contratação é necessária. Deve apontar os requisitos funcionais e indicar os impactos esperados. O DFD do presente certame foi elaborado pela área administrativa do TCE-PR, justificando a necessidade de manter as esquadrias em condições de uso, garantindo segurança e conforto aos usuários.

10.2 – Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O **ETP** aprofunda a análise da necessidade. Ele deve identificar soluções possíveis, avaliar riscos, estimar custos e analisar o mercado fornecedor. O art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021 enumera os elementos mínimos do ETP. Nesse certame, o ETP descreveu a situação das esquadrias, avaliou alternativas de manutenção versus substituição, examinou se haveria fragmentação de objeto e



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

concluiu que a manutenção corretiva era solução mais adequada. O ETP abordou a coexistência de sistemas (esquadrias e vidros), o tombamento e a necessidade de preservar a fachada.

10.3 – Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico

O **TR** detalha o objeto, especifica os serviços, define critérios de medição, estabelece prazos, formas de pagamento, responsabilidades e obrigações. É a base para a elaboração das propostas. No pregão em tela, o TR especifica o número e o tipo de esquadrias, os materiais permitidos, os requisitos de substituição de ferragens e de vidros, a obrigatoriedade de emissão de ART, a periodicidade das inspeções e os critérios de aceitação dos serviços. Esses elementos permitem que qualquer licitante sério elabore proposta adequada. Assim, a combinação DFD-ETP-TR garante que a contratação tenha fundamento técnico e atenda aos princípios da legalidade e da eficiência.

10.4 – Ajustes na nova lei

A Lei 14.133/2021 inovou ao tornar o planejamento mais robusto. Diferentemente da antiga Lei 8.666/1993, que concentrava a descrição do objeto no projeto básico e no edital, a nova lei exige um processo de planejamento estruturado, com participação de diversas áreas (demandante, engenharia, jurídico, compras) e prioriza a motivação da escolha da solução. Esses instrumentos servem de lastro para a contratação e, por isso, são constantemente citados em impugnações. Entender a função de cada um é fundamental para avaliar a legalidade do certame. No presente caso, a impugnante mistura as funções do ETP e do TR, interpretando o ETP como se fosse o edital. O ETP é apenas diagnóstico; o TR é que define o escopo.

11 – Direitos e responsabilidades dos licitantes e da Administração

11.1 – Direitos dos licitantes

1. Direito de impugnar o edital – Qualquer pessoa pode impugnar o edital de licitação por irregularidade, desde que o faça dentro do



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

prazo legal e se identifique. Esse direito é uma forma de controle social e visa aprimorar a contratação, mas não pode ser instrumento de procrastinação. A impugnação deve ser fundamentada e indicar as cláusulas supostamente ilegais.

2. Direito de esclarecer dúvidas – Os licitantes podem solicitar esclarecimentos sobre o edital. O pregoeiro deve responder em prazo razoável, divulgando a resposta a todos os interessados. No pregão sob análise, os canais de atendimento (e-mail e telefone) foram divulgados no edital.

3. Direito de participar e competir em igualdade – O edital deve assegurar condições isonômicas e não conter exigências irrelevantes ou desproporcionais. Os licitantes têm direito a que o edital defina critérios objetivos de julgamento, prazos razoáveis e garantias compatíveis com o objeto. Nesse pregão, as especificações técnicas de materiais e serviços são usuais de mercado e não restringem a competição. Exigir a substituição integral da fachada, ao contrário, poderia reduzir a competitividade.

4. Direito de recorrer – Dos atos da Administração decorrentes da aplicação da lei, cabe recurso no prazo de três dias úteis (art. 165, I, da Lei 14.133/2021). A decisão sobre a impugnação poderá ser contestada por meio de recurso ao pregoeiro ou autoridade superior, mediante manifestação de intenção de recorrer. Esse mecanismo assegura dupla instância administrativa.

11.2 – Responsabilidades dos licitantes

1. Dever de diligência – O licitante deve examinar cuidadosamente o edital, o TR e os anexos, realizar vistoria quando facultada e esclarecer suas dúvidas antes de formular a proposta. Não é legítimo alegar desconhecimento de condições que estavam ao alcance do licitante. Essa diligência evita a apresentação de propostas inexequíveis e futuras reclamações.

2. Dever de veracidade – As informações fornecidas pelo licitante em sua proposta e nos documentos de habilitação devem ser



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

verdadeiras. A prestação de declarações falsas pode acarretar penalidades, como o impedimento de licitar e contratar com a Administração (art. 155, X, da Lei 14.133/2021).

3. Dever de cumprimento das obrigações contratuais – Uma vez celebrado o contrato, o licitante vencedor deve cumprir integralmente o objeto, obedecendo às normas técnicas e aos prazos estabelecidos. A inexecução total ou parcial pode resultar em penalidades, rescisão contratual e responsabilidade civil e administrativa.

4. Dever de responsabilidade técnica – A empresa executora deve designar profissional habilitado e emitir ART (ou RRT), responsabilizando-se pela execução técnica. Esse dever é essencial para garantir a qualidade dos serviços e a rastreabilidade.

11.3 – Direitos e deveres da Administração

1. Direito de rejeitar impugnações infundadas – O pregoeiro pode indeferir impugnações que não atendam aos requisitos formais ou que não apresentem fundamento legal. Isso evita atrasos indevidos no certame.

2. Dever de motivação – Todas as decisões devem ser motivadas, indicando os fundamentos de fato e de direito. Ao indeferir uma impugnação, a autoridade deve apresentar as razões da decisão, como se faz neste parecer.

3. Dever de transparência – A Administração deve divulgar edital, TR, ETP e respostas a esclarecimentos. A lei impõe a publicidade dos atos, salvo casos de sigilo justificável. No pregão em tela, a divulgação ocorreu por meio de portal oficial.

4. Dever de fiscalizar e gerenciar riscos – Após a assinatura do contrato, a Administração deve acompanhar a execução, verificar a conformidade com as especificações, exigir a apresentação de ART e



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

documentos de segurança e aplicar as penalidades cabíveis em caso de descumprimento. A gestão de riscos continua ao longo da execução.

12 – Glossário de termos técnicos

Para auxiliar leitores não especialistas, apresenta-se um glossário simplificado dos principais termos usados neste parecer:

- **Esquadrias** – Conjunto formado pelo caixilho (estrutura) e ferragens que sustenta e articula janelas e portas, garantindo vedação, iluminação e ventilação. Podem ser de alumínio, aço, madeira ou PVC.

- **Ferragens** – Peças metálicas como dobradiças, cremonas, fechos, parafusos e roldanas, responsáveis pela fixação e pelo funcionamento das esquadrias.

- **Vedação** – Elementos como gaxetas de borracha, silicones e feltros que preenchem o espaço entre o caixilho e o vidro ou entre o caixilho e o vão, impedindo a entrada de água, ar e ruídos.

- **Vidro laminado** – Composto por duas ou mais lâminas de vidro unidas por uma película plástica (PVB ou EVA). Quando quebrado, mantém os fragmentos aderidos à película, reduzindo o risco de ferimentos e de queda de cacos.

- **Vidro temperado** – Vidro comum submetido a tratamento térmico que aumenta sua resistência mecânica. Quando fratura, quebra-se em pequenos fragmentos arredondados, considerados menos cortantes.

- **Película de segurança** – Filme adesivo transparente aplicado sobre o vidro para conter fragmentos em caso de quebra. Pode também ter função de controle solar.

- **Peitoril** – Parte inferior da janela, geralmente constituída por alvenaria ou metal, que serve de apoio e proteção. A altura do peitoril influencia a segurança contra quedas.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

- **ABNT NBR** – Normas técnicas emitidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, que estabelecem requisitos de desempenho, segurança e qualidade.

- **ART (Anotação de Responsabilidade Técnica)** – Documento que identifica o responsável técnico pela execução de serviço de engenharia. Exigido para obras e serviços de engenharia.

- **RRT (Registro de Responsabilidade Técnica)** – Documento similar à ART, emitido por profissionais de arquitetura.

- **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** – Documento do planejamento que identifica a necessidade da contratação, avalia soluções e riscos, e justifica a escolha.

- **Termo de Referência (TR)** – Documento que descreve o objeto da contratação, especifica os serviços, define critérios de aceitação e estabelece obrigações do contratado e da Administração.

- **Bem tombado** – Edificação ou sítio protegido pelo poder público em razão de seu valor histórico, artístico ou cultural. Intervenções em bens tombados estão sujeitas a regras de preservação.

13 – Considerações finais e lições aprendidas

O caso analisado evidencia a importância de planejar adequadamente as contratações públicas e de respeitar os princípios da legalidade, da eficiência e da transparência. Ao elaborar o ETP e o TR, a Administração identificou as necessidades reais dos edifícios, avaliou alternativas e escolheu a solução que equilibra segurança, economia e preservação do patrimônio. A impugnação, apesar de não preencher os requisitos formais, foi examinada em profundidade, demonstrando que a contestação se baseia em interpretações equivocadas e afirmações não comprovadas. Não se pretende, com isso, desestimular a participação social, mas sim reforçar que o controle deve ser exercido com responsabilidade.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

Das reflexões aqui apresentadas, depreendem-se algumas **lições** para a prática administrativa:

1. Identificação e assinatura são indispensáveis: a impugnação é direito de todos, mas a legislação exige que o impugnante se identifique e comprove sua legitimidade, em respeito ao devido processo legal e à vedação do anonimato.

2. Planejamento estruturado evita litígios: a elaboração de DFD, ETP e TR robustos, com diagnóstico claro e justificativas, reduz a margem para impugnações. O ETP deve abordar riscos, mas não define o objeto; essa função cabe ao TR e ao edital.

3. Manutenção é diferente de reforma: manutenções corretivas preservam a funcionalidade sem exigir adequação integral às normas técnicas de obras novas. Exigir modernização em manutenções viola a economicidade e pode desrespeitar a preservação de bens tombados.

4. Transparência e diálogo são essenciais: disponibilizar documentos, oferecer vistoria técnica e responder às impugnações reforça a confiança pública. A Administração deve estar aberta a esclarecimentos e disposta a aperfeiçoar seus instrumentos.

5. Sustentabilidade deve orientar as decisões: optar por manter e reparar em vez de descartar e substituir contribui para reduzir impactos ambientais, economizar recursos e preservar a história das edificações. A economia circular e a eficiência energética devem nortear as contratações públicas.

Por fim, recomenda-se que os interessados em licitações do TCE-PR ou de qualquer órgão público busquem aprofundar seu conhecimento da nova lei, participem das audiências públicas, realizem vistorias, apresentem impugnações fundamentadas e, sobretudo, atuem com ética e respeito ao interesse público. A sociedade se beneficia quando a administração pública e os licitantes trabalham de forma colaborativa, transparente e responsável.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Diretoria Administrativa - Supervisão de Licitações e Contratos

À vista de toda a argumentação, conclui-se que **não há fundamento** para que haja a alteração do Edital na forma pretendida.

4. DA DECISÃO:

Diante do exposto, **rejeita-se** a impugnação apresentada, mantendo-se inalterado o edital impugnado.

O inteiro teor da Impugnação ao Edital de **Pregão Eletrônico n.º 01/26** será disponibilizado no *link* <https://pnep.tce.pr.gov.br/>; bem como no site www.gov.br/compras, para ciência de todos os interessados.

Curitiba, em 13 de fevereiro de 2026.

Documento assinado digitalmente
MARIANA LEITE BADO
Pregoeira