



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 362980/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE NOVA TEBAS
INTERESSADO: CLODOALDO FERNANDES DOS SANTOS, FELIPE VUJANSKI, GABAS & LAUXEN - ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA, MARILEA DA SILVA CHIQUETTI, MUNICÍPIO DE NOVA TEBAS, VIA PREFERENCIAL SERVIÇOS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: DENISE DE SOUZA PALAORO, ELIANE ANDRADE GONÇALVES, ELISANGELA MARCELI AREANO ARDUIN, MARCO ANTONIO BARBOSA, SANDRO ARAÚJO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1927/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações.
Revogação de medida cautelar.
Homologação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar para a suspensão do certame, formulada por GABAS & LAUXEN – ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA. em face do Município de Nova Tebas em razão de possíveis irregularidades perpetradas na condução da Concorrência Eletrônica n.º 02/2024, que teve o seguinte objeto:

“execução, sob regime de empreitada por preço global, tipo menor preço, da seguinte obra: “Pavimentação de vias urbanas em blocos de concreto intertravados, área de 15.609,42 m², compreendendo as seguintes etapas: serviços preliminares; terraplenagem; drenagem, base e sub-base; revestimento; meio-fio e sarjeta; serviços de urbanização; sinalização de trânsito; e ensaios de controle tecnológico”.

Em suma, a representante se insurge contra a decisão que a desclassificou do certame sob o argumento de que não teria demonstrado a exequibilidade de sua proposta.

Afirma que, após apresentar sua proposta, foi convocada pela comissão de licitação para comprovar a sua exequibilidade, uma vez que o seu valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

era inferior a 75% do montante orçado pela administração, tendo oferecido justificativas à Comissão e exibido orçamento feito junto ao seu fornecedor com relação ao item de maior relevância.

No entanto, relata que foi surpreendida com a decisão de desclassificação embasada em parecer técnico de engenheiro, o qual não estaria devidamente fundamentado.

Assevera que a Comissão não agiu com a devida “diligência” a fim de perseguir a proposta mais vantajosa para o município, omitindo-se em buscar maiores esclarecimentos junto a ora representante, tendo decidido pela inexecutabilidade da proposta e rejeitado a proposta mais vantajosa para o município, no valor de R\$ 4.450.000,00, aceitando a proposta no valor de R\$ 5.345.000,00 (oferecida por VIA PREFERENCIAL SERVIÇOS LTDA).

Argumenta que, diante dessa significativa diferença de valores, a Comissão deveria desconfiar do próprio preço orçado, sugerindo que a administração pública não possui o pleno domínio de perfil econômico das empresas do ramo, e ressaltando que o preço pode ser inexequível para um e perfeitamente exequível para outro que trabalha com recursos próprios, economia de escala, ou mesmo com margem de lucro menor.

Após apresentação de manifestação preliminar do Município (peças 18/21), por determinação do Despacho n.º 645/24-GCDA (peça 22), os autos seguiram para a Coordenadoria de Obras Públicas-COP para apresentar subsídios ao pedido de concessão de medida cautelar.

Em suma, a unidade técnica argumentou haver indícios de que a proposta da GABAS & LAUXEN – ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA. seja exequível, ressaltando a necessidade da análise do restante da documentação referente ao processo licitatório, as quais não estavam nos autos nem disponibilizadas no portal da transparência.

Por meio do Despacho n.º 677/24 – GCDA (peça 24), foi concedida a medida cautelar pleiteada, determinando-se a suspensão do Contrato n.º 60/2024 decorrente do processo licitatório Concorrência Eletrônica n.º 02/2024 do Município



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Nova Tebas, no estado em que se encontra, dada a constatação do preenchimento dos requisitos autorizadores da medida.

Ato contínuo, o Município manifestou-se nos autos indicando link para a consulta da íntegra do processo licitatório, o qual foi disponibilizado no portal de transparência, além de juntar cópia do termo de referência, do memorial descritivo, da ata da sessão, dentre outros documentos (peças 27/47). Determinou-se, ainda, a citação de *Clodoaldo Fernandes dos Santos* (prefeito municipal) e de *Felipe Vujanski* (agente de contratação), como representados; e da Via Preferencial Serviços Ltda., como interessada.

A decisão que concedeu a medida cautelar foi homologada pelo Pleno deste Tribunal por meio do Acórdão n.º 1635/24-STP (peça 72).

Logo após, o Município de Nova Tebas, o prefeito municipal e o agente de contratação comprovaram o cumprimento da decisão, informando que o Contrato n.º 60/2024 foi suspenso por prazo indeterminado, juntando cópia do Decreto n.º 93/2024 (peça 53) e do comprovante da publicação desse ato de suspensão (peça 54).

Também apresentaram contraditório às peças 61 e 65, acompanhada da documentação pertinente (peças 62/63 e 66/70).

A empresa interessada também se manifestou às peças 74/76.

Com as informações trazidas pela Municipalidade, e diante do pedido para que fosse revista a decisão que concedeu a medida cautelar, os autos retornaram à Coordenadoria de Obras Públicas para nova manifestação (Despacho n.º 744/24, peça 73).

A Coordenadoria de Obras Públicas manifestou-se por meio da Instrução n.º 18/24, concluindo que a ora representante não demonstrou a exequibilidade da sua proposta.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. FUNDAMENTO E VOTO

De início, cumpre relembrar que a decisão concessiva da medida cautelar para a suspensão da execução do Contrato n.º 60/2024, proferida no Despacho n.º 677/24 – GCDA (posteriormente homologado pelo Acórdão n.º 1635/24-STP), embasou-se, sobretudo, nos argumentos trazidos no parecer técnico da Coordenadoria de Obras Públicas à peça 23, a seguir transcritos, no qual a unidade concluiu “*haver fortes indícios de que a proposta da parte autora seria exequível*”. Tais argumentos foram incorporados às razões de decidir deste relator, vejamos:

Relativamente ao referido parecer técnico, vale transcrever os argumentos lançados pela Coordenadoria de Obras Públicas desta Casa à peça 23, que **apontam haver fortes indícios de que a proposta da parte autora seria exequível, os quais adoto como razões de decidir:**

Quanto ao mérito da representação, consta do Parecer Técnico – 03/05/2024, peça 20, fls. 77/80, elaborado pelo engenheiro civil Luciano Aparecido Vidal Pinto, que analisou a exequibilidade/inexequibilidade da proposta de preço da representante quanto ao item bloco de concreto para pavimentação, sextavado, de arestas 25 x 25 cm e espessura de 8 cm, com resistência à compressão de 35 MPa (Mega Pascal).

Consta daquele documento que o parecerista fez contato pessoal com um vendedor da empresa que orçou os blocos para a representante e este confirmou os valores orçados, retificando, apenas, o endereço para entrega do pedido para o Município de Nova Tebas, centro (fl. 78).

Além disso, teria obtido as seguintes informações em sua diligência:

- local de entrega: Nova Tebas (referência: centro);
- veículo de entrega: carreta;
- forma de entrega: paletizado;
- quantidade de paletes por entrega: 18 unidades;
- quantidade de metro quadrado por palete: 10,52 m²;
- quantidade de peças por metro quadrado: 25 peças.

Projetando a quantidade de peças para executar toda a obra (cerca de 15.600 m²), a quantidade de peças por paletes e a quantidade de cargas (viagens) para concluir toda a entrega, o parecerista, tomando por base consulta realizada com o “freteiros” locais, concluiu que, somente com os custos do transporte, seriam dispendidos R\$ 250.000,00 e, resumindo (fl. 78):

- R\$ 1.294.020,00 o valor do insumo;
- R\$ 250.000,00 o custo do frete;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- R\$ 1.044.020,00 seria o saldo entre o valor de venda, deduzido o custo do transporte. Acrescentou, ainda, que o Município de Tebas possui uma fábrica de artefatos de cimento produzindo os elementos sextavados a um custo de R\$ 2,50 por unidade, considerando os custos dos silos, prensa, estação vibratória, automatização da paletização e mão de obra exclusivamente para alimentação dos silos e retirada dos produtos acabados (fl. 79), ao passo que a fornecedora da representante produz a R\$ 2,67 por unidade ou, R\$ 66,92 por metro quadrado de insumo.

Todavia, sem ser conclusivo quanto à inexecutabilidade da proposta da representante, destacou a sua preocupação com a aquisição dos blocos, pela ora representante, de terceiros: “A proponente baseia-se que este item, com grande relevância na orçamentação global, como evidência para a execução da obra, porém, consideramos que há um grande equívoco, pois o valor a ser pago (custo) para a empresa terceirizada representa, aproximadamente, 30 % do valor global de contrato, sendo assim a proponente ficará a mercê da terceirizada para o prosseguimento das atividades inclusive o comprometimento de 1/3 do contrato” (fl. 77).

Com base em seus levantamentos, concluiu que a representante estaria “transferindo responsabilidade quanto ao efetivo da obra” e que “Salutar o comentário a respeito da passividade de responsabilidade para uma empresa terceirizada, da qual não terá nenhuma responsabilidade e/ou vínculo com o contrato, ora firmado” (fl. 79). Em conclusão, atesta que a “obra é considerada de média a alta complexidade face a todas as suas particularidades, donde teremos pó ora teremos barro nas vias, onde há pessoas habitando e com intuito de ter a melhor harmonia de seu entorno” (fl. 79).

Não obstante a percuciente manifestação apresentada pelo douto parecerista, ousamos divergir.

Inicialmente, adotando os critérios para avaliar a complexidade de uma obra de engenharia propostos pela Nota Técnica IBR 001/2021, do Instituto Brasileiro e Auditoria de Obras Públicas, **de plano cumpre afastar a caracterização da obra contratada pelo Município de Tebas como sendo de média a alta complexidade.**

A IBR 001/2021, considera que as obras comuns de engenharia seriam aquelas obras: (i) corriqueiras, (ii) de baixa complexidade técnica, (iii) e de menor risco de engenharia, (iv) quase sempre de pequeno e médio portes, para as quais (v) não exista qualquer dificuldade para se estabelecer as especificações técnicas, os memoriais descritivos dos serviços e os respectivos padrões de qualidade desejados pela Administração. Acrescenta que são aquelas cujos materiais, equipamentos e métodos construtivos sejam (vi) usuais e para as quais (vii) exista grande número de fornecedores e de executores (empresas e profissionais) no mercado local ou regional (que é aquele mercado que costuma suprir a demanda no caso de obras de pequeno e médio portes).

Para ilustrar, apresenta um rol exemplificativo de obras comuns, do qual consta expressamente a pavimentação com lajotas ou pisos intertravados.

Assim, tecnicamente, não se pode considerar o objeto da concorrência Eletrônica 2/2024 como sendo de “média a alta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

complexidade”, autorizando afastar a preocupação do parecerista com a “terceirização” do fornecimento dos blocos de concreto sextavados, diante de um falso risco à execução da obra. Isto porque não há elementos técnicos nos autos que possam demonstrar a apontada inexecutabilidade da proposta – ou, eufemisticamente, não executabilidade da proposta por conta deste pretendo risco, até porque o edital não veda ou exige que os blocos de concreto sextavados devem ser fornecidos pelo próprio licitante. Quanto ao custo do fornecimento apresentado pela representante no certame, mostra-se oportuno analisar as informações presentes em um outro procedimento de desclassificação do mesmo certame, mas desta feita em relação à segunda colocada.

Neste ponto importa apenas destacar a existência de outros orçamentos para o fornecimento dos mesmos pavimentos sextavados, os quais se diferenciam apenas em relação a pequenas alterações nas respectivas dimensões. As propostas foram formuladas ex works, isto é, o produto é entregue no chão da fábrica - sem os custos de transporte (fls. 5/7):

FORNECEDOR	CUSTOS (R\$)	
	UNITÁRIO	TOTAL
Artefatos de Cimento Estrela	70,00	R\$ 1.092.659,40
AMJ Artefatos de Cimento	90,00 ³	R\$ 1.404.900,00
TECNOBLOCO	54,87 ⁴	R\$ 856.520,70

Descontando-se o valor do transporte dos insumos, calculado pelo parecerista (R\$ 250.000,00), o valor líquido do fornecimento estimado pelo engenheiro Luciano Aparecido Vidal Pinto (R\$ 1.044.020,00) ficou muito próximo do cotado pela Artefatos de Cimento Estrela (R\$ 1.092.659,40) e acima, ainda, do preço da TECNOBLOCO (R\$ 856.520,70). Esses números permitem apontar uma coerência com o custo do fornecimento apresentado pela representante, contrariamente ao concluído pela comissão de licitação. Portanto, considerando esses fatos, a ausência de quaisquer documentos relacionados com o termo de referência, às demais propostas comerciais, em especial da proposta vencedora – que já firmou o contrato com o Município de Tebas em 06/06/2024, conforme consta do sítio eletrônico do Município - não se pode afirmar, ao menos em sede preliminar do pedido de concessão de medida cautelar, que a proposta da GABAS & LAUXEN – ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA. seja inexequível. De forma contrária, há fortes indícios de que sua proposta seja exequível, nos termos da fundamentação exposta. Questão que carece de esclarecimentos está relacionada à decisão do Município de Tebas de não fornecer os blocos de concreto sextavados para a pavimentação, os quais são produzidos pelo Município um custo relativamente competitivo, segundo concluiu o engenheiro civil parecerista, até porque, como bem anotado naquela manifestação, tal custo representa expressivos 30% do valor global do contrato (peça 20, fl. 77).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse diapasão, para uma avaliação conclusiva dos custos envolvidos na licitação, é necessário que o Município apresente a documentação faltante, inclusive o termo de referência elaborado para dar suporte à Concorrência Eletrônica n.º 02/2024, além das propostas dos demais licitantes, inclusive os desclassificados, da ata de julgamento do certame e demais documentos relacionados à licitação.

(grifos)

Tecidas tais considerações, verifica-se que restou configurado o requisito do *fumus boni iuris*, nos termos da fundamentação.

Na nova manifestação apresentada, o Município de Nova Tebas trouxe outros elementos a fim de reforçar a decisão no sentido da inexequibilidade da proposta da empresa representante.

Também atentou para o fato de que a origem da verba é estadual, decorrente do Convênio n.º 69/2024-SECID celebrado entre o Estado do Paraná, por intermédio da Secretaria de Estado das Cidades e do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, e o Município de Nova Tebas, exigindo cuidados redobrados com a contratação de propostas com valores muito abaixo dos indicados pelo SINAPI, visto que podem desaguar na devolução da diferença entre o valor do projeto e do orçamento, para posteriormente, num cenário muito provável de pedido de aditivo, o Município Representado se ver obrigado a custear o valor majorado com recursos próprios.

Pois bem.

Quanto à formação dos preços, o Município esclareceu que no presente certame os preços orçados tiverem por base o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), com as planilhas orçamentárias pré-formatadas pelo Serviço Social Autônomo PARANACIDADE.

A Municipalidade também informou, a título de complementação, que nessa semana, houve uma significativa majoração dos índices de custos da SINAPI, elevando o custo da lajota de cimento sextavado 8cm dos R\$ 222,44 (duzentos e vinte e dois reais e quarenta e quatro centavos) para R\$ 277,00 (duzentos e setenta e sete reais), portanto, mais de cinquenta reais em apenas um item que compõe a obra de engenharia licitada, o que representa uma atualização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do valor total para R\$ 6.636.280,82 (seis milhões, seiscentos e trinta e seis mil, duzentos e oitenta e dois centavos), sinalizando forte tendência de alta no preço do material de construção.

Assim, ao menos nesta fase de cognição sumária, é possível afastar eventual irregularidade quando a essa questão, até mesmo por força da premissa de que os atos administrativos do Poder Executivo possuem *presunção* de legitimidade.

No que se refere à exequibilidade da proposta da empresa representante, vislumbra-se dos autos que a Municipalidade apresentou análise minuciosa em sede de contraditório que sugerem a inexecuibilidade da proposta, como se verifica a seguir:

(...)

Certo é que o receio da inexecuibilidade pode ser transformado em números, bastando uma análise sintética da planilha abaixo. Vejamos.

DO ORÇAMENTO	
VALOR PROPOSTO (-26,80%)	R\$ 4.450.000,00
DOS ELEMENTOS SEXTAVADOS	
VALOR ORÇADO PARA AQUISIÇÃO DOS MATERIAIS	R\$ 1.294.020,00
DA MÃO DE OBRA	
CONSIDERANDO 24,02 % DE ALIQUOTA PARA MÃO DE OBRA, TEREMOS:	R\$ 1.440.554,63
BDI 16,74 % (MÉDIA)	
BDI 18,20 % (OBRA)	
BDI 15,28 % (MATERIAIS E EQUIPAMENTOS)	R\$ 744.930,00
SALDO	
VALOR ORÇADO - CUSTO (ELEMENTOS) - MÃO DE OBRA - BDI (MÉDIA)	R\$ 970.495,37
ITENS A SEREM EXECUTADOS	
SERVIÇOS PRELIMINARES	
TERRAPLENAGEM	
DRENAGEM	
BASE / SUB-BASE	
REVESTIMENTO	
MEIO-FIO E SARIETA	
SERVIÇOS DE URBANIZAÇÃO	
SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO	
ENSAIOS TECNOLÓGICOS	
SALDO	
ITENS A SEREM EXECUTADOS - SALDO	R\$ 2.087.259,52
SALDO	
ITENS A SEREM EXECUTADOS - SALDO	R\$ 1.116.764,15

Note Excelência, que a hipótese de exequibilidade da proposta de R\$ 4.450.000,00 (quatro milhões, quatrocentos e cinquenta mil) não se sustenta quando forem subtraídos os demais custos (aqueles desprezados ou menosprezados).

Explicando, a soma do custo dos sextavados (orçamento sem frete) no valor de R\$ 1.294.020,00, mais o custo da mão de obra no valor de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.440.554,63, mais a média do BDI no valor de R\$ 744.930,00, mais os serviços preliminares à colocação do revestimento no valor de R\$ 2.087.259,52, perfaz um custo total a ser suportado pela empresa contratada de R\$ 5.566.764,15 (cinco milhões, quinhentos e sessenta e seis mil, setecentos e sessenta e quatro reais e quinze centavos), fazendo restar um saldo deficitário de R\$ 1.116.764,15 (um milhão, cento e dezesseis mil, setecentos e sessenta e quatro reais e quinze centavos).

Assim, temos um saldo negativo apenas considerando os custos com o material, a mão de obra e o BDI, sem considerar todas as outras despesas operacionais, a exemplo da logística com o transporte desses materiais e dos maquinários até o local da obra.

Melhor detalhando os serviços e seus custos colocamos as seguintes planilhas analítica. Vejamos:

NOVA TEBAS Pavimentação de vias urbanas em blocos de concreto intertravados vias diversas PAM					
Origem	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UD	QUANTIDADE	PREÇO UNITÁRIO COM BDI	TOTAL ITEM EMPRESA (R\$)
SERVIÇOS PRELIMINARES					2.404,62
TERRAPLENAGEM					136.163,19
DRENAGEM					609.577,60
BASE / SUB-BASE					774.559,41
REVESTIMENTO					2.576.490,87
MEIO-FIO E SARJETA					120.014,14
SERVIÇOS DE URBANIZAÇÃO					206.546,65
SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO					16.268,47
ENSAIOS TECNOLÓGICOS					7.975,00
					PREÇO GLOBAL
					4.450.000,00
NOVA TEBAS Pavimentação de vias urbanas em blocos de concreto intertravados vias diversas PAM					
Origem	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UD	QUANTIDADE	PREÇO UNITÁRIO COM BDI	TOTAL ITEM EMPRESA (R\$)
SERVIÇOS PRELIMINARES					2.404,62
ORSE	PLACA DE OBRA 4,00 X 2,00 M. EM CHAPA DE AÇO GALVANIZADO, INCLUSIVE ARMAÇÃO EM MADEIRA E PONTALETES	un	1,00	2.404,62	2.404,62
TERRAPLENAGEM					136.163,19
DER	Compactação de Aterros 100% P.N.	m3	426,88	5,98	2.552,82
SINAPI	Escavação de mat. 1a. cat./sem transporte	m3	426,88	4,21	1.797,08
DER	Escavação, Carga e Transp. 1ª Cat.	m3	11.832,45	11,14	131.813,49
DRENAGEM					609.577,60
DER	Escavação de Bueiros em 1ª Categoria	m3	2.676,80	10,31	27.597,81
DER	Reaterro e apiloamento mecânico	m3	2.227,80	30,63	68.231,39
DER	Corpo de BSTC e 0,40 sem Berço e sem Armação - PS-1	m	276,00	78,87	21.712,92
DER	Corpo de BSTC e 0,60 sem Berço e sem Armação - PS-1	m	1.466,00	152,42	223.447,72
DER	B.L. Simples alvenaria H até 1,50 m	un	52,00	3.322,22	172.755,44
DER	C.L. Alvenaria Tubo até 0,60	un	22,00	2.214,37	48.716,14
DER	P.V. Alvenaria H até 1,00 m Tubo até 0,60 + chaminé 1,00 m	un	18,00	2.371,41	42.685,38
DER	Dissipador de Energia c/Pedra de Mão tubo e 0,60	un	3,00	1.476,95	4.430,85
BASE / SUB-BASE					774.559,41
DER	Colchão de pó de pedra para assentamento de calçadas	m3	780,49	193,79	151.251,16
DER	Regularização compao subleito 100% PN	m2	16.451,25	3,80	62.514,75
DER	Brita Graduada	m3	2.341,42	239,51	560.793,50
REVESTIMENTO					2.576.490,87
DER	Lajotas de Concreto e=8cm - sem colchão	m2	15.608,42	165,06	2.576.490,87
MEIO-FIO E SARJETA					120.014,14
DER	Meio-Fio com Sarjeta DER - Tipo 2 - (0,042 m3) - Moldado "in loco"	m	3.367,40	35,64	120.014,14



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SERVIÇOS DE URBANIZAÇÃO					206.546,65
SINAPI	Regularização e Compactação p/ assentamento de calçadas/lajotas/bloços	m2	3.444,33	2,38	8.197,51
DER	Colchão de pó de pedra para assentamento de calçadas	m3	68,89	193,79	13.350,19
DER	Calçada Concreto (e = 5,00 cm)	m2	3.444,33	19,40	66.820,00
SINAPI	Plantio de Grama em placas	m2	1.537,51	9,90	15.221,35
DER	Rampa para PNE com Piso Tátil (NBR 9050) - Modelo 06 - 7,65 m2	un	84,00	450,99	37.883,16
DER	Fornecimento e assentamento de piso tátil de concreto alveolar/direcional 20x20cm vermelho	m2	563,88	96,10	54.188,87
SINAPI	REVOLVIMENTO E LIMPEZA MANUAL DE SOLO. AF_05/2018	m2	1.537,51	2,19	3.367,15
SINAPI	APLICAÇÃO DE ADUBO EM SOLO. AF_05/2018	m2	1.537,51	4,89	7.518,42
SINALIZAÇÃO DE TRÁNSITO					16.268,47
DER	Faixa de Sinalização Horizontal tinta resina acrílica base solvente- (0,034 m2/m2)	m2	588,04	27,76	16.268,47
ENSAIOS TECNOLÓGICOS					7.975,00
DAER/RS	Ensaio de Massa Específica - In Situ - Método Frasco de Areia (Grau de Compactação) - Regularização e Compactação do Subleito	un	20,00	131,55	2.631,00
DAER/RS	Ensaio de Massa Específica - In Situ - Método Frasco de Areia (Grau de Compactação) - Base	un	20,00	131,55	2.631,00
DAER/RS	Ensaio de Granulometria do Agregado	un	20,00	135,95	2.713,00
DESCONTO FINAL CALCULADO DA PROPOSTA					PREÇO GLOBAL
(25,80 %)					4.450.000,00
					100,00000%

(...)

Considerações Finais Como anteriormente mencionado nessa peça, estão ausentes o valor do custo de frete das lajotas sextavadas, todavia em contato telefônico com a empresa Pedreira Lerroville Ltda, foi possível estimar que, devido ao grande volume e peso, esse frete não sairia por menos de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).

Em resposta a um pedido formal de orçamento, a empresa Tecnobloco Artefatos de Cimento Eireli, com sede no município de Ponta Grossa/PR., apresentou o valor de R\$ 56.20 (cinquenta e seis reais e vinte centavos) o metro quadrado, que multiplicado pelos 15.610 metros quadrados resultam no total de R\$ 877.282,00 (oitocentos e setenta e sete mil, duzentos e oitenta e dois reais).

(...)

Por conseguinte, um valor muito abaixo de todos que foram apresentados, no entanto, um pouco abaixo, no final da mesma página veio a apresentação do frete no valor de R\$ 1.467.000,00 (um milhão, quatrocentos e sessenta e sete reais), elevando o custo do metro quadrado da lajota para R\$ 150,17 (cento e cinquenta reais e dezessete centavos).

(...)

Por todo exposto, fácil concluir pela insegurança da aceitação da exequibilidade de uma obra grande e de valor significativo para os padrões de Nova Tebas, pois como acima mencionado a origem da verba é estadual, proveniente do convênio com o Paranaidade, obrigando a devolução do montante de R\$ 550.00,00 (quinhentos e cinquenta mil reais) aos cofres do estado.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, ao se avaliar os bem lançados argumentos da Coordenadoria de Obras Públicas na Instrução n.º 18/24, nota-se que **a unidade concluiu que a representante não demonstrou a exequibilidade de sua proposta comercial.** Vejamos:

O Município de Nova Tebas apresentou a documentação solicitada (peça 37, fl. 2), da qual se extrai, da planilha apresentada pela Representante no certame, um desconto da ordem de **25,80%** sobre todos os itens do lote.

Entretanto, não consta dessa mesma planilha da Representante a previsão das despesas com o transporte dos itens sobre os quais incidiria a DMT – Distância Média de Transporte, em particular dos blocos de cimento sextavados.

Quanto ao orçamento da **Bloco Ville** (peça 9), apresentado posteriormente pela Representante, no valor de R\$ 1.294.020,00, ele não discrimina se os custos do transporte e descarregamento dos **pavers** estão incluídos no preço, apenas ressalta que o **transporte** se dará por frota própria do fornecedor (peça 9). Além disso, o prazo de validade do orçamento era de apenas 5 (cinco) dias, contados de 02/05/2024.

Em relação ao orçamento da Estrela Artefatos de Cimento Ltda. apresentado pela Representante (peça 3, fl. 9) para justificar a exequibilidade de sua proposta comercial, inobstante ainda esteja dentro de sua validade, desconsidera os custos de transporte e descarga dos insumos.

Desta forma, em que pese o desconto global de sua proposta estar muito próximo do limite legal que afastaria a presunção de inexecutabilidade, não se trata de uma vantagem competitiva decorrente da maior eficiência ou otimização dos custos de produção alcançados pela própria Representante, mas parece decorrer simplesmente da mera assunção desses custos a título de prejuízo.

Em sua defesa, a Representante entende lícito tal procedimento (peça 6, fl. 3). **Verbis.**

A questão fundamental não reside no valor da proposta, por mais ínfimo que o seja – O que não é o caso.

*O problema é a impossibilidade de o licitante executar aquilo que ofertou. A formulação desse juízo envolve uma avaliação da capacidade patrimonial do licitante. Se ele dispuser de recursos suficientes e **resolver incorrer prejuízo, essa é uma decisão empresarial privada.** Sob esse ângulo, chega a ser paradoxal a recusa da Administração em receber proposta excessivamente vantajosa. Interpretar a lei dessa forma seria entender como inconstitucional o dispositivo legal que vedasse a benemerência em prol do Estado.* (destaquei)

Entretanto, a Lei nº 12.529/2011, que estrutura o **Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência** e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, assim dispõe em seu art. 36, § 3º, inciso XV:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

...

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

...

XV- vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo;

Portanto, considerando a ausência, na planilha de custos apresentada pela Representante quando da realização do certame, das despesas com o transporte e descarga dos insumos, inviável comprovar a exequibilidade de proposta comercial.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Representante não demonstrou a exequibilidade de sua proposta comercial apresentada na Concorrência Eletrônica n.º 02/2024, realizada pelo Município de Nova Tebas.

Desse modo, ao reanalisar a documentação acostada aos autos juntamente com os novos argumentos trazidos pelos representados, bem como a conclusão consignada na instrução técnica da COP, **cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, concluo que a revogação da decisão cautelar é medida que se impõe no presente momento**, uma vez que a plausibilidade jurídica restou afastada, já que evidenciado que a representante não demonstrou até o momento a exequibilidade de sua proposta comercial, tendo o Município, por outro lado, apresentado diversos elementos que sugerem que a referida proposta seria inexecutável.

Convém ressaltar que havendo **indícios de inexecutabilidade da proposta de preço**, cabe à empresa licitante comprovar a exequibilidade de seus preços, invertendo-se o ônus da prova.

Nessa linha, menciono os comentários tecidos por Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2 ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 764):

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quando se verificar que os valores contemplados na proposta do licitante se afiguram como desproporcionalmente inferiores aos constantes das informações em poder da Administração, produzir-se-á a inversão do ônus da prova. Isso significa que a Administração será dispensada do ônus de provar a exequibilidade. Caberá ao particular provar a exequibilidade, sob pena de ser desclassificada a sua proposta.

A prova da exequibilidade far-se-á por meio de todas as provas admissíveis. Isso compreende, basicamente, documentos demonstrando os custos necessários à execução do objeto e evidenciando os motivos pelos quais o particular dispõe de condições para executar a prestação por valores muito inferiores aos estimados pela Administração.

(...)

Da mesma forma, Joel de Menezes Niebuhr (in Licitação pública e contrato administrativo. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 788) preceitua o seguinte:

(...) a Administração, ao constatar que proposta consigna preço abaixo do mercado, deve promover diligência, abrindo prazo para que o licitante comprove a exequibilidade dela. Logo, dentro de tal prazo, o licitante deve trazer documentos que desnudem os seus custos, a fim de comprovar que ele, mesmo com preço reduzido, ainda obtém vantagem. Se o licitante não apresenta tais documentos, ou apresenta documentos não convincentes, a Administração declara inexecúvel a proposta. Se o licitante apresenta documentos convincentes, a Administração o classifica e celebra ótimo contrato, com proposta vantajosa.

A grande vantagem desse procedimento constitui-se na inversão do ônus da prova acerca da inexecúvel das propostas. Em vez de a Administração demonstrar os motivos que a levaram a reputar a proposta inexecúvel, o licitante é quem precisa demonstrar os motivos pelos quais a sua proposta é exequível.

No entanto, verifica-se que a ora representante até o momento não conseguiu demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Além disso, cumpre ressaltar que também restou evidenciado no caso a presença do *periculum in mora inverso*, já que há risco de que a suspensão da execução contratual possa trazer prejuízos ainda mais expressivos à própria Administração e ao interesse público do que o seu prosseguimento, tendo em vista os reduzidos prazos para o início das obras impostos pela legislação eleitoral cabendo ressaltar, ainda, a relevância das obras para a população.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como salientou a Municipalidade, deve-se exigir cuidados redobrados com a contratação de propostas com valores muito abaixo dos indicados pelo SINAPI, visto que podem resultar na devolução da diferença entre o valor do projeto e do orçamento, com enormes prejuízos à Administração.

Logo, diante da situação fática e legal apresentadas, concluo que no presente caso o interesse público será mais bem atendido com o prosseguimento da execução contratual, uma vez que assim não serão paralisadas as obras de pavimentação, as quais estão revestidas de relevante interesse público.

Esclareço, por fim, que as irregularidades que ensejaram o recebimento da presente Representação não foram totalmente afastadas, motivo pelo qual o processo seguirá para julgamento de mérito.

Sendo assim, nos termos do artigo 406¹ do Regimento Interno deste Tribunal, por meio do Despacho n.º 769/24, determinei a revogação, com efeitos imediatos, da medida cautelar concedida por meio do Despacho n.º 677/24 – GCDA e homologada pelo Tribunal Pleno deste Tribunal mediante Acórdão nº 1635/24-STP -STP, possibilitando, assim, a retomada do andamento da execução contratual.

Diante do acima exposto, VOTO:

I - Pela homologação do Despacho n.º 769/24;

II - Publicada a decisão, remeta-se o expediente à Diretoria de Protocolo para acompanhamento dos prazos de contraditório;

III - Após apresentação das defesas, o decurso dos prazos para apresentação das defesas, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**

ACORDAM

¹ Art. 406. A medida cautelar pode ser revista, inclusive, de ofício, observando-se em todos os casos o procedimento indicado no art. 400. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

- I. Homologar o Despacho n.º 769/24 - GCDA;
- II. Publicada a decisão, remeter o expediente à Diretoria de Protocolo para acompanhamento dos prazos de contraditório;
- III. Após apresentação das defesas, o decurso dos prazos para apresentação das defesas, encaminhar os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Sala das Sessões, 10 de julho de 2024 – Sessão Ordinária nº 22.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente