



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 CONSTRUCAO CIVIL LTDA, MARILEA DA SILVA CHIQUETTI, MUNICÍPIO DE NOVA TEBAS, VIA PREFERENCIAL SERVICOS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: ANA PATRICIA TAVARES NACACIO ALTHOFF, DENISE DE SOUZA PALAORO, ELIANE ANDRADE GONÇALVES, ELISANGELA MARCELI AREANO ARDUIN, MARCO ANTONIO BARBOSA, SAINT CLAIR DIAS MAIA PEIXOTO, SANDRO ARAÚJO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 442/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Concorrência Eletrônica. Medida cautelar deferida e posteriormente revogada. Licitante desclassificado sob o argumento de proposta inexequível. Diligências realizadas de acordo com o disposto no edital e em lei. Não comprovação da exequibilidade da proposta comercial. Manifestações uniformes. Improcedência da representação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, formulada por GABAS & LAUXEN – ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA. em razão de possíveis irregularidades na condução da Concorrência Eletrônica n.º 02/2024, realizada pelo Município de Nova Tebas, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

urbanização; sinalização de trânsito; e ensaios de controle tecnológico”.

A representante insurgiu-se contra a decisão que a desclassificou do certame sob o argumento de que não teria comprovado a exequibilidade de sua proposta.

Afirmou que, após a apresentação de sua proposta, foi convocada pela comissão de licitação para demonstrar a sua viabilidade, uma vez que o valor proposto era inferior a 75% do montante orçado pela administração. Aduziu que apresentou justificativas à Comissão e exibiu orçamento feito junto ao seu fornecedor com relação ao item de maior relevância. No entanto, relatou que foi surpreendida com a decisão de desclassificação embasada em parecer técnico de engenheiro, que, segundo sua afirmação, não estaria adequadamente fundamentado.

A autora também argumentou que a Comissão não atuou com a devida diligência para buscar a proposta mais vantajosa para o município, omitindo-se em solicitar esclarecimentos adicionais à representante, tendo decidido pela inexequibilidade de sua proposta e rejeitado a oferta mais vantajosa para o município, que totalizava R\$ 4.450.000,00, aceitando a proposta no valor de R\$ 5.345.000,00 apresentada pela empresa VIA PREFERENCIAL SERVIÇOS LTDA).

Asseverou que, diante dessa significativa diferença de valores, a Comissão deveria ter levantado questionamentos sobre o próprio preço orçado, sugerindo que a administração pública não detém pleno conhecimento do perfil econômico das empresas do ramo. Ressaltou, ainda, que o preço pode ser considerado inexequível para uma empresa e perfeitamente viável para outra que opere com recursos próprios, utilize economia de escala ou tenha uma margem de lucro menor.

Instado a se manifestar preliminarmente, o Município alegou que todo o processo licitatório ocorreu dentro da legalidade e que foi oportunizada a demonstração de exequibilidade do valor ofertado, mas não foi apresentado elementos capazes de comprovar, com segurança, a exequibilidade da proposta da ora representante (peças 18/21).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho n.º 645/24-GCDA (peça 22), a representação foi recebida e os autos seguiram para a Coordenadoria de Obras Públicas-COP para que apresentasse subsídios ao pedido de concessão de medida cautelar.

Na Instrução n.º 15/24 - COP (peça 23), a unidade técnica argumentou haver indícios de que a proposta da GABAS & LAUXEN – ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA. era 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.

Isto posto, por meio do Despacho n.º 677/24 – GCDA (peça 24), posteriormente homologado pelo Tribunal Pleno deste Tribunal por meio do Acórdão n.º 1635/24-STP (peça 72), foi concedida a medida cautelar pleiteada, determinando-se a suspensão do Contrato n.º 60/2024 decorrente da Concorrência Eletrônica n.º 02/2024, dada a constatação do preenchimento dos requisitos autorizadores da medida. Determinou-se, ainda, a citação do Município, dos senhores *Clodoaldo Fernandes dos Santos* (prefeito municipal) e *Felipe Vujanski* (agente de contratação) e da empresa Via Preferencial Serviços Ltda para apresentação de contraditório.

Ato contínuo, o Município apresentou os documentos solicitados (peças 27/47), assim como demonstrou 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 do ato de suspensão (peça 54).

Na sequência, os representados apresentaram contraditório às peças 61 e 65, acompanhada da documentação pertinente (peças 62/63 e 66/70). Nessa oportunidade, o Município pleiteou pela revisão da decisão cautelar e pela improcedência dos pedidos formulados, reiterando a legalidade dos procedimentos adotados pela Administração, além de evidenciar a ausência de alguns valores que levam à insegurança da aceitação da exequibilidade, podendo resultar no desarranjo “monstruoso nas apertadas finanças do município”.

A empresa interessada também se manifestou às peças 74/76, reiterando as informações trazidas pela municipalidade e requerendo a revisão da decisão que concedeu a medida cautelar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso, os autos retornaram à Coordenadoria de Obras Públicas para nova manifestação (Despacho n.º 744/24-GCDA, peça 73), que, por meio da Instrução n.º 18/24-COP, peça 79), concluiu que a representante não demonstrou a exequibilidade da sua proposta.

Com fundamento nessa manifestação técnica, a medida cautelar foi revogada, conforme Despacho n.º 769/24-GCDA (peça 79), sendo tal decisão homologada pelo Acórdão n.º 1927/24 – STP (peça 94).

Outrossim, o município representado interpôs recurso de agravo (peça 93) pleiteando a reforma da decisão proferida no Despacho n.º 769/2024 – GCDA, que revogou a medida cautelar.

Ato contínuo, mediante o Despacho n.º 877/24 – GCDA (peça 96), o recurso de agravo foi recebido e determinado seu desentranhamento. Posteriormente, por meio do Acórdão n.º 2907/24-STP, decidiu-se pelo não provimento do recurso de agravo, conforme se verifica à peça 6, dos autos n.º 494356/24.

O representante também interpôs recurso de revista (peça 99), em face do Acórdão n.º 1927/24-STP, o qual não foi conhecido com fundamento no princípio da unirrecorribilidade recursal, que veda a concorrência de mais de um recurso contra a mesma decisão.

Encaminhados os autos à instrução da unidade técnica, a CGM opinou pela improcedência do feito, por não observar qualquer ilegalidade ou causa de nulidade nas providências tomadas pelo município representado (peça 106).

No mesmo sentido manifestou-se o Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.º 30/25- 1PC (peça 107).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A representação deve ser julgada improcedente, nos termos das manifestações uniformes da unidade técnica e do Ministério Público de Contas.

O presente expediente versa sobre suposta irregularidade na desclassificação da empresa autora sob o argumento de que não teria comprovado a exequibilidade de sua proposta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos termos do artigo 59, III, §4º, da Lei n.º 14.133/2021, são consideradas inexequíveis as propostas cujo valor seja inferior a 75% do orçamento estimado:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

(...)

§ 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.

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União decidiu, por meio do Acórdão n.º 803/2024, proferido em sede de Consulta, que “(...) O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, **sendo possível que a Administração conceda à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta**, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei.”

Tal previsão constou do edital da Concorrência sob exame, que previu a realização de diligência nessas situações, vejamos:

6.22 Será desclassificada a proposta vencedora que não atender aos requisitos de apresentação da proposta, especialmente:

6.22.4 Não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

6.23 Para contratação 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, a qual só será declarada após diligência que comprove que o custo ultrapassa o valor da proposta e que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta, garantida manifestação do licitante. (grifos)

No caso, a Administração deu oportunidade à representante para que comprovasse a exequibilidade da sua proposta, o que foi analisado pela Secretaria de Urbanismo, Habitação e Obras, sendo emitido parecer pelo engenheiro civil *Luciano Aparecido Vidal Pinto* (peça 20, fls. 75 - 80).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No referido documento, o parecerista concluiu que as informações apresentadas pela ora representante não permitiram averiguar a exequibilidade da proposta. Assim, constou no parecer que: *“face a análise de tão somente um dos itens, pois considera-se que os demais itens não têm a mesma relevância, e pelo contrário pois, também, fazem parte do todo e a nenhum momento devem ser desconsiderados e/ou menosprezados, nem que por simples análises quantitativas e/ou qualitativas. (...) Sendo assim as informações prestadas são insuficientes para a, complexa, análise da exequibilidade, indicando-se sua negativa.”*

Também foi registrado no parecer que após contato com o fornecedor da empresa terceirizada, verificou-se que haveria grandes custos no transporte dos materiais, os quais não teriam sido considerados pela empresa representante.

Da mesma forma, posteriormente, na análise realizada pela Coordenadoria de Obras Públicas – COP deste Tribunal (peça 78) apontou-se que a representante desconsiderou custos expressivos na formação de sua proposta, concluindo-se pela ausência de demonstração da exequibilidade da proposta. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

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:

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. (grifos)**

A Municipalidade também apresentou análise minuciosa em sede de contraditório (peça 65, fls. 9 a 12), asseverando que há na proposta apresentada um saldo negativo de R\$ 1.116.764,15 (um milhão cento e dezesseis mil setecentos e sessenta e quatro reais e quinze centavos), 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. O ente ressaltou, ainda, a prática reiterada da representante em ofertar valores baixos e requisitar pedidos de aditivos de valores, apontando os Contratos n.º 50 e 51/2023, com o Município de Colorado (peças 68 e 69), e Contrato n.º 106/2022 (peça 70), com o Município de Mandaguari.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Deve-se mencionar, ainda, como bem destacou a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, que no memorial de cálculo apresentado em sede de agravo também não consta se os custos do transporte e carregamento dos insumos estão incluídos nos preços.

Desse modo, como se denota das razões de defesa apresentadas pelos representados, bem como das manifestações uniformes da CGM e do Ministério Público de Contas, a empresa representante não conseguiu demonstrar a exequibilidade de sua proposta comercial.

Convém ressaltar que havendo indícios de inexequibilidade da proposta de preço, cabe à empresa licitante comprovar a viabilidade de sua oferta, 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):

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.

Igualmente, 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 inexequível 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 inexequibilidade das propostas. Em vez de a Administração demonstrar os motivos que a levaram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a reputar a proposta inexecutável, o licitante é quem precisa demonstrar os motivos pelos quais a sua proposta é executável.

Desse modo, como bem destacado no opinativo da unidade técnica, *“ao detectar a referida proposta presumidamente inexecutável, o município Representado realizou diligência adequada e contou com a análise metódica do setor de engenharia do Órgão Licitante, o que conseqüentemente, após a Representante não conseguir demonstrar a executabilidade de sua proposta, levou o município a proceder com a desclassificação da Representante. Portanto, diante do exposto e forte nas manifestações anteriores da COP, esta CGM entende que inexistente ilegalidade nas providências tomadas pela Administração Pública, visto que foi observado os princípios da legalidade e da vinculação ao edital, bem como seguiram a regra editalícia dos supracitados itens 6.22 e 6.23 e do disposto no artigo 59, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021.”*

Assim, no presente caso, restou evidenciado que a representante não comprovou adequadamente a viabilidade de sua proposta, tendo sido considerados insuficientes os elementos apresentados pela autora.

Destarte, não subsiste no conjunto probatório indícios das irregularidades aventadas.

III.VOTO

Diante do exposto, e considerando que a desclassificação da proposta da representante se deu de forma legítima e fundamentada, VOTO pela improcedência da presente representação, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

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

I. Julgar pela improcedência da presente representação, nos termos da fundamentação.

II. Após o trânsito em julgado, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

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

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

Plenário Virtual, 27 de fevereiro de 2025 – Sessão Virtual nº 3.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente