TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	524859/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ
INTERESSADO:	ALFA RESIDUOS LTDA, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, WILSON BLEY LIPSKI
ADVOGADO / PROCURADOR	ADRIANO MARCOS MARCON, ANA CLAUDIA GRIGGIO, ANDRE LUIZ SCUSSIATO FARIAS, BARBARA DE SOUZA FENLEY KRAUSE, ELIZABET NASCIMENTO POLLI, FABIANA DE ALMEIDA PASCHOTTO SILVESTRIN, FERNANDA BENDER COLLODEL, FERNANDO BLASZKOWSKI, FERNANDO MASSARDO, FILIPE EMANUEL NEVES DA SILVA, FRANCYANE HANSEN FERREIRA, GIANNY VANESKA GATTI FELIX, INÁCIO HIDEO SANO, IVO KRAESKI, IZABELI DOMBROSKI, JANCELINE LABEGALINI SOARES, JOAO PAULO DE PAULA KIRSCH, JOELMA SILVIA SANTOS PINTO, JOSE CARLOS PEREIRA MARCONI DA SILVA, JOSIANE BECKER, JULIANA FAGUNDES KRINSKI, JULIANA MORAIS, KATIA CRISTINA GRACIANO JASTALE, LARISSA RAMOS PONTONI, LORENA MORO DOMINGOS DAL MOLIN, LUCIANO ELIAS REIS, LUCIANO SILVA DE LIMA, MARCUS VENÍCIO CAVASSIN, MARIA LUCIA DEMETRIO SPARAGA, MARIELZA FORNACIARI BLOOT, MARINA ELISE COSTA DAL LIN, MAURICI ANTONIO RUY, MAYRA DE SOUZA SCREMIN, MOEMA REFFO SUCKOW, RAFAEL KNORR LIPPMANN, RAFAEL STEC TOLEDO, RAQUEL CANCIO FENDRICH TESSARI, RUBIA MARA CAMANA, SAMIR WINTER
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 4261/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico n.º 172/2024 promovido pela Companhia de Saneamento do Paraná. Contratação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos. Suposta inexequibilidade da proposta vencedora. Diligências realizadas pela Administração Pública que atestaram a viabilidade da proposta. Ausência de vícios de legalidade no procedimento licitatório. Improcedência.

I. RELATÓRIO

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

Trata-se de Representação da Lei de Licitações formulada pela empresa **ALFA RESÍDUOS LTDA.** contra a **Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar)**, em face da licitação promovida por meio do Pregão Eletrônico n.º 172/2024, que teve como objeto a contratação de serviços de coleta, pesagem, transporte e destinação final dos resíduos das Estações de Tratamento de Água (ETA) nos municípios de Colombo, Pinhais, São José dos Pinhais, Curitiba e Araucária.

A Representante sustenta, à peça 3, que a empresa Cetric — declarada vencedora do certame com uma proposta de R$ 4.030.000,00 (quatro milhões e trinta mil reais) — apresentou uma oferta inexequível por estar abaixo de 70% (setenta por cento) da média aritmética das demais propostas válidas; que a Sanepar não considerou adequadamente as inconsistências na composição dos custos da Cetric, o que resultaria em uma proposta incapaz de ser executada sem prejuízo à qualidade do serviço; que deve ser concedida a medida cautelar para suspender a licitação ou o contrato já homologado; e que a sua proposta deve ser declarada como vencedora e a Cetric desclassificada, ou o contrato celebrado deve ser anulado.

Por intermédio do Despacho n.º 1086/24 - GCFSC (peça 24), antes de decidir sobre a concessão da medida cautelar, determinei a intimação da Sanepar para que se manifestasse sobre as alegações da Representante, em até 48 (quarenta e oito) horas.

À peça 27, a Representada, por sua vez, contestou as alegações da Representante, argumentando que houve a perda de objeto, pois a licitação já foi homologada e o contrato com a empresa Cetric foi assinado em 31/07/2024, com a ordem de serviço emitida em 01/08/2024, de modo que deve ser extinta a presente representação, uma vez que o certame foi concluído sem vícios insanáveis; que a proposta da Cetric é exequível, pois cada empresa possui métodos diferentes de execução e, no caso da Cetric, ela realiza todas as etapas com recursos próprios (sem terceirização), além de utilizar biogás como combustível, o que reduz custos operacionais, sendo que a Cetric já havia executado contratos semelhantes para a Sanepar com êxito; que há presunção de legalidade, eis que a Cetric comprovou

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

tecnicamente sua capacidade de executar o contrato; que a decisão de que a proposta era exequível foi baseada em documentos e pareceres que indicam a viabilidade financeira e operacional; que que suspender o contrato causaria prejuízos graves à administração e ao interesse público, já que o serviço de coleta e destinação de resíduos é contínuo e essencial, podendo gerar multas ambientais e prejudicar a saúde pública; que foi indeferido um pedido de liminar em um mandado de segurança impetrado pela Representante na 2ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, o que reforça a legalidade do certame e da contratação; e que deve ser julgada improcedente o presente feito, com o indeferimento da medida cautelar solicitada pela Representante.

À peça 49, por meio do Despacho n.º 1131/24 - GCFSC, após considerar os argumentos de ambas as partes interessadas, **neguei a concessão da medida cautelar** pleiteada, entendendo que a suspensão da licitação traria prejuízos à administração pública, ao meio ambiente e à saúde pública, além de resultar em custos mais elevados. Contudo, recebi a representação para análise de mérito sobre eventuais irregularidades.

Intimada a se manifestar sobre o mérito, a Sanepar defendeu, à peça 57, a viabilidade da proposta da Cetric (vencedora da licitação), em suma, argumentando que deve ser dada continuidade na contratação realizada, uma vez que a Cetric já realizou serviços semelhantes em diversos contratos anteriormente firmados com a Sanepar, demonstrando sua capacidade técnica; que a proposta da Cetric foi analisada e considerada exequível, conforme o Parecer Técnico n.º 133/2024 (peça 44, fl. 3), de modo que a inexequibilidade alegada pela Representante é uma presunção relativa; que a Cetric apresentou todas as habilitações exigidas e comprovou capacidade técnica, jurídica e financeira; que a Cetric executa diretamente todas as etapas do serviço, sem terceirizações, e utiliza biogás, o que reduz os custos operacionais, justificando o valor mais baixo da proposta; que a Cetric está executando o contrato de forma satisfatória, com base em resultados já aferidos; e que a representação deve ser julgada improcedente, pois a proposta da Cetric se mostra tecnicamente adequada e vantajosa para a administração.

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

A **Coordenadoria de Gestão Estadual** (Instrução n.º 961/24 - CGE, peça 63) concluiu que a licitação seguiu os trâmites corretos; que a proposta da Cetric é adequada ao contrato, tendo ela demonstrado, de forma clara, sua capacidade de atender às exigências contratuais e que a sua proposta era exequível; que as diligências realizadas confirmaram a viabilidade da proposta, inexistindo indícios de inexequibilidade; e que deve ser julgada **improcedente** a representação.

O **Ministério Público de Contas** (Parecer n.º 1046/24 - 6PC, peça 64) concordou com a Coordenadoria de Gestão Estadual, afirmando que a Sanepar seguiu corretamente o procedimento, promovendo as diligências necessárias para confirmar a viabilidade da proposta; que não foram identificados vícios no julgamento do recurso administrativo da Representante; e que a **improcedência** da representação é a medida que se impõe, já que a proposta da Cetric foi devidamente justificada e considerada válida pela Sanepar.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A presente representação versa sobre a suposta inexequibilidade da proposta vencedora no Pregão Eletrônico n.º 172/2024, promovido pela Representada, a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar). Nesta minha análise, entendi necessário considerar os princípios que regem as contratações públicas, especialmente os previstos na Lei Federal n.º 14.133/2021[1], bem como a jurisprudência consolidada sobre o tema.

II.I. Exequibilidade das Propostas e Dever de Diligência

A exequibilidade das propostas licitatórias é um dos aspectos fundamentais para a lisura e eficiência do processo licitatório. Nos termos do art. 59, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021, quando houver indícios de inexequibilidade, a Administração Pública pode promover diligências para que o licitante demonstre a viabilidade de sua proposta. Vejamos:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que: (...)

[1] Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

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

> § 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

Como observado ao longo do processo, o dispositivo acima foi corretamente aplicado pela Representada ao solicitar à Cetric que comprovasse sua capacidade de executar o contrato pelos valores ofertados.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União corrobora essa necessidade de cautela do Poder Público, determinando que a proposta só pode ser considerada inexequível após a verificação de que os preços ofertados são manifestamente inviáveis, conforme reza a Súmula n.º 262:

> **Súmula n.º 262:** O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Nesse sentido, o processo de diligências realizado pela Sanepar permitiu à Cetric apresentar planilhas de custos detalhadas e justificar seus preços, apontando como fatores de economia a utilização de biogás, a frota própria e a ausência de terceirização.

II.II. Critério de Inexequibilidade Relativa

A Lei Federal n.º 14.133/2021, por meio do artigo acima transcrito, não exige a desclassificação automática de propostas que estejam abaixo de um determinado percentual das demais ofertas. Portanto, a Administração Pública não deve desclassificar imediatamente uma proposta aparentemente inexequível, mas sim promover diligências para permitir que o licitante comprove a viabilidade da sua oferta. Ou seja, o procedimento de análise de inexequibilidade deve considerar fatores específicos do licitante, como sua estrutura organizacional, tecnologias utilizadas e metodologias de execução, de modo a evitar desclassificações automáticas.

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

O entendimento de que o critério da inexequibilidade é relativo também é acompanhado pela jurisprudência e deve ser avaliado à luz das particularidades de cada licitante, como a estrutura, a logística e a tecnologia utilizadas. Essa flexibilização visa justamente garantir a competitividade no certame, conforme preconizado pela Súmula n.º 262 do Tribunal de Contas da União, que reconhece que propostas com preços significativamente baixos devem ser analisadas, permitindo ao licitante justificar a exequibilidade de sua oferta, desde que comprovada sua viabilidade operacional.

A ideia de que o critério da inexequibilidade é relativo também é amplamente aceita na doutrina especializada sobre licitações e contratos administrativos. Um dos principais autores que trata desse tema é Marçal Justen Filho e o seu entendimento é de que a exequibilidade deve ser avaliada com base nas capacidades individuais de cada licitante e que fatores como economia de escala, tecnologias inovadoras ou recursos próprios podem justificar propostas com preços significativamente inferiores: "*A inexequibilidade de preços não pode ser presumida de modo absoluto. Cada proposta deve ser examinada com base nas particularidades do licitante, considerando-se sua capacidade técnica, organizacional e suas condições operacionais para execução do contrato.*".[2]

Como vemos, há flexibilidade no exame da inexequibilidade e a avaliação não é absoluta, dependendo da análise das peculiaridades do caso concreto, levando-se em consideração a eficiência e a capacidade técnica do licitante e observando que preços inferiores ao estimado podem resultar de condições vantajosas específicas, como o uso de novas tecnologias ou a otimização dos processos de produção.

No presente caso, tenho que a Sanepar, ao observar uma discrepância nos valores, procedeu corretamente solicitando justificativas adicionais à Cetric, que comprovou sua capacidade por meio de documentos detalhados. Ademais, a referida empresa já prestava os mesmos serviços em contrato emergencial, pelos mesmos valores, reforçando a confiança na exequibilidade da

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei 14.133/2021.** 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.

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

proposta por parte da Representada. Logo, a Cetric atendeu aos requisitos estabelecidos no edital e na legislação vigente.

II.III. Vícios de Motivação

A Representante argumentou que houve vício de motivação no ato administrativo que julgou improcedente seu recurso administrativo. Contudo, conforme observo do **Parecer Técnico n.º 133/2024 - GPDAG** (peça 44, fl. 3) e das peças constantes nos autos, a decisão da Representada foi devidamente fundamentada, tendo a Cetric apresentado justificativas concretas e plausíveis para o valor proposto, conforme exaustivamente abordado acima.

Dessa forma, entendo que não houve ilegalidade ou abuso de poder por parte da Administração Pública, agindo em conformidade com os princípios da ampla defesa e do contraditório.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações.

Com o trânsito em julgado da decisão e adotadas as providências pertinentes, amparado no art. 398, § 1º, do Regimento Interno[3], determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

[3] **Art. 398**. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

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

Julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações.

Com o trânsito em julgado da decisão e adotadas as providências pertinentes, amparado no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

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

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

Plenário Virtual, 5 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 23.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

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