



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 507970/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SENGÉS
INTERESSADO: DANIEL VERISSIMO, MUNICÍPIO DE SENGÉS, NELSON FERREIRA RAMOS, VERISSIMO E WOITECHEN ENGENHARIA LTDA
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1161/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Sengés. Concorrência eletrônica nº 08/2024. Contrato nº 187/2024 e primeiro termo aditivo. Preliminar. Cautelar proposta pelo Ministério Público de Contas. Rescisão contratual. Determinações. Indeferimento. Mérito. Ausência de comprovação de capacidade técnica. Necessidade de engenheiro mecânico. Art. 67 da Lei nº 14.133/21. Inexequibilidade da proposta vencedora. Cumprimento do art. 59 da Lei nº 14.133/21. Procedência parcial. Determinações.

Relatório

Trata-se de representação interposta pela empresa Veríssimo e Woitechen Engenharia Ltda. sobre supostas irregularidades perpetradas na concorrência eletrônica nº 08/2024 do Município de Sengés.

Discorrem os fatos que a empresa vencedora Projeplus Engenharia Ltda. não cumpriu os requisitos legais de comprovação da capacidade técnica e da exequibilidade da proposta para a elaboração de projeto industrial em BIM (*Building Information Modeling*) para fins de um frigorífico abatedouro, com capacidade de abate diário de até 50 bovinos, 50 suínos e 50 ovinos, com pré-projeto para ampliação de câmaras frias e aprovação sanitária estadual ou nacional (SISBI), com valor máximo de contratação orçado em R\$ 129.500,00 (cento e vinte e nove mil e quinhentos reais).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, a empresa representante requereu a análise do processo licitatório para o esclarecimento e a correção das supostas restrições. Juntou documentos às peças 4 a 13.

Por meio do Despacho 1.054/24, previamente ao juízo de admissibilidade, foi determinada a intimação do Município de Sengés, na pessoa de seu representante legal, para que se manifestasse preliminarmente sobre os fatos noticiados na peça exordial, bem como para que juntasse aos autos cópia integral do processo licitatório sob exame, informando em que estado se encontra a contratação, e cópia do contrato social da pessoa jurídica e do documento de identificação ou outro documento que comprove sua legitimidade para postular em nome da empresa.

Em resposta, o município teceu, em síntese, as seguintes considerações a respeito das supostas irregularidades apontadas na representação:

a) Da habilitação da empresa Projeplus Engenharia Ltda.:

“(…) O projeto de tubulação de gás apresentado pela Projeplus Engenharia Ltda., devidamente registrado e comprovado por meio da Certidão de Acervo Técnico (CAT) n.º 1720240002907, é um exemplo claro de serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ao de uma tubulação de vapor, nos exatos termos do exposto pelo Parecer Técnico nº 20/2024 anexado ao processo licitatório, também anexada a esta manifestação.

Ambos os projetos envolvem a condução de substâncias em estado gasoso, exigindo conhecimentos técnicos em termos de dimensionamento, material de tubulação, isolamento e segurança operacional.

Como se vê, em regra as exigências de qualificação técnica estão limitadas a realização de atividades prévias similares ao objeto licitado, só sendo possível a exigência de plena identidade em casos específicos devidamente justificados no processo licitatório. Nesse sentido o STJ tem vasta jurisprudência.

(…) Mais uma vez, deixa-se claro que não está sendo exigido que a empresa tenha em seu quadro responsável que tenha feito obra idêntica ao caso de tubulações de vapor. Na verdade, o que se busca é que a empresa que fará o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

projeto tenha realizado obra similar a esta, tendo a Projeplus Engenharia Ltda cumprido com tal requisito, como bem demonstrado pelo parecer técnico juntado aos autos.

(...) Além disso, o art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 deve ser interpretado de forma a garantir a competitividade do certame, permitindo que atestados de capacidade técnica sejam considerados equivalentes quando demonstram a realização de serviços de complexidade similar, o que é o caso no presente processo. A decisão da comissão de licitação está, portanto, alinhada com os princípios da eficiência e da legalidade que regem a contratação pública.

b) Da inexecuibilidade das propostas:

(...) No entanto, é essencial destacar que o critério de 75% não estabelece automaticamente a inexecuibilidade de uma proposta. Conforme o entendimento da Súmula 262 do TCU, a avaliação da exequibilidade deve ser realizada com base em critérios objetivos, incluindo a análise dos custos diretos e indiretos, a margem de lucro, e a realidade do mercado.

(...) A Lei 14.133/2021 exige uma análise técnica detalhada, considerando todos os fatores envolvidos na execução do contrato, e não apenas uma comparação superficial com padrões de mercado. Além disso, a própria jurisprudência do TCU tem reiterado que valores baixos não são, por si só, sinônimo de inexecuibilidade, devendo-se considerar a competitividade do processo e a capacidade técnica da empresa.

(...) A jurisprudência do TCU apoia a análise contextual das propostas, levando em conta o comportamento do mercado e a pluralidade de propostas similares.

Adiante, através do Despacho nº 1.218/24, foi recebida a representação, vez que preenchidos os requisitos dos artigos 30 e 34 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e dos artigos 275 a 277, do Regimento Interno. Houve, por sua vez, a citação do ente representado e do respectivo Prefeito, para exercício do contraditório em face das supostas irregularidades noticiadas, no prazo de 15 (quinze) dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Município de Sengés apresentou contraditório na peça processual nº 43.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM para manifestação, a unidade técnica exarou a Instrução 714/25-CGM em que concluiu pela parcial procedência, com aplicação de multa administrativa.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer 273/25-7PC, corroborou integralmente o opinativo técnico e requereu, preliminar e cautelarmente, que:

a) seja suspensa a execução do Contrato n.º 187/2024, firmado entre a Municipalidade e a empresa Projeplus Engenharia Ltda., ainda vigente em função da assinatura do Termo Aditivo n.º 01/20242 e em razão do qual, salvo melhor juízo, ainda não foram realizados pagamentos, em virtude da constatada irregularidade, que indica haver total inexperiência da contratada para a execução do projeto para Rede de Vapor, até que a empresa em liça, às suas exclusivas custas, integre em seu quadro técnico Engenheiro Mecânico devidamente habilitado e que possua acervo técnico compatível com o objeto do certame para participar da elaboração do citado projeto, o que deverá ser previamente comunicado pelo Município a esta C. Corte para verificação quanto ao cumprimento da cautelar ora propugnada. (...)

b) caso não acolhida a cautelar acima, seja julgado parcialmente procedente com aplicação de multa e i) seja expedido determinação à municipalidade para que encerre o referido contrato; ou, subsidiariamente, ii) considerando o tempo já transcorrido da relação contratual em tela e o fato de a elaboração do projeto já estar em andamento, seja excepcional expedido determinação à empresa contratada para que, às suas exclusivas custas, integre em seu quadro técnico engenheiro mecânico devidamente habilitado e que possua acervo técnico compatível com o objeto do certame, profissional este que deverá participar, ao menos, da revisão final do projeto de rede de vapor. Adicionalmente, que iii) sejam os recipientes responsáveis alertados sobre a possibilidade de aplicação de multa administrativa em caso de descumprimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fundamentação

Preliminarmente ao mérito desta representação, adentre-se na ceara da medida cautelar pleiteada pelo Ministério Público de Contas. Por sua própria natureza, exige-se a presença concomitante dos requisitos da plausibilidade jurídica do direito invocado (*fumus boni iuris*) e do fundado receio de lesão grave e de difícil reparação (*periculum in mora*).

Todavia, ao compulsar os autos, constata-se que o contrato nº 187/2024 já se encontra em curso desde 12/07/2024, com vigência até 06/06/2025, em virtude do primeiro aditivo contratual. Verifica-se, desta forma, uma avançada execução do referido contrato. Tal circunstância impõe redobrada cautela quanto à adoção de qualquer medida que venha a implicar descontinuidade de serviços.

Em que pese existam efetivos indícios da plausibilidade jurídica do direito invocado – serão aprofundados no âmbito do mérito deste voto –, há outros projetos de engenharia que foram regularmente atestados, como é o caso do ‘Projeto arquitetônico industrial de um frigorífico abatedouro’, e que podem já ter sido executados até o presente momento.

Como o ponto controvertido reside apenas em um dos cinco projetos licitados, deve-se atentar que a suspensão dos serviços e a rescisão contratual em questão implicaria prejuízos operacionais para a Administração contratante e, até financeiros, para a empresa contratada.

Portanto, não se vislumbra a urgência ou a gravidade suficientes para justificar a medida extrema de suspensão e de rescisão contratual. Entretanto, observa-se que a expedição de determinação à empresa contratada para a regularização do seu quadro técnico e inclusão de responsável com formação em engenharia mecânica detém um caráter proporcional e equânime, em função das peculiaridades do caso, conforme determina o art. 21, parágrafo único, do Decreto-lei nº 4.657/1942.

Portanto, indefiro o pedido de concessão da medida cautelar, sem prejuízo da apuração dos fatos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao mérito, esta representação questiona a capacidade técnica e a exequibilidade das propostas aceitas na concorrência eletrônica nº 08/2024, realizada pelo Município de Sengés, para a contratação de empresa de serviços de engenharia para elaboração de projeto industrial em BIM (*Building Information Modeling*) para fins de um frigorífico abatedouro. Do procedimento, adveio o contrato nº 187/2024 (Peça 34 – fls. 41 a 49) da municipalidade com a empresa Projeplus Engenharia Ltda., única interessada habilitada e vencedora do certame licitatório.

Após análise dos documentos que instruem o processo, considero inevitável a anuência com a orientação da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Órgão Ministerial, cujos pareceres acolho, conforme a seguir exposto.

O cerne da controvérsia reside nas falhas identificadas na documentação que embasou a escolha da empresa contratada, a saber:

(a) Ausência de comprovação de capacidade técnica pela empresa Projeplus Engenharia Ltda.:

A irregularidade aqui discutida é centrada na apresentação incompleta dos atestados de capacidade técnica, especificamente quanto ao projeto de rede de vapor, como também na distinção técnica entre projetos de rede de água quente e de vapor de água.

Primeiramente, pontua-se que os critérios de habilitação técnica, encontrados no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, destinam-se a comprovar que o licitante possui a qualificação técnica necessária para executar o objeto da contratação. A qualificação técnico-profissional é, desta forma, comprovada por atestado de capacidade técnica, documento emitido por entidades públicas ou privadas, comprovando que uma empresa possui experiência e habilidade para executar serviços ou fornecer produtos similares ao objeto da licitação.

No caso em questão, o Município justifica que o projeto de tubulação de gás pode ser referido à tubulação de vapor, dentre outros gases, considerando as similaridades entre os dois tipos de projeto. Todavia, por meio da solicitação nº 201697/2024 ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, a Câmara especializada de Engenharia Mecânica e Metalúrgica esclareceu que os projetos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

redes de vapor, redes de gás e redes de água quente não são, na verdade, iguais, pois necessitam de requisitos específicos em relação ao tipo e ao material da tubulação e tipo de uniões ou solda.

Ficou clarividente a imprescindibilidade de profissional formado em engenharia mecânica para a elaboração de projeto de redes de vapor. Desta forma, os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa Projeplus Engenharia Ltda. (Peça 33 – fls. 329 a 336) são insuficientes para a habilitação da interessada no processo licitatório em virtude da formação em engenharia civil do responsável técnico Sr. André de Moura Rodrigues.

Não há que se falar, portanto, em similaridade no caso em questão diante da inexistência de relação direta entre as características e a complexidade do objeto licitado e o objeto atestado.

Ademais, necessário ainda pontuar que o projeto de rede de vapor detém uma importância estrutural e finalística para a consecução do funcionamento do frigorífico a ser construído. As Especificações Técnicas (Peça 6 – fls. 2 e 3) da Concorrência nº 08/2024 destaca que:

“A rede de engenharia de vapor é fundamental para garantir a eficiência e confiabilidade do processo de refrigeração em um frigorífico. Um design adequado, incluindo a seleção correta dos equipamentos e o dimensionamento das tubulações, é essencial para garantir que o vapor seja distribuído de forma eficiente e segura, atendendo às demandas de refrigeração de todas as áreas do frigorífico.”

Nesse contexto, não merece prosperar o argumento do Município de que *‘não compete ao licitador julgar quais atribuições um profissional pode ou não pode realizar, sendo que tal julgamento é de competência exclusiva das câmaras técnicas especializadas do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA)’* (Peça 8 – fl. 2). A singularidade da estrutura de vapor deve chamar atenção do gestor para entender e buscar o conhecimento técnico necessário ao caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O próprio Estudo Técnico Preliminar (Peça 32 – fl. 26 a 32), documento constitutivo da fase de planejamento e elaborado por representantes da área técnica e da requisitante¹, traçou a necessidade de que a *'equipe seja multidisciplinar, necessitando de engenheiros da área Civil e Elétrica, visto os projetos complementares supracitados necessitarem do dimensionamento em cada uma destas esferas, uma vez que os profissionais sejam eles, Engenheiro Elétrico e eventualmente Engenheiro Mecânico não existem no quadro técnico de funcionários desta Municipalidade'*.

Visto isto, soa um tanto quanto negligente da parte do Prefeito a utilização de argumento para se esvair da responsabilidade da composição da equipe técnica da empresa contratada e suas atribuições. A utilização inefetiva e ineficiente de recursos públicos para a construção futura de um frigorífico abatedouro com possível projeto inadequado tecnicamente pode atrair responsabilização pessoal do gestor, especialmente quando há dolo ou culpa comprovada.

(b) Inexequibilidade da proposta da empresa Projeplus Engenharia Ltda.:

Conforme relatado, a parte alegou a inexequibilidade da proposta vencedora, que ofertou proposta correspondente à 46,18% (quarenta e seis por cento e dezoito décimos) do valor orçado pela Administração.

A matéria da exequibilidade das propostas foi amplamente discutida durante a vigência da Lei nº 8.666/1993, de forma que ficou consolidado o entendimento de que *'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'*².

A Lei nº 14.133/2021 veio e permitiu a manutenção do entendimento e a ampliação da aplicação da Súmula nº 262 – TCU. Isso se deve à redação do art. 59, inciso IV e § 2º, que prevê expressamente que a exequibilidade deve ser demonstrada pelo licitante.

¹ Instrução Normativa – Seges 58/2022, art. 8º.

² Súmula nº 262 – Tribunal de Contas da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como bem apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), o Acórdão nº 465/2024 – Plenário do TCU concluiu pela presunção relativa de inexequibilidade de preços, de modo que cabe à Administração dar ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. O Acórdão ainda esclarece que, mesmo quando a proposta de um licitante seja inferior à métrica matemática (75%), deve-se oferecer ao interessado a oportunidade de justificar e comprovar seus motivos comerciais e a viabilidade de seus preços, de forma a preservar a vantajosidade econômica ofertada à Administração.

Ademais, o § 3º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 traz, para efeito de avaliação da exequibilidade em casos de obras e serviços de engenharia e arquitetura, que *‘serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.’*

Conquanto o texto da cláusula 7.8.3³ do edital de concorrência eletrônica nº 08/2024 possa aparentar um tanto quanto impeditivo ao diálogo procedimental, a redação adiante da referida peça aponta oportunidade condizente com o texto da Lei nº 14.133/2021:

7.9. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

7.9.1. O licitante vencedor será convocado a apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, seguindo o modelo elaborado pela Administração, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.

³ 7.8.3. No caso de serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, independentemente do regime de execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Visto isso, para o caso em apreço, a planilha orçamentária apresentada pela empresa Projeplus Engenharia Ltda. (Peça 33 – fl. 376) destaca os valores relevantes individualizados para mão de obra por equipe, hospedagem, alimentação, transporte e locomoções, materiais de consumo, tributos e previsão de lucros e, ao final, o valor global da proposta.

Segue trecho do referido documento:

000501


PROJEPLUS
engenharia
PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

MÃO DE OBRA POR EQUIPE					
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNID	QUANT	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
A	EQUIPE TÉCNICA	UNID	1,00	R\$ 11.900	R\$ 11.900
ENCARGOS 26,34%					R\$ 4.172
SOMATÓRIA COM ENCARGOS					R\$ 16.072
HOSPEDAGEM					
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNID	QUANT	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
A	HOTEL	DIÁRIA	4,00	R\$ 130	R\$ 520
SOMATÓRIA COM ENCARGOS					R\$ 1.130
ALIMENTAÇÃO					
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNID	QUANT	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
A	RESPONSÁVEL PELA VISTA TÉCNICA E LEVANTAMENTOS	DIÁRIA	4,00	R\$ 100	R\$ 400
SOMATÓRIA COM ENCARGOS					R\$ 1.200
TRANSPORTE E LOCOMOÇÕES					
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNID	QUANT	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
A	VIAGENS	UNID	4,00	R\$ 500	R\$ 2.000
B	LOCOMOÇÃO LOCAL	UNID	4,00	R\$ 100	R\$ 400
SOMATÓRIA COM ENCARGOS					R\$ 4.400
MATERIAL DE CONSUMO					
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNID	QUANT	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
A	MATERIAIS/INSTRUMENTOS	UNID	1,00	R\$ 500	R\$ 500
B	DOCUMENTOS E ENCAMINHAMENTOS	UNID	1,00	R\$ 800	R\$ 800
C	IMPRESSÃO/REPRODUÇÕES	UNID	1,00	R\$ 800	R\$ 800
SOMATÓRIA COM ENCARGOS					R\$ 2.100
SUBTOTAL					R\$ 26.342
TRIBUTOS (IMPOSTOS NACIONAIS 15,55%)					R\$ 4.099
CUSTO TOTAL					R\$ 30.441
CUSTO TOTAL					R\$ 30.441
PREVISÃO DE LUCROS					R\$ 1.158
VALOR TOTAL DA PROPOSTA A APRESENTAR					R\$ 31.599

Maringá-PR, 18 de junho de 2024.

PROJEPLUS
ENGENHARIA
LTD.A:35142257000162
PROJEPLUS ENGENHARIA LTDA
CNPJ nº 35.142.257/0001-62

Assinado de forma digital por
PROJEPLUS ENGENHARIA
LTD.A:35142257000162
Data: 2024.06.19 09:19:47
50700

Observa-se, portanto, a demonstração da viabilidade da proposta frente à individualidade da empresa Projeplus Engenharia Ltda. para a prestação dos serviços de engenharia exigidos no edital. Em contrapartida, a alegação disposta pelo representante é um tanto quanto rasa, porquanto não trouxe indício ou prova da inexecuibilidade da proposta apresentada pela vencedora.

Por fim, considerada apta a proposta oferecida pela empresa Projeplus Engenharia Ltda., cumpre-se, no caso, a primazia da vinculação ao edital e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

Em face de todo o exposto, voto:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Pelo conhecimento e pela parcial procedência desta Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação;

- Pela emissão de determinações ao Município de Sengés:

a) Para que evite a reincidência nas futuras licitações da inobservância aos parâmetros de competência técnica necessária para a regular capacitação técnico-profissional das empresas a serem contratadas;

b) Para que adote providências junto à empresa Projeplus Engenharia Ltda. a fim de que integre em seu quadro técnico engenheiro mecânico devidamente habilitado e possua acervo técnico compatível com o objeto do certame.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I - **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** esta Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação;

II - **determinar** ao Município de Sengés:

(i) que evite a reincidência nas futuras licitações da inobservância aos parâmetros de competência técnica necessária para a regular capacitação técnico-profissional das empresas a serem contratadas;

(ii) que adote providências junto à empresa Projeplus Engenharia Ltda., a fim de que integre em seu quadro técnico engenheiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mecânico devidamente habilitado e possua acervo técnico compatível com o objeto do certame.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e o(a) Conselheiro(a) Substituto(a) SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Plenário Virtual, 22 de maio de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente