TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	571636/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO IGUAÇU
INTERESSADO:	LEONIR ANTONIO GELHEN, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO IGUAÇU
ADVOGADO / PROCURADOR	EVERTON MUELLER
RELATOR:	CONSELHEIRO MURYEL HEY

ACÓRDÃO Nº 1703/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Obras de pavimentação. Cláusula de habilitação técnica com limitação de distância da usina de asfalto fornecedora. Justificativa técnica e existência de múltiplas usinas no raio territorial determinado pelo edital. Fundamentação que deveria constar no estudo técnico preliminar. Ausência de clareza nas disposições do edital e de seus anexos. Procedência parcial. Determinação. Recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações proposta pelo **Ministério Público do Estado do Paraná** em face do **Município de Cruzeiro do Iguaçu**, representado pelo prefeito em exercício, sr. Leonir Antonio Gelhen, em decorrência de inconformidades referentes ao edital de Concorrência n.º 01/2024, que tem por objeto a "Contratação de empresa especializada para execução de 11.473,00 m² de pavimentação asfáltica com CBUQ no Bairro São Luiz".

Aduz o Representante que o referido edital teria imposto exigência de habilitação técnica indevida, a qual teria causado prejuízo ao caráter concorrencial da licitação.

Especificamente, aponta que o documento exigido no item 5.18 do instrumento convocatório para a qualificação técnica das licitantes ("*Declaração de usina de asfalto própria ou de terceiros com a respectiva licença operacional em vigor. Se de terceiros apresentar termo de compromisso de fornecimento ou de*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

usinagem de CBUQ e a usina deverá estar instalada a uma distância máxima do local da obra de 120 km") seria indevido e teria restringido indevidamente a competitividade.

Relatou o *Parquet* que, após receber notícia de fato pela Ouvidoria Geral do Ministério Público do Estado do Paraná (Atendimento n.º 3155/2024, encaminhado via processo SEI n.º 19.19.9055.0015211/2024-38), expediu ofício ao Departamento de Licitações de Cruzeiro do Iguaçu para que apresentasse esclarecimentos a respeito da inserção da cláusula em comento.

Em resposta, o engenheiro civil responsável teria justificado a exigência com base em normas técnicas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR) sobre temperaturas para manipulação dos insumos necessários à execução da pavimentação.

Todavia, entende o Representante que a exigência teria prejudicado o caráter concorrencial da licitação realizada, amparando-se em precedentes do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais a respeito da matéria.

Ressaltou, por fim, que houve apenas uma empresa habilitada na Concorrência n.º 01/2024 do Município de Cruzeiro do Iguaçu – aquela que se sagrou vencedora do certame –, de modo que a cláusula questionada pode efetivamente ter restringido a competição, em seu entendimento.

Por meio do Despacho n.º 133/24 – GCSMH (peça 05), o feito foi recebido para averiguação das justificativas técnicas que embasaram a aludida exigência de habilitação, ressaltando-se que a jurisprudência sobre o tema não é pacífica e que o exame de legalidade da norma editalícia demandaria análise detalhada do caso concreto. Por consequência, determinou-se a citação do Município de Cruzeiro do Iguaçu, na figura de seu representante legal, para o exercício do contraditório.

A defesa foi juntada às peças 10-14, às quais o Prefeito Municipal Leonir Antonio Gelhen sustentou a legalidade da regra geográfica imposta, amparando-se em parecer do departamento de engenharia municipal e em normas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

técnicas aplicáveis, tendo em vista as condições de temperatura necessárias para manipulação dos insumos utilizados na execução da obra (Cimento Asfáltico de Petróleo – CAP e Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ).

Indicou o gestor, ainda, levantamento realizado na região delimitada pelo edital (raio de 120km do Município de Cruzeiro do Iguaçu) que demonstraria a existência de ao menos sete usinas de asfalto dentro do território, ou seja, haveria múltiplas opções de fornecedores do insumo aptas a disputar a licitação.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), a unidade técnica, por meio da Instrução n.º 901/25 (peça 22), entendeu pela improcedência do feito, tendo em vista, em síntese, que: a) a exigência questionada não seria considerada uma exigência de habilitação, eis que teria sido estabelecida apenas no Termo de Referência do certame e não no edital expressamente como cláusula de qualificação técnica; b) a habilitação de apenas um interessado na licitação não estaria ligada, necessariamente, à existência de cláusulas restritivas, já que a falta de interesse dos licitantes pode advir de diversos outros fatores, especialmente do fator econômico; c) não teria sido feita exigência de que o licitante fosse proprietário da usina, mas apenas que ela fosse licenciada, fosse ela própria ou de terceiros; e d) considerando que na abrangência da distância imposta pelo edital para as usinas foi demonstrada a localização de diversas empresas potencialmente aptas a contratar com o município, a cláusula de restrição territorial não seria irregular, notadamente em virtude da existência de normas técnicas que preveem limites de temperatura para manipulação do CBUQ a fim de não comprometer a qualidade do asfalto.

Por fim, submetido o feito ao Ministério Público de Contas, a ilustre Procuradora de Contas designada, através do Parecer n.º 443/25 – 7PC (peça 24), divergiu do opinativo da unidade técnica, manifestando-se pela parcial procedência da Representação da Lei de Licitações, com a expedição de recomendações.

Argumentou que não obstante no mérito tenha se restado justificada a limitação de distância das usinas de asfalto, o edital não foi suficientemente claro quanto à obrigatoriedade de apresentação da declaração sobre a disponibilidade da usina licenciada, eis que constava entre as regras de habilitação apenas remissão

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

indireta a item do termo de referência, sendo vaga a disposição sobre a exigência ou não de apresentação do documento.

Sustentou, ainda, que a verificação quanto ao cumprimento desse requisito de qualificação poderia ter sido realizada por meio de diligência pelo agente de contratação municipal, de modo a suprir as informações ou documentos faltantes.

Em virtude de tais falhas, opinou pela emissão de recomendações ao Município de Cruzeiro do Iguaçu para que, em futuros procedimentos licitatórios: a) toda a documentação imprescindível para a habilitação dos licitantes seja mencionada expressamente no edital; e b) a equipe de contratação municipal responsável pela licitação realize diligências para suprir informações ou documentos faltantes, antes de inabilitar os licitantes.

Além disso, constatou a digníssima representante do Ministério Público de Contas que houve falha na elaboração do Estudo Técnico Preliminar da licitação, uma vez que não restou justificada na fase interna do certame a inserção da cláusula de limitação territorial ora impugnada, tendo o levantamento de usinas de asfalto na região sido produzido apenas após o questionamento encaminhado no âmbito desta Representação.

Dessa forma, também sugeriu a emissão de recomendação ao ente público para que, nas próximas licitações que contenham restrições nas exigências de qualificação técnica, elabore estudos técnicos e apresente justificativas condizentes para as exigências de habilitação no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, realizando levantamento de mercado, analisando as alternativas viáveis e apresentando justificativas técnicas e econômicas quanto à solução selecionada para a contratação.

Vieram, dessa forma, os autos conclusos para deliberação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Corrobora-se com o opinativo formulado pelo Ministério Público de Contas pela parcial procedência da Representação, com ligeiras ressalvas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

Do exame dos autos, observa-se que restou devidamente fundamentada a exigência de limitação de distância das usinas de asfalto que forneceriam os insumos necessários para a execução da obra licitada. Conforme exposto no parecer técnico de engenharia (peça 14), a distância seria essencial para assegurar que os insumos (CAP e CBUQ) pudessem ser transportados ao local da obra em temperatura ideal de aplicação. Extrai-se do parecer:

> "*O pavimento flexível Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ, comumente chamado de asfalto, segue normas para sua fabricação e aplicação, na qual podemos citar a norma do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT 031/2006 - Pavimentos Flexíveis - Concreto asfáltico - Especificações de serviço([1]) e a norma do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER/PR ES-P 21/17([2]), na qual são baseadas e referenciadas em outras normas brasileiras e americanas.*
>
> *A inserção de tal item, justifica-se pelos itens 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4 da norma do DNIT, e do item 5 e seus subitens da norma do DER/PR, que tratam das condições específicas dos materiais, composições de mistura, equipamentos e execução dos pavimentos e CBUQ.*
>
> *O processo de fabricação, transporte e aplicação do CBUQ, consiste basicamente na mistura a quente dos agregados com o Cimento Asfáltico de Petróleo - CAP na usina, o transporte do mesmo em caminhão basculante até o local da obra, e a aplicação do material por meio de vibroacabadora e rolos pneumáticos e lisos.*
>
> *A temperatura do CAP conforme normas* ***não deve ser inferior a 107°C e nem exceder a 177°C*** *(item 5.4.2 Norma DNIT 031/2006). Sendo assim, o processo a quente tem temperaturas específicas que devem ser observadas, tendo em vista que este material depois deve ser transportado até o local de aplicação por meio de caminhões basculantes, item 5.3 d) DNIT 03/2006, para serem aplicados.*
>
> *A temperatura ideal de aplicação para compactação do CBUQ não deve ser inferior a 150°C, tanto é que execução de pavimentações em CBUQ não são*

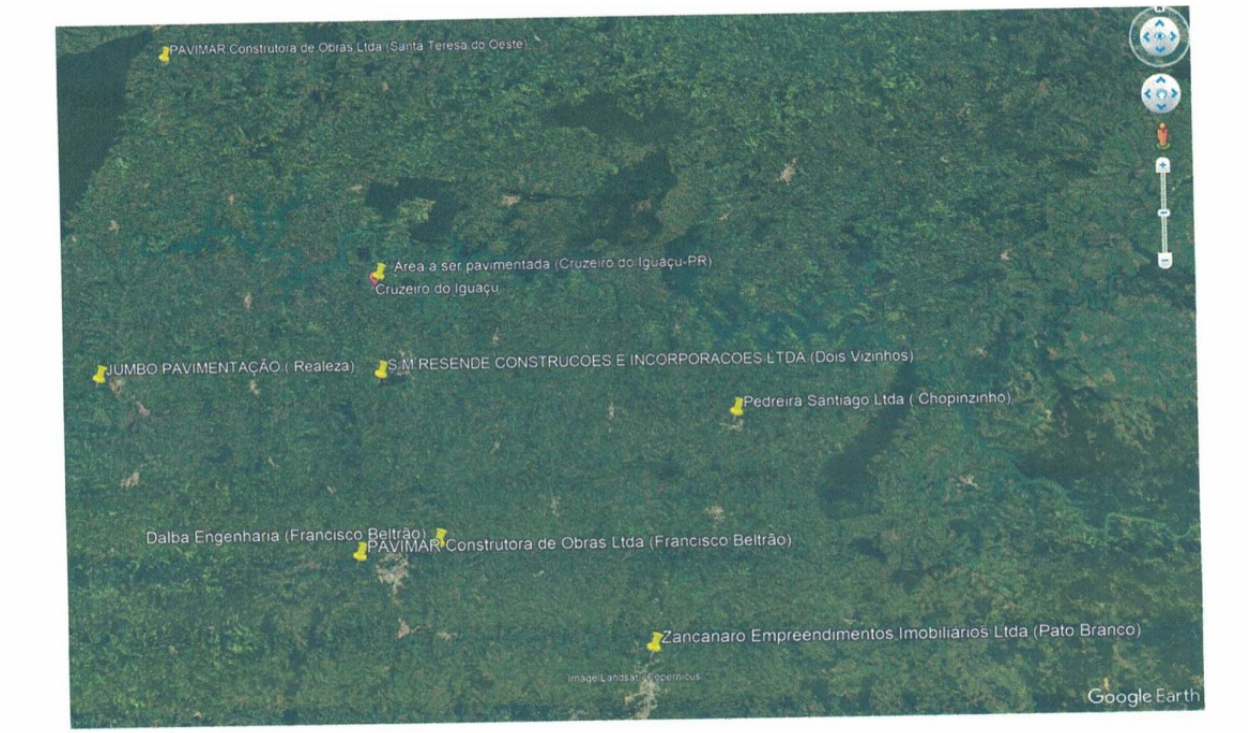
[1] https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-denormas/coletanea-de-normas/especificacao-de-servico-es/dnit 031 2006 es.pdf
[2] https://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/esp21-17cauq3.pdf

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

> *recomendadas em dias com temperaturas menores que 10°C.*
>
> *Conforme o exposto, optamos por não recebermos materiais a uma quilometragem acima de 120km, onde no trajeto até o local poderá ter interferência, como estradas bloqueadas, chuvas e variações de temperaturas, fazendo com que a qualidade do material fornecido fique abaixo das especificadas por norma.*
>
> *Salientamos que na região que abrange nosso município existem algumas usinas aptas a fornecer o material solicitados, e estão localizadas nos municípios de Pato Branco, Francisco Beltrão, Realeza, Dois Vizinhos. Vale também ressaltar que existem usina móveis de CBUQ, a qual a produção da massa asfáltica pode ser feita in loco, propiciando uma rápida aplicação do material*." (grifos no original).

Outrossim, o setor de engenharia também demonstrou a existência de ao menos sete usinas de asfalto na região delimitada pela cláusula 5.18 do edital (de 120 km ao redor do Município de Cruzeiro do Iguaçu). Colaciona-se, novamente da peça 14, mapa e listagem das potenciais fornecedoras do insumo que estariam sediadas no território:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5



SM Resende Construtora e Incorporações LTDA

PR 281 - KM 544,5 - Centro, Dois Vizinhos - PR, 85660-000

Distância da obra 25,40Km

Jumbo Pavimentação

Rod PR 182, Km 464 Cx Postal 243, Industrial, Realeza Pro, Realeza - PR, 85770-000

Distância da obra 83,60Km

Dalba Engenharia

Rodovia PR 566 Km 5,5 Sessão - São Miguel, Francisco Beltrão - PR, 85601-000

Distância da obra 71,70Km

Pavimar Construtora de Obras LTDA

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

PR-182, 902-1152, Santa Tereza do Oeste - PR, 85825-000

Distância da obra 108,00Km

Pavimar Construtora de Obras LTDA

PR 483 - km09, Francisco Beltrão - PR, 85606-899

Distância da obra 65,70Km

Pedreira Santiago Ltda

R. 13 de Maio, S/N - São Miguel, Chopinzinho - PR, 85560-000

Distância da obra 92,30Km

Zancanaro Empreendimentos Imobiliários Ltda

Rod BR 158 KM 518 n° 2800 Núcleo Bom Retiro, Bairro São Francisco CEP 85.501-970 - Pato Branco -PR

Distância da obra 99,70Km

Dessa forma, a limitação territorial imposta foi justificada tecnicamente e os parâmetros de distância adotados possibilitavam que múltiplos fornecedores tivessem condições de participar da disputa, de modo que se entende afastada a ocorrência de possível direcionamento da licitação pelos elementos constantes nos autos.

Ressalta-se a existência de precedentes neste Tribunal de Contas que reconhecem a possibilidade de cláusula com semelhante restrição geográfica àquela imposta no certame em análise, já indicados no recebimento do feito (Despacho n.º 133/24 – GCSMH; peça 05):

> "Corroborando os opinativos acostados, depreende-se que o feito deve ser julgado IMPROCEDENTE, diante da ausência de irregularidades no procedimento licitatório em exame.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

Alega a Representante que a sua desclassificação fora baseada na distância entre a usina e o local da prestação de serviço, o que seria proibido pelo artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, que veda aos agentes públicos '*admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato*'.

Entretanto, da leitura da parte final do dispositivo infere-se que a Administração pode estabelecer preferências e restrições quanto à sede dos licitantes, quando pertinentes ao contrato:

'*Esse dispositivo foi interpretado, inicialmente, como impeditivo da exigência de que o licitante comprovasse dispor de estabelecimento comercial na área de execução do contrato. Mas essa orientação gerava distorções insuportáveis, especialmente nas licitações para compra de combustível. Se o licitante fosse titular de um posto de combustível a centenas de quilômetros da sede da entidade administrativa licitante, a finalidade buscada pela própria licitação seria frustrada. Afinal, não teria cabimento submeter os veículos automotores da Administração a percorrer um longo trajeto para serem abastecidos – inclusive porque a economia quanto ao preço seria neutralizada pelo consumo mais elevado. Portanto, chegou-se à conclusão de que a localização do estabelecimento onde será executada a prestação objeto do contrato pode ser relevante e não existe invalidade em determinar restrições quanto a isso. (...) A validade desse tipo de exigência não é afastada nem mesmo na hipótese em que conduzir à configuração de um único particular em condições de satisfazer a necessidade da Administração. Imagine-se a conjugação de duas condições de participação em sentido estrito. A primeira seria a localização da usina num raio de distância do local de fornecimento. A segunda seria o licenciamento ambiental. Admita-se que somente uma usina preenchesse esses requisitos. Isso conduziria à inviabilidade de competição e à contratação direta*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

por inexigibilidade de licitação. Somente se configuraria vício em tal solução se fosse evidenciado um defeito específico e diferenciado. Por exemplo, suponha-se que o raio de localização da usina fosse fixado arbitrariamente, inclusive para o efeito de indevidamente excluir um potencial competidor estabelecido a uma distância satisfatória. Em tal caso, o problema seria a determinação da distância exigida. Não haveria defeito em estabelecer o requisito do estabelecimento em local determinado nem em exigir o licenciamento ambiental.'[3]

Nesta toada, data vênia os vários precedentes jurisprudenciais considerando ilegal cláusula editalícia fixando limite máximo de distância entre a usina de asfalto e a obra de pavimentação, não podem ser desconsideradas as recomendações técnicas relativas à temperatura adequada para aplicação do CBUQ, de modo a garantir a perfeita execução do pavimento:

'*AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PREVISÃO, NO MEMORIAL DESCRITIVO, QUE É PARTE INTEGRANTE DO EDITAL (§ 2º DO ART. 40 DA LEI Nº 8.666/93), DE DISTANCIA MÁXIMA PARA LOCALIZAÇÃO DA USINA DE ASFALTO. INABILITAÇÃO DA LICITANTE POR DESCUMPRIMENTO DESSA EXIGÊNCIA. CABIMENTO. INDEFERIMENTO DA LIMINAR. MANUTENÇÃO. FUMUS BONI JURIS NÃO SUFICIENTEMENTE DEMONSTRADO. PEDIDO QUE NÃO SE SUBSUME NA PREVISÃO DO ART. 7º, III, DA LEI Nº 12.016/2009. Em que pese não constar expressamente, no Edital da licitação, a exigência de distância mínima entre a usina de asfalto e o local de execução da obra, o Memorial Descritivo expõe de maneira detalhada as Normas Técnicas, materiais e equipamentos que irão definir e reger a execução da obra. No item 24 do Memorial Descritivo, relativo à Camada de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), consta que a DMT considerada é de 60 Km. Também na Planilha Orçamentária, na parte relativa à Pavimentação, no item 4.8 - Transporte*

[3] O TCU e as Condições de Participação em Licitação. [online] Disponível em: https://www.justen.com.br/pdfs/IE105/Marcal-TCU.pdf. Marçal Justen Filho. Acesso em 30/06/2020.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

de CBUQ, a DMT considerada é de 60 Km. Portanto, era do conhecimento das licitantes que a distância média de transporte a ser considerada, da usina até o local de aplicação do asfalto, para a execução da obra objeto do certame, é de 60 km. Não podem ser desconsideradas as recomendações técnicas relativas à temperatura adequada para aplicação do CBUQ, de modo a garantir a perfeita execução do pavimento. A recomendação técnica é de que a distância não seja superior a 60 Km ou cujo tempo de percurso fique em torno de 90 minutos.'(Agravo de Instrumento, Nº 70050690130, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 22-05-2013).

Assim, muito embora não exista no edital qualquer disposição limitando o procedimento à participação de empresas de determinada circunscrição, o Município acertadamente desclassificou a Representante ao constatar que esta iria se utilizar dos serviços de usina localizada em Dois Vizinhos, a 266 quilômetros do local da aplicação, inviabilizando a entrega do material na temperatura exigida no instrumento convocatório.

Com efeito, segundo o laudo técnico que subsidiou a decisão da Prefeitura de Foz do Iguaçu, o produto adquirido esfriaria durante o trajeto entre a usina parceira e o local da prestação de serviços, impossibilitando a entrega da mistura asfáltica na temperatura necessária para a aplicação, comprometendo a qualidade do serviço (peça 18, pág. 49).

O entendimento se coaduna com o de outros especialistas do ramo, que defendem que a distância de transporte entre a usina de asfalto e o local da obra guarda uma relação direta na manutenção das características ideais da mistura asfáltica, visto que, quanto maior for a distância de transporte, maior será a perda de temperatura, com a consequente diminuição de qualidade:

'*É fundamental, portanto, a produção da mistura asfáltica em local o mais próximo possível daquele da execução da obra, de forma a garantir a trabalhabilidade e uniformidade dessa mistura e também seu desempenho previsto. No sentido de minimizar as possibilidades de redução de temperatura durante o transporte da mistura asfáltica, e prevenir as dificuldades executivas e*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

consequências no desempenho da camada executada, recomenda-se que o tempo de transporte das misturas asfálticas da usina onde foi produzida até o local da execução não exceda a uma hora.' (Considerações sobre Transporte e Temperatura de Misturas Asfálticas, Prof. Jorge Luiz Ceratti, Laboratório de Pavimentação da UFRGS, págs. 304-306)

Neste aspecto, ressalte-se que esta Casa tem realizado intenso trabalho de fiscalização na área de pavimentação, pela qual, observamos que o material CBUQ (concreto betuminoso usina a quente), segundo normas técnicas, deve ser aplicado em uma temperatura superior a 120ºC para que não haja rupturas prematuras ou mesmo falta de aderência, comprometendo a qualidade da obra.

De outra banda, quando questionada acerca da sua capacidade de fornecer o material na temperatura adequada, a Representante comunicou à entidade que o produto, na verdade, não seria produzido na usina de Dois Vizinhos, mas sim em usina em Foz de Iguaçu, deixando, porém, de trazer qualquer informação e documentos concernentes a esta usina (peças 17, págs. 24 e 25).

Destarte, o ente público chegou à conclusão de que a proposta da Representante seria inexequível, e que mesmo instada a se manifestar acerca das condições de seus serviços, a empresa se mostrou evasiva nas respostas, pois não indicou com clareza a usina da qual partiria o material, ensejando a sua desclassificação.

Portanto, entendemos necessário reconhecer que é possível à administração, ao analisar a exequibilidade da proposta, adentrar em fatores materiais, como concluir pela impossibilidade de entrega do produto nas condições previstas, e por consequência, desclassificar uma proposta sob tal motivação.

Ademais, é dever da administração buscar a excelência dos serviços fornecidos à população, e o melhor custo-benefício aos cofres públicos, primando-se por contratações que ofereçam qualidade e que evitem o dispêndio de novos recursos em um curto espaço de tempo, para refazer ou melhorar uma obra.

Por fim, não se verifica que a contratação da segunda colocada implicou aumento no valor dos serviços, eis que a proposta homologada foi no montante de R$ 7.535.000,00 (sete milhões,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

quinhentos e trinta e cinco mil reais), valor ainda menor que o ofertado pela Representante, de R$ 7.540.000,00 (sete milhões quinhentos e quarenta mil reais) (peça 18, pág. 65).” (Acórdão n.º 1599/20 – Pleno; rel. Cons. Artagão de Mattos Leão; julgado em 16.07.2020)

“Compulsando os autos, verifico que assiste razão à unidade técnica e ao órgão ministerial, cabendo a improcedência do feito, conforme passo a expor.

Os pontos questionados na exordial referem-se: (i) à suposta inabilitação indevida da representante no Pregão Eletrônico n.º 41/2023, por não ter cumprido a exigência contida no edital de possuir usina de asfalto em funcionamento dentro do raio de 50 km do pátio de máquinas da Prefeitura Municipal de Peabiru, a qual não teria respaldo legal além de violar o princípio da ampla competitividade; [...]

Relativamente à inclusão da exigência de localização geográfica, verifica-se que o edital do certame ao discorrer sobre os documentos de habilitação trouxe a seguinte previsão:

08.3.14 Declaração de que possui usina de asfalto em funcionamento nas instalações da empresa, dentro do raio de 50,00 km do Pátio de Máquinas, da Prefeitura Municipal de Peabiru, situado na Rua Juvenal Portela esquina com Rua José Dias Aranha.

08.3.16.1 Deverá a empresa participante do certame possuir Usina de Asfalto CBUQ própria, em funcionamento nas instalações da empresa, dentro do raio de 50,00 km do Pátio de Máquinas da Prefeitura Municipal de Peabiru, local onde o produto referente ao item 01 será retirado pelo Município, no intuito de garantir a melhor qualidade do produto.

Como já ressaltado no despacho que admitiu a presente representação, é possível em alguns casos estabelecer restrição de localização geográfica, desde que devidamente justificada, com demonstração de que a exigência é necessária para a execução satisfatória do contrato e de que foi realizada de forma a garantir a participação do maior número de interessados possível.

Observa-se que a exigência contida no edital de que a usina de asfalto esteja localizada dentro do raio de 50 km do pátio de máquinas do município encontra-se justificada tecnicamente no item 3.9 e 3.10 do termo de referência, vejamos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

3.9 – Cumpre registrar que as justificativas constantes nos itens 3.7 e 3.8, se fazem necessárias, diante do fato que dentre os serviços que a prefeitura irá realizar com a aquisição desses materiais encontra-se os de tapa buraco, trabalho esse que obriga o material a ficar tempo maior exposto antes de ser devidamente aplicado, visto que nesse tipo de colocação normalmente são realizados em diversos trechos, impossibilitando a perca de tempo em deslocamentos mais longos. Vale ressaltar ainda que adquirindo esses materiais em locais mais próximos do município, o mesmo consequentemente economizará no deslocamento até o local de retirada.

[...]

Além disso, ao se analisar o contraditório apresentado pelo Município de Peabiru à peça 38, nota-se que o ente demonstrou a necessidade de imposição da aludida restrição geográfica.

Como explicou a Municipalidade, o certame teve como objetivo contratar empresa para fornecimento de Concreto Betuminoso Usinado à Quente – CBUQ, e não o seu transporte, o qual será realizado pelo próprio Município após a aquisição do produto, resultando em economia aos cofres públicos.

O ente também esclareceu que, de acordo com as normas técnicas, o produto deve ser aplicado a uma certa temperatura, sendo que abaixo da temperatura ideal, o produto perde qualidade, assim, não atingindo o efeito esperado.

Afirmou, ainda, que, para garantir que o produto manterá a qualidade durante o percurso entre o local de retirada e da efetiva entrega, não é aconselhável o trajeto por longas distâncias, sendo recomendado escolher a menor distância entre a usinagem e a obra, pois pode acarretar comprometimento de suas propriedades, principalmente pelo fato de que o espalhamento e a compactação devem ser realizados ainda com a mistura quente para evitar a compactação abaixo do permitido, segregação dos agregados, trincas, excesso de vazios, aderência e vida útil.

Acrescentou que quanto menor o tempo de transporte, maior será o tempo para a aplicação e realização do serviço com a qualidade mínima necessária.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

Explanou, ainda, que, para que seja possível o transporte por longo trajeto, é necessário que o produto seja transportado por caminhão próprio/adequado, o qual consegue retardar o esfriamento, mantendo o produto em temperatura ideal por mais tempo. Informou, contudo, que poucas empresas do ramo possuem esses caminhões especializados e que o Município também não possui, motivo pelo qual a redução do trajeto é necessária.

Em acréscimo a tais justificativas, aponta-se os argumentos exarados no parecer técnico que embasou a decisão pela improcedência de impugnação ao edital apresentada por outra empresa interessada no procedimento licitatório quanto a esse mesmo assunto, vejamos:

[...][4]

Ademais, verifica-se que o Município também apresentou, em sede de contraditório, laudo técnico2 elaborado por engenheiro da empresa J.A Consultoria em Obras, o qual foi solicitado pelos representados após a referida impugnação ao edital, e que atesta as afirmações feitas pela Municipalidade, vejamos:

[...][5]

Logo, denota-se que ao longo da instrução processual restou demonstrado que a exigência de restrição geográfica foi justificada tecnicamente, tendo o Município motivado de forma adequada e suficiente as exigências questionadas.

Relevante mencionar que este Tribunal de Contas já proferiu decisão relacionada ao tema, como se nota a seguir:

[...][6]

Nesse mesmo sentido, também reproduzo decisão consubstanciada no Agravo de Instrumento n.º 70050690130, da 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, de 22/05/2013, a qual foi citada na manifestação técnica:

[...][7]

[4] Tendo em vista que o trecho do referido parecer foi juntado no formato de imagem na decisão original, restou prejudicada sua transcrição, mas remete-se ao documento que contém exaustiva justificativa técnica para a limitação imposta, constante à fl. 07 do Acórdão n.º 1502/24 – Pleno, o qual, por sua vez, está disponível em https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2024/6/pdf/00385991.pdf Acesso em 09/06/2025.
[5] Idem à nota anterior, documento disponível à fl. 08 da decisão original.
[6] Aqui é colacionado trecho do Acórdão n.º 1599/20 – Pleno, já transcrito anteriormente.
[7] Novamente deixa de se transcrever o excerto da decisão judicial em comento (Agravo de Instrumento n.º 70050690130, da 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul) por já ter sido colacionada quando da transcrição do Acórdão n.º 1599/2020 – Pleno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

Ainda sobre esse ponto, destaco a fundamentação exarada pela unidade técnica na Instrução n.º 698/24-CGM:

(...)

Tendo em vista as alegações explicitadas, denota-se que são plausíveis as justificativas apresentadas considerando a opção do Município em realizar o transporte do material, que resultou em economia aos cofres públicos. Caso tivesse sido realizada a contratação do frete, teria sido realizado pagamento por quilômetro rodado, o que iria aumentar consideravelmente o valor da contratação. O gestor agiu com discricionariedade a partir do exame da conveniência e oportunidade, em busca da melhor alternativa para identificar a solução mais adequada para satisfazer o interesse público, sendo o papel desta Casa de Contas a verificação quanto à existência de alguma ilegalidade ou prejuízo à competitividade. Assim, com a realização do transporte pela própria Municipalidade, foram despendidos valores apenas com combustível, entendendo-se ser razoável a estipulação de um raio distância – no caso dos autos de 50 km do local de aplicação – visto que a temperatura do material se perde com longas distâncias, como esclarecido tecnicamente nos documentos trazidos aos autos, bem como considerando que o Município informou, em seu contraditório, a existência de outras empresas capazes de realizar a prestação dos serviços almejados.

(...)

Comprovada que a referida exigência se mostrou necessária para a execução satisfatória do contrato, cabe verificar se foi garantida a devida competitividade no certame.

Ao se analisar a ata de sessão pública do pregão (peça 18, fls. 49 e seguintes), constata-se que três empresas participaram da disputa, quais sejam: ITAIPU INDÚSTRIA E COMÉRCIO, PFN PAVIMENTAÇÕES ASFALTICAS e DG PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA (ora representante).

Além dessas, o Município indicou em sede de contraditório outras 3 (três) empresas que poderiam atender as exigências do edital em relação à distância estabelecida:

- PEDREIRA JUSSARA LTDA., CNPJ 23.448.040/0001-04, localizada a um raio de 35km;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

> - CONSTRUTORA LAGUILO LTDA (matriz) CNPJ nº 11.653.180/0001-27; e CONSTRUTORA LAGUILO LTDA (Filial), CNPJ nº 11.653.180/0002-08; localizada a um raio de 45,89km;
>
> -CONTERPAV CONSTRUÇÕES TERRAPLENAGEM PAVIMENTAÇÕES LTDA., com usina a um raio de 49,78km;
>
> Logo, não restou demonstrado que houve restrição indevida à competitividade do certame.
>
> [...]
>
> Desse modo, mostra-se improcedente a presente representação." (Acórdão n.º 1502/24 – Pleno; rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral; julgado em 06.06.2024; grifos no original)

Destaca-se que em relação à licitação avaliada no Acórdão n.º 1502/24 – Pleno (do Município de Peabiru), a distância da usina fixada era significativamente menor (50 km, contra 150km no edital do Município de Cruzeiro do Iguaçu) e menos potenciais fornecedores foram identificados na região delimitada (além dos três participantes no certame de Peabiru, outras três empresas teriam condições de atender às exigências, totalizando seis naquela oportunidade, frente às sete que foram levantadas na Concorrência n.º 01/2024 de Cruzeiro do Iguaçu). Portanto, a licitação atual poderia ser considerada ainda menos restritiva do que aquela examinada na oportunidade anterior e que veio a ser considerada regular, mostrando-se razoável, por consequência, aplicar o mesmo raciocínio ao presente caso.

Além disso, não se verifica que a contratação da segunda colocada implicou aumento significativo no valor dos serviços, eis que a proposta vencedora foi homologada no valor de R$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), ao passo que a menor proposta, ofertada por empresa considerada inabilitada por não ter atendido à condição de qualificação técnica analisada na presente Representação (a licitante Oeste Capital Construtora Ltda.), era do montante de R$ 1.199.500,00 (um milhão, cento e noventa e nove mil e quinhentos reais)[8], ou seja,

[8] Conforme ata da sessão disponível às fls. 272-278 do processo licitatório, conforme disponível em https://cruzeirodoiguacu.pr.gov.br/licitacao/3307/001-2024 Acesso em 09/06/2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

uma diferença de apenas R$ 500,00 (quinhentos reais), materialmente irrelevante frente ao valor total da contratação.

Já em relação ao apontamento feito pelo Representante na exordial de que a restrição indevida de competitividade pode ter se efetivado pelo fato de que apenas uma empresa teria sido habilitada no certame, repisam-se as considerações expostas no despacho de admissibilidade deste expediente (Despacho n.º 133/24 – GCSMH; peça 05):

> Por fim, destaque-se que a presença de apenas uma licitante habilitada na disputa não significa necessariamente que tenha ocorrido restrição indevida de competitividade no certame, tendo em vista que diversos fatores externos à própria estruturação da licitação podem influenciar na decisão de potenciais interessados participarem ou não da disputa (condições de mercado e capacidade momentânea de atender à demanda pelas próprias interessadas, para citar alguns exemplos), nem sempre sendo possível estabelecer uma relação direta de causa-consequência entre o número de participantes e a regularidade das regras colocadas pela Administração.

Adiciona-se que sequer pode-se afirmar que apenas uma das empresas participantes da licitação estaria apta a cumprir todas as condições de habilitação, eis que houve uma terceira participante (a empresa MINERPAV LTDA) que não chegou a ter sua documentação de qualificação avaliada pela equipe de contratação municipal, uma vez que apresentou proposta de valor maior àquela considerada vencedora e o exame de sua habilitação apenas seria feito caso a licitante anterior tivesse sido inabilitada (em cumprimento à ordem regular de etapas da licitação e à classificação das propostas, nos termos do art. 17 da Lei n.º 14.133/2021).

Portanto, não se pode afirmar se essa terceira licitante teria condições ou não de atender à exigência referente à disponibilidade da usina de asfalto na distância delimitada e se, de fato, apenas uma das participantes seria habilitada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

Por outro lado, em que pese tenha se concluído pela justa motivação da cláusula de habilitação técnica, assiste razão ao Ministério Público de Contas em relação às deficiências constadas quanto à clareza dos termos do edital e quanto ao planejamento da licitação, notadamente na elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

No que se refere às disposições do instrumento convocatório, a eminente Procuradora de Contas foi precisa ao apontar que entre os documentos constantes no item 11.3.4 do edital – onde são elencados os requisitos de "qualificação técnica" – em nenhum momento é requisitado de forma expressa a declaração acerca da usina de asfalto.

No item 11.3.4 do edital da Concorrência n.º 01/2024 é indicada uma série de requisitos (por exemplo: comprovante de registro no CREA/CAU da empresa licitante; indicação do responsável técnico; comprovante de registro no CREA/CAU do responsável técnico, entre outros), sem qualquer menção direta à declaração de disponibilidade da usina de asfalto fornecedora. Ao final da cláusula, no subitem 11.3.4.8; é estabelecida a seguinte regra, de forma inegavelmente vaga "Conforme item 5 do edital anexo ao termo de Referência."

Em consulta ao item 5 do Termo de Referência, observa-se que referida cláusula é intitulada como "descrição dos requisitos da contratação", sendo na sequência estabelecidos em seus subitens diversas condições relacionadas aos mais variados aspectos, como sustentabilidade da contratação; regras referentes à (im)possibilidade de subcontratação; regras de garantia contratual; regras sobre as condições de visita técnica prévia; entre outras disposições variadas.

Apenas em uma subdivisão dentro do subitem 5.18 do termo de referência é que se encontra a exigência de apresentação da declaração de usina de asfalto, conforme se extrai:

> "5.18. Tipo de Obra: PAVIMENTAÇÃO OU RECAPEAMENTO ASFALTICO.
>
> • Como no momento ainda não se sabe o quantitativo a ser executado e este depende do projeto técnico recomendamos que seja exigido de acervo o total de 50% dos itens de maior relevância

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

> do orçamento estimativo, dês de este atenda o o § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.
> • Comprovação de que o responsável técnico indicado, pertence ao quadro da empresa;
> • Relação de disponibilidade de veículos, máquinas e equipamentos a serem disponibilizados para a execução dos serviços. Deverá ser apresentado a relação de veículos, máquinas e equipamentos conforme análise do projeto, constando o nome, nº do RG, assinatura do responsável legal e nome, número do registro no CREA e assinatura do responsável técnico indicado, com declaração expressa de sua disponibilidade durante a execução;
> • Declaração de usina de asfalto própria ou de terceiros com a respectiva licença operacional em vigor. Se de terceiros apresentar termo de compromisso de fornecimento ou de usinagem de CBUQ e a usina deverá estar instalada a uma distância máxima do local da obra de 120 km." (grifo nosso)

Resta inegável, portanto, que o ente municipal não foi minimamente claro ao dispor sobre os requisitos mínimos para a habilitação técnica das licitantes na Concorrência n.º 01/2024, eis que o edital e seu respectivo termo de referência apresentavam requisitos não equivalentes entre si, notadamente deixando o edital de prever de forma expressa sobre documento que viria a ser exigido como indispensável para a habilitação. Nos termos consignados pelo *Parquet*, violaram-se, dessa forma, princípios que devem reger as licitações e contratações públicas, como a publicidade e a transparência, previstos expressamente no art. 5º da lei n.º 14.133/2021.

Nesse sentido, discorda-se do posicionamento adotado pela CGM de que a cláusula 5.18 do Termo de Referência não constituiria exigência de habilitação meramente por não estar presente no edital[9], eis que, efetivamente o que se observou foi justamente a desclassificação de licitante que não atendeu à regra imposta, considerada necessária para a contratação.

[9] Conforme Instrução n.º 901/2025 – CGM (peça 22; fls. 03-04): "A cláusula 5.18(objeto desta Representação) faz parte do Termo de Referência (ANEXO I) e não consta, portanto, na fase de habilitação. O TERMO DE REFERÊNCIA é documento que tem por objetivo orientar os interessados detalhadamente sobre aquilo que a Administração pretende contratar e contém todos os parâmetros e elementos descritivos referentes ao objeto e à contratação. Dessa forma, não procede a alegação de que o Município estaria fazendo exigência indevida na fase de habilitação."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

Tratando-se de requisito estabelecido pelo ente contratante como indispensável para a execução dos serviços e que deveria ser demonstrado previamente à adjudicação do objeto, inegavelmente deve ser considerada a exigência como condição de habilitação, independentemente do documento em que se encontrava prevista, seja no edital ou no termo de referência – ainda que se reconheça a falta de clareza da disposição editalícia, conforme já se apontou.

Mesmo que a falha não tenha afetado de forma insanável o certame – eis que a exigência, de certa forma, constou expressamente em um dos documentos licitatórios –, mostra-se cabível a orientação sugerida pelo Ministério Público de Contas ao Município de Cruzeiro do Iguaçu para que, nos futuros procedimentos licitatórios, mencione expressamente toda a documentação imprescindível para a habilitação dos licitantes no próprio edital, deixando evidentes todas as exigências relativas à qualificação jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira no próprio instrumento convocatório e evitando referências constantes em itens previstos no Termo de Referência ou outros Anexos do Edital, a não ser em casos pontuais, de modo a não abrir margens para ambiguidade na interpretação das cláusulas editalícias pelos licitantes, em observância ao princípio da informação e da transparência.

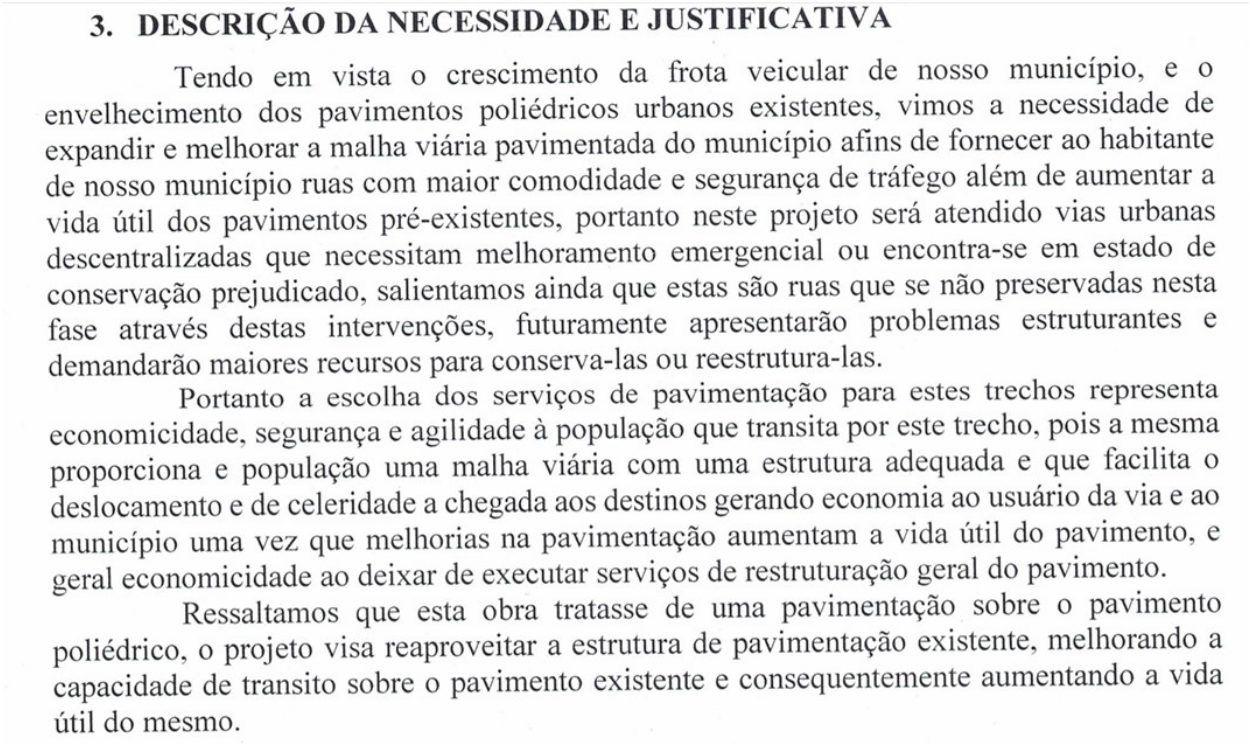
Sobre esse ponto, apenas diverge-se pontualmente quanto à forma do encaminhamento adotado, o qual entende-se que deve ser feito sob a forma de **determinação** ao invés de recomendação (como havia sido sugerido pelo Ministério Público de Contas), eis que se trata de medida necessária que visa resguardar justamente o cumprimento dos já mencionados princípios da publicidade e da transparência, expressamente dispostos no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021.

Acertada também se mostrou a análise empreendida pelo Ministério Público de Contas no tocante às falhas no planejamento da licitação que viriam a subsidiar a exigência técnica de distância da usina de asfalto, ora questionada.

Conforme está devidamente documentado nos autos, as justificativas técnicas sobre a cláusula que limitava a distância da usina de asfalto apenas foram elaboradas após a formalização da presente Representação, não se encontrando qualquer detalhamento a respeito na fase interna da licitação e em seu

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

Estudo Técnico Preliminar[10], o qual, ao apresentar descrição da necessidade e sua justificativa, limita-se a dizer:



3. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E JUSTIFICATIVA

Tendo em vista o crescimento da frota veicular de nosso município, e o envelhecimento dos pavimentos poliédricos urbanos existentes, vimos a necessidade de expandir e melhorar a malha viária pavimentada do município afins de fornecer ao habitante de nosso município ruas com maior comodidade e segurança de tráfego além de aumentar a vida útil dos pavimentos pré-existentes, portanto neste projeto será atendido vias urbanas descentralizadas que necessitam melhoramento emergencial ou encontra-se em estado de conservação prejudicado, salientamos ainda que estas são ruas que se não preservadas nesta fase através destas intervenções, futuramente apresentarão problemas estruturantes e demandarão maiores recursos para conserva-las ou reestrutura-las.

Portanto a escolha dos serviços de pavimentação para estes trechos representa economicidade, segurança e agilidade à população que transita por este trecho, pois a mesma proporciona e população uma malha viária com uma estrutura adequada e que facilita o deslocamento e de celeridade a chegada aos destinos gerando economia ao usuário da via e ao município uma vez que melhorias na pavimentação aumentam a vida útil do pavimento, e geral economicidade ao deixar de executar serviços de restruturação geral do pavimento.

Ressaltamos que esta obra tratasse de uma pavimentação sobre o pavimento poliédrico, o projeto visa reaproveitar a estrutura de pavimentação existente, melhorando a capacidade de transito sobre o pavimento existente e consequentemente aumentando a vida útil do mesmo.

Por sua didática, transpõe-se a fundamentação exarada pelo Ministério de Contas explanando a necessidade de que as justificativas técnicas para a inserção de cláusulas no edital que causem restrição de competitividade com impacto como aquela analisada constem no respectivo Estudo Técnico Preliminar, em conjunto com as demais motivações para a solução escolhida pela Administração:

> "Necessário salientar que a Administração Pública deve realizar as suas contratações com base em estudos e planejamentos e amparada em **Estudo Técnico Preliminar**, o qual, conforme art. 6º da Lei n.º 14.133/2021, inciso XX, é o "***documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido*** *e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao*

[10] Fls. 03-15 do processo licitatório, disponível em https://cruzeirodoiguacu.pr.gov.br/licitacao/3307/001-2024 Acesso em 09/06/2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação".

No presente caso, inobstante a Municipalidade tenha realizado um Estudo Técnico Preliminar, observa-se que em momento algum ele apresenta os motivos pelos quais se faz necessária a exigência, aparentemente restritiva, prevista no item 5.18, relacionada à limitação geográfica da usina de asfalto, sendo que as justificativas utilizadas para a contratação, consoante acima exposto, são mais genéricas e dizem respeito à necessidade de recapeamento dos pavimentos da região para a melhoria do tráfego urbano no Município.

Nesta seara, o art. 18, § 1º, da Lei de Licitações também complementa que "*o estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação*", devendo incluir, dentre os seus requisitos, um "***levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar***" (inciso V).

Na situação em comento, não se verificou a realização de um levantamento de mercado, com a apresentação de justificativas técnicas e econômicas robustas acerca da escolha do tipo de solução a contratar, seja na fase interna do certame, seja no Termo de Referência, sendo que este último, por sua vez, é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, o qual, conforme previsto no art. 6.º, inciso XXIII, deve conter, dentre os seus parâmetros, a fundamentação da contratação, fazendo referência ao Estudo Técnico Preliminar:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

[...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

Igualmente, o art. 18 da Lei de Licitações, que trata da fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento da licitação, estabelece que a mencionada fase deve compreender a "***motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica****, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio*" (inciso IX).

No presente feito, consoante demonstrado, o Município não apresentou, na fase preparatória do certame, justificativas adequadas no que diz respeito à exigência de qualificação técnica posteriormente inserida no item 5.18 do Termo de Referência, conforme previsto no art. 18 da Lei 14.133/2021.

Nesta senda, imperioso ressaltar a importância de estudos técnicos para que essa distância definida não seja arbitrária. No presente feito, por exemplo, o Município não realizou qualquer estudo que demonstre que o raio de 120 km entre a usina de asfalto e a obra seria o mais adequado, até mesmo porque em outros processos que tramitaram perante esta Corte e versaram sobre o mesmo tema, os Municípios definiram outras distâncias – na situação analisada pelo Acórdão n.º 1502/24-Tribunal Pleno, e.g., deveria haver um raio de **50 km** entre a usina da empresa vencedora e o pátio de máquinas do Município, ao passo que, no caso analisado pelo Acórdão n.º 1599/20-Tribunal Pleno, houve a desclassificação da primeira empresa colocada por se encontrar a **266 km** do local de aplicação, de modo que estaria muito distante.

Ademais, apesar de o Setor de Engenharia do Município de Cruzeiro do Iguaçu ter mencionado, na justificativa apresentada à peça n.º 14, que "[...] *existem usinas móveis de CBUQ, a qual (sic) a produção da massa asfáltica pode ser feita in loco, propiciando uma rápida aplicação do material*", o Estudo Técnico Preliminar não contemplou esta hipótese de contratação, sendo que, ao que tudo indica, a contratação de uma usina móvel de CBUQ afastaria, ou a menos reduziria, o problema relacionado à distância entre a usina e a obra, facilitando o transporte e a movimentação do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

produto e eventualmente possibilitando a participação de mais empresas no certame.

Neste viés, vide os seguintes conceitos acerca da denominada usina de asfalto móvel obtidos em diferentes sítios da internet:

A usina de asfalto móvel é uma **solução flexível e econômica para produção de agregados asfálticos na construção de estradas e pontes**. Ao contrário do tipo estacionário, **a usina de asfalto móvel para venda oferece fácil instalação e desmontagem rápida, Permitindo realocação mais rápida entre locais de trabalho. Essa flexibilidade garante às empresas de construção cumprir cronogramas apertados e entregar projetos com eficiência**, seja em áreas urbanas ou remotas. Ele fornece uma opção confiável, ajudando as empresas a permanecerem competitivas[11] .

Uma das principais vantagens de uma usina móvel de asfalto, quando está instalada próxima às obras de construção ou recuperação de uma rodovia, é agilidade, por isso ela está localizada temporariamente nas proximidades de uma obra de recuperação de rodovia. Os serviços executados pelo Governo de Sergipe, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e Sustentabilidade (Sedurbs) e o Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária de Sergipe (DER), tem investimentos na ordem de mais de R$ 20 milhões e vão reestruturar as rodovias SE-200, SE-230 e SE317, em mais de 41 Km. Os trechos ficam entre os dois municípios e fazem parte do Programa Pró-Rodovias, que é um dos principais eixos do Avança Sergipe, cuja finalidade é recuperar a economia sergipana prejudicada em razão da pandemia da Covid-19.

De acordo com o secretário estadual do desenvolvimento urbano e sustentabilidade, Ubirajara Barreto, a instalação do equipamento garante inúmeros benefícios à intervenção. "**Para uma obra desse porte, a implantação da usina móvel assegura economia e celeridade na execução dos trabalhos, uma vez que não é preciso deslocar caminhões para a busca do material e o asfalto é aplicado pouco tempo depois da via receber os serviços preliminares**. Prova disso, é que dos 41,3 km de extensão, 23 km

[11] Disponível em: https://aimixgroup.com/pt/asphalt-mixing-plant/mobile-type/ . Acesso em 03 jun. 2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

> já receberam a primeira camada asfáltica e 11 km estão totalmente pavimentados, o que corresponde à 55% dos trabalhos já executados", afirma[12]. (sem destaques no original)
>
> De toda forma, por se tratar de assunto eminentemente técnico, a possibilidade de contratação de usina móvel poderia ter sido prevista no Estudo Técnico Preliminar elaborado pelo Município, a fim de avaliar a sua pertinência na licitação em questão, de modo a fazer valer o comando inserido no art. 18, § 1º, inciso V, da Lei de Licitações, no sentido de que a Administração Pública sempre deve realizar um levantamento de mercado, analisando as alternativas viáveis e apresentando justificativas técnicas e econômicas para a escolha do tipo de solução a contratar." (destaques no original)

Ressaltam-se as considerações colocadas pelo *Parquet* a respeito da possibilidade de utilização de usinas móveis para a execução do serviço, solução que havia sido ventilada pela equipe de engenharia municipal (conforme parecer em resposta ao questionamento feito pelo Ministério Público Estadual, à peça 14), mas que pode vir a ser examinado com mais aprofundamento em futuras licitações, tanto em relação à viabilidade da solução no Estudo Técnico Preliminar, quanto em relação às condições de sua execução e a previsão de possibilidade de sua utilização de forma expressa no edital e no termo de referência.

Mostra-se prudente, então, a emissão da **recomendação** ao Município de Cruzeiro do Iguaçu, nos termos sugeridos pelo Ministério Público de Contas, para que, nas próximas licitações que contenham restrições nas exigências de qualificação técnica (como a necessidade de os licitantes possuírem usina de asfalto própria ou de terceiros, localizada a determinada distância da obra), elabore estudos técnicos e apresente justificativas pertinentes para as exigências apresentadas no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, bem assim, atenda ao comando insculpido no art. 18, § 1º, inciso V, e demais incisos da Lei n.º 14.133/2021, realizando um levantamento de mercado, analisando as alternativas

[12] Disponível em: https://sedurbi.se.gov.br/usina-movel-de-asfalto-agiliza-reestruturacao-de-rodoviaentre-monte-alegre-de-sergipe-e-porto-da-folha/ . Acesso em 03 jun. 2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

viáveis e apresentando justificativas técnicas e econômicas quanto à solução selecionada para a contratação.

Destaque-se que o levantamento de mercado (análise das alternativas possíveis) e a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar pela Administração é elemento a princípio obrigatório do Estudo Técnico Preliminar, sendo a ausência dessa motivação apenas admitida quando devidamente justificada, nos termos do art. 18, § 2º da Lei n.º 14.133/2021.

Assim, em que pese a orientação para elaboração do referido estudo técnico nas próximas licitações seja encaminhada na forma de recomendação, deve a equipe municipal avaliar em cada caso concreto qual opção dada pela lei será atendida, sendo a elaboração do levantamento de mercado o caminho prioritário para a construção do adequado planejamento da licitação, dispensada sua realização apenas quando devidamente motivado pela Administração.

Ainda em relação às observações feitas no opinativo do Parquet, por outro lado, discorda-se do posicionamento consignado no Parecer n.º 443/25 – 7PC de que a declaração da usina de asfalto poderia ter sido solicitada à licitante OESTE CAPITAL CONSTRUTORA LTDA previamente à sua inabilitação, no exercício de diligência realizada pelo agente de contratação.

De fato, em atenção ao princípio do formalismo moderado e aos diversos precedentes existentes nesta Corte de Contas, a diligência é expediente que deve ser utilizado pela Administração em busca da proposta mais vantajosa, para complementação ou atualização de informações de documentos já apresentados, nos termos do art. 64 da Lei n.º 14.133/2021.

Contudo, a ferramenta não pode ser utilizada para entrega de documentos essenciais que já deveriam ter sido apresentados em momento anterior do trâmite licitatório, sob pena de violação do princípio da vinculação ao edital e quebra de isonomia/igualdade entre os participantes do certame – axiomas expressos no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021.

Ainda que se reconheça que o edital e seu termo de referência tenham sido inconsistentes quanto às disposições das condições de habilitação na Concorrência n.º 01/2024 do Município de Cruzeiro do Iguaçu – conforme já

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

abordado no presente voto –, fato é que a exigência da referida declaração da usina de asfalto constava explícita no termo de referência do certame desde a publicação do instrumento convocatório, sendo inquestionável a previsão quanto ao seu cumprimento.

Assim, caberia à licitante que tivesse dúvidas quanto à necessidade da apresentação da referida documentação o protocolo de impugnação ao edital ou pedido de esclarecimentos junto à entidade municipal no momento oportuno – previamente à sessão pública de disputa e entrega dos envelopes, no prazo previsto no art. 164 da Lei n.º 14.133/2021 –, não podendo se utilizar de prazo adicional para apresentação de documento que já era exigível desde a publicação da licitação.

Aceitar a entrega em sede de diligência de documentação de habilitação não encaminhada no momento correto significa alterar a substância e a validade jurídica da proposta, prática explicitamente vedada pelo § 1º do art. 64 da Lei n.º 14.133/2021.

Notadamente no caso dos autos, a documentação que seria entregue – declaração comprovando a disponibilidade de usina de asfalto – atesta condição essencial à execução dos serviços, não se tratando de documento complementar ou acessório, de modo que seria inexcusável a sua ausência no momento da habilitação.

Ao deixar de apresentar qualquer documentação referente ao cumprimento dessa condição de qualificação no momento da entrega inicial, fez jus a licitante à desclassificação no certame, eis que não comprovada exigência de habilitação fundamental para a execução da obra.

Por fim, ressalta-se novamente que a inabilitação da empresa que apresentou inicialmente a menor proposta (OESTE CAPITAL CONSTRUTORA LTDA) não importou em aumento significativo do valor da contratação, eis que a próxima classificada (S M RESENDE CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA) ofertou preço extremamente próximo ao da desclassificada. No caso concreto, portanto, não há indícios de que a inabilitação resultou em contratação menos vantajosa ao interesse público.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

Deixo, assim, de acatar a proposta de expedição de recomendação feita pelo Ministério Público de Contas em relação a esse ponto, com a devida vênia ao posicionamento divergente do *Parquet*.

III. VOTO

Pelo exposto, **VOTO**:

a) pela **procedência parcial** da presente Representação da Lei de Licitações;

b) pela expedição de **determinação** ao Município de Cruzeiro do Iguaçu, apenas para fins de registro, para que, nos futuros procedimentos licitatórios, mencione expressamente toda a documentação imprescindível para a habilitação dos licitantes no próprio edital, deixando evidentes todas as exigências relativas à qualificação jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira no próprio instrumento convocatório e evitando referências constantes em itens previstos no Termo de Referência ou outros Anexos do Edital, a não ser em casos pontuais, de modo a não abrir margens para ambiguidade na interpretação das cláusulas editalícias pelos licitantes, em observância ao princípio da informação e da transparência;

c) pela expedição de **recomendação** ao Município de Cruzeiro do Iguaçu para que, nas próximas licitações que contenham restrições nas exigências de qualificação técnica (como a necessidade de os licitantes possuírem usina de asfalto própria ou de terceiros, localizada a determinada distância da obra), elabore estudos técnicos e apresente justificativas pertinentes para as exigências apresentadas no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, bem assim, atenda ao comando insculpido no art. 18, § 1º, inciso V, e demais incisos da Lei n.º 14.133/2021, realizando um levantamento de mercado, analisando as alternativas viáveis e apresentando justificativas técnicas e econômicas quanto à solução selecionada para a contratação.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à **Coordenadoria de Medidas Executórias** para anotação da determinação e da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

recomendação, conforme art. 513 do Regimento Interno. Na sequência, à **Diretoria de Protocolo** para encerramento e consequente arquivamento, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheira Substituta MURYEL HEY, por unanimidade, em:

I - Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações;

II - **determinar** ao Município de Cruzeiro do Iguaçu, apenas para fins de registro, para que, nos futuros procedimentos licitatórios, mencione expressamente toda a documentação imprescindível para a habilitação dos licitantes no próprio edital, deixando evidentes todas as exigências relativas à qualificação jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira no próprio instrumento convocatório e evitando referências constantes em itens previstos no Termo de Referência ou outros Anexos do Edital, a não ser em casos pontuais, de modo a não abrir margens para ambiguidade na interpretação das cláusulas editalícias pelos licitantes, em observância ao princípio da informação e da transparência;

III - **recomendar** ao Município de Cruzeiro do Iguaçu para que, nas próximas licitações que contenham restrições nas exigências de qualificação técnica (como a necessidade de os licitantes possuírem usina de asfalto própria ou de terceiros, localizada a determinada distância da obra), elabore estudos técnicos e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5

apresente justificativas pertinentes para as exigências apresentadas no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, bem assim, atenda ao comando insculpido no art. 18, § 1º, inciso V, e demais incisos da Lei n.º 14.133/2021, realizando um levantamento de mercado, analisando as alternativas viáveis e apresentando justificativas técnicas e econômicas quanto à solução selecionada para a contratação;

IV – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para anotação da determinação e da recomendação, conforme art. 513 do Regimento Interno. Na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento e consequente arquivamento, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

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, 3 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

MURYEL HEY
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.TAH5