TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	765964/22
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	ALEXANDRE CASTRO FERNANDES, CONSTRUTORA A GASPAR S/A, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, OECI S.A
ADVOGADO / PROCURADOR	ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ALCEU CONCEICAO MACHADO NETO, ALEXANDRE WAGNER NESTER, ANA PAULA DE CARVALHO, ANA PAULA SOVIERZOSKI, ANDRE GUSKOW CARDOSO, ANDRE LUIZ BONAT CORDEIRO, ARISTIDES RODRIGUES DO PRADO NETO, BRUNO GRESSLER WONTROBA, CAROLINE MARTYNETZ, CESAR AUGUSTO GUIMARAES PEREIRA, CEZAR AUGUSTO CORDEIRO MACHADO, DIEGO RICARDO CAMARGO FRANZONI, DOSHIN WATANABE, EDSON FRANCISCO ROCHA NETO, EDUARDO NADVORNY NASCIMENTO, EDUARDO TALAMINI, FELIPE SCRIPES WLADECK, FERNANDA CAROLINE MAIA, FERNANDO AUGUSTO SPERB, FERNAO JUSTEN DE OLIVEIRA, GABRIEL LUCAS SANTOS BONFIM, GABRIELA ASSIS CORREA DEMETERCO, GUILHERME AUGUSTO VEZARO EIRAS, GUILHERME FREDHERICO DIAS REISDORFER, ISABELLA FELIX DA FONSECA, ISABELLA KAROLLINA ROSSITO, ISABELLA MOREIRA DE ANDRADE VOSGERAU, IZABELA MORIGGI COSTA, JEFFERSON LEMES DOS SANTOS, JULIA VENZI GONCALVES GUIMARAES, JULIANE ERTHAL DE CARVALHO, KARLIN OLBERTZ NIEBUHR, LETICIA ALLE ANTONIETTO, LUCAS DE MOURA RODRIGUES, LUCIANO ROCHA WOISKI, LUCIANO TINOCO MARCHESINI, LUISA BARBOSA ABRANCHES QUINTAO, MARCAL JUSTEN FILHO, MARÇAL JUSTEN NETO, MARIA LUCIA SANCHES, MARIANA RANDON SAVARIS, MARINA KIRSTEN FELIX, MARINA KUKIELA VIANNA, MATHEUS GUIMARAES PITTO, MAYARA GASPAROTO TONIN, MONICA BANDEIRA DE MELLO LEFEVRE, NICOLE MENDES MULLER, PAOLA GABRIEL ABILA, PAULO OSTERNACK AMARAL, PEDRO HENRIQUE CORDEIRO MACHADO, RAFAEL WALLBACH SCHWIND, RAFAELA DE OLIVEIRA MARCAL, RAPHAELA THEMIS LEITE JARDIM, RODRIGO COSTA PROTZEK, RODRIGO GOULART DE FREITAS POMBO, STELLA FARFUS SANTOS, VICTOR HUGO PAVONI VANELLI, VITOR HENRIQUE MAINARDES, WILLIAM ROMERO, YVONE DA SILVA ANDRADE
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

ACÓRDÃO Nº 2520/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 14.133/21. Reconhecimento de três falhas: critério restritivo de experiência, exigência técnica pouco clara e aceitação indevida de atestado. Parcial procedência com aplicação de sanções e recomendações.

I - RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação formulada pela **CONSTRUTORA A GASPAR S.A.**, empresa-líder do Consórcio Guaratuba, noticiando supostas irregularidades no Edital de Concorrência com Regime de Contratação Integrada n. 01/2022, e no curso do certame licitatório, promovido pelo **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ (DER-PR)**, que tem como objeto a contratação integrada de empresa para a elaboração de projetos básico e executivo e execução das obras de implantação da ponte de Guaratuba e seus acessos, entre os municípios de Matinhos e Guaratuba, na PR-412, no estado do Paraná.

Afirma a Representante que participou do procedimento licitatório e ficou classificada em 1º lugar na fase de lances pela oferta no valor de R$ 386.799.000,11 (trezentos e oitenta e seis milhões setecentos e noventa e nove mil e onze centavos), mas foi inabilitada, especialmente, diante da não comprovação de experiência dos serviços por meio de 1 (um) único atestado, qual seja:

> 01 (uma) Obra de Arte Especial, de no mínimo 600 metros de extensão, com trecho estaiado, e área de tabuleiro mínima de 14.057 m², conforme quantitativos da tabela 1 – Capacidade Operacional. A ponte deve ter sido construída com método de concretagem in loco tipo balanço sucessivo, ou outro método viável para construção de pontes similares ao objeto da licitação. A obra deve ter vão livre compatível com a obra do objeto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

Alega que a exigência imposta compromete a competitividade do certame, contrariando o preceito constitucional do art. 37, XXI, que admite apenas exigências de qualificação técnica e econômica estritamente indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais. Ressalta que a Lei de Licitações permite o somatório de atestados como meio válido de comprovação de capacidade técnica, sendo sua vedação admissível apenas em situações excepcionais e devidamente justificadas.

Sustenta que o consórcio apresentou diversos atestados cuja soma comprova a execução dos serviços licitados, razão pela qual esses documentos deveriam ter sido aceitos. Assim, a inabilitação promovida pela Administração é irregular e carece de fundamento legal.

Informa que a inabilitação também se fundamentou na suposta ausência de: (a) profissional engenheiro geotécnico ou geólogo com experiência comprovada em investigação geotécnica em ambiente marinho, devidamente demonstrada por meio de Atestado/Certidão acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT); e (b) profissional com Atestado/Certidão de Responsável Técnico pela elaboração ou execução de Plano Básico Ambiental (PBA) em obra similar àquela objeto da licitação.

Relata que interpôs recurso contra sua inabilitação, julgado improcedente sob o argumento de que a complexidade da ponte exigiria comprovação de experiência com todas as características previstas no edital. Quanto ao engenheiro geotécnico, a decisão exigiu apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) e considerou que a juntada do documento no recurso violaria o princípio da isonomia. Sobre a elaboração de Plano Básico Ambiental (PBA), o órgão entendeu que os atestados apresentados não demonstram experiência similar à exigida.

Defende, contudo, que a juntada de atestado após a fase de habilitação seria admissível nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de complementação de informação. Sustenta que os atestados ambientais apresentados, embora relativos a obras distintas, envolvem questões técnicas similares, aptas a demonstrar a qualificação requerida. Critica sua eliminação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

sumária, especialmente diante das diligências realizadas para justificar a habilitação da terceira colocada, OECI, vencedora da licitação. Ressalta que apresentou a proposta mais vantajosa e que não houve descumprimento das exigências do edital. Por fim, destaca que o contrato foi assinado em 05/12/2022, com tramitação anormalmente célere, inclusive durante períodos de expediente reduzido.

Em virtude dos argumentos relevantes apresentados pela Representante, **deferi** medida cautelar por meio do Despacho n. 132/22-GCMRMS (peça 43) e suspendi o certame no estágio em que se encontrava. A decisão foi homologada pelo Acórdão n. 3.271/22-STP (peça 47). A decisão foi suspensa por determinação do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná através do Mandado de Segurança n. 0077787-21.2022.8.16.0000, impetrado pela Representada.

Por meio do Despacho nº 54/23-GCMRMS (peça 54), determinei à Representada a juntada integral do procedimento licitatório e documentos correlatos, sem prejuízo do prazo de defesa. A medida foi cumprida (peças 64-184), com a apresentação do processo licitatório completo, incluindo orçamentos, estudos técnicos preliminares, justificativas, anteprojeto, pedidos de reconsideração, propostas dos licitantes, recursos administrativos, contrarrazões, relatório do sistema GMS (Gestão de Materiais e Serviços) e solicitação de recurso.

O DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ (DER) apresentou defesa (peças 59-62), alegando, preliminarmente, a perda do interesse processual diante da assinatura do Contrato Administrativo nº 162/2022 antes da representação, e, no mérito, pleiteou a improcedência da demanda. Justificou a inabilitação da Construtora A. Gaspar S.A. e da Arteleste Construção Ltda. com base no descumprimento da Cláusula 14.44 e do item 15 do Edital.

Sustentou que o procedimento licitatório foi regularmente conduzido, com acompanhamento da equipe técnica do Tribunal de Contas, e que a contratação seguiu o regime de contratação integrada. Destacou que os estudos de impacto ambiental nortearam as escolhas técnicas, visando à redução de danos com a construção da Ponte de Guaratuba. Defendeu a exigência dos atestados técnicos conforme previsto no edital, inclusive de forma cumulativa, e reiterou a regularidade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

e a competitividade do certame, com a participação de seis empresas. Argumentou, ainda, em favor da economicidade na manutenção do contrato.

Posteriormente, o DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ (DER), por meio da peça 186, requereu a citação do consórcio vencedor, já contratualmente vinculado e com garantia prestada. O pedido foi acolhido pelo Despacho nº 309/23-GCMRMS (peça 207).

A Construtora A. Gaspar S.A. apresentou nova manifestação (peça 191) com esclarecimentos e informações adicionais. Afirmou que o Consórcio liderado pela Odebrecht não comprovou experiência na elaboração de projeto básico ou executivo de obra de arte especial, conforme exigido no edital. O principal atestado apresentado, referente à ponte sobre o Rio Orinoco, evidencia que os projetos foram elaborados por terceiros (Lustgarten e Associados e Figueiredo Ferraz), e não pela Odebrecht. Afirma que a própria Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA/BA não menciona atuação em projetos, apenas na execução. Outro atestado, da consorciada Carioca, também é insuficiente, pois sua participação no consórcio foi de apenas 36%, o que não atende à metragem mínima exigida. Afirma que a subcontratação e a tentativa de incluir nova empresa no consórcio demonstram ausência da qualificação exigida.

Em cumprimento ao Despacho nº 309/23-GCMRMS (peça 207), a Representada juntou os seguintes documentos (peças 236-302): (a) Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da Ponte de Guaratuba; (b) Estudo e Relatório de Impacto Ambiental; (c) Relatório de Engenharia nº 011/2022 sobre o tráfego viário; e (d) protocolo de intenções firmado entre o Governo do Estado e o Ministério Público do Paraná sobre a circulação de caminhões na ponte. Apresentou, ainda, manifestação sobre os documentos e impugnou a peça 191, apresentada pela Construtora A. Gaspar S.A. Pelo Despacho nº 850/23-GMRMS não conheci do capítulo 3 da peça 236, que apontou pedido de suspeição, por inadequação da via, determinando seu desentranhamento. Desta decisão não houve recurso.

O contratado CONSÓRCIO NOVA PONTE (peças 315-326) apresentou defesa pela improcedência da demanda, sustentando a regularidade do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

edital e a validade do contrato já em execução. Alegou, preliminarmente, que os requisitos do edital são de competência discricionária do gestor. No mérito, defendeu a exigência de atestado único e a inabilitação da concorrente por ausência de comprovação da capacidade técnico-profissional. Impugnou a peça 191 por intempestividade e mudança da causa de pedir. Afirmou que os atestados da Ponte do Rio Orinoco e da Transcarioca comprovam sua qualificação e invocou o art. 147 da Lei nº 14.133/2021, a LINDB e decisões judiciais que reconhecem o dano reverso em caso de anulação do certame, destacando investimentos já realizados.

A **Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE)**, por meio da Instrução n. 469/23-CGE (peça 339), opinou pela **parcial procedência** da representação, analisando as três hipóteses de inabilitação da representante:

i) Considerou improcedente a alegação quanto ao item 14.4.4 do Edital, por entender que a exigência de atestado único ou de serviços concomitantes estava clara, e que os documentos apresentados não comprovaram a experiência exigida.

ii) Considerou procedente a impugnação quanto à exigência de experiência em investigação geotécnica em ambiente marinho, por ausência de especificação quanto à forma de comprovação, recomendando aperfeiçoamento futuro.

iii) Considerou improcedente a alegação relativa à exigência de experiência em elaboração ou execução de Plano Básico Ambiental (PBA), pois a Certidão de Acervo Técnico (CAT) apresentada referia-se a complexo eólico, sem correlação com obras de ponte ou viaduto.

Recomendou ao DER/PR que, em futuros editais, fundamente de forma clara as exigências técnicas, observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Em complementação, a unidade técnica, por meio da Instrução nº 892/23-CGE (peça 349), analisou o Mandado de Segurança nº 0077787-87-21.2022.8.16.20000 e esclareceu que não opinou pela reintegração da Construtora Gaspar nem pela anulação do Contrato nº 162/22-DER, ressaltando que o deferimento da medida implicaria dano reverso à Administração Pública.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

Em atendimento ao Despacho n. 854/24-GMRMS (peça 351) e ao Despacho n. 2.170/24-GMRMS (peça 356), a **Coordenadoria de Gestão Estadual**, por meio da Instrução n. 68/25-CGE (peça 358), entendeu que não há irregularidade em relação ao julgamento administrativo (peças 13 e 38) de inabilitação do Consórcio Paranaense e do recurso (peça 28), bem como não houve irregularidade na habilitação do Consórcio Nova Ponte (peça 39), nos julgamentos administrativos (peças 36 e 37) e nos respectivos recursos (peças 29 e 30).

A **5ª Inspetoria de Controle Externo (5ª ICE)**, por meio da Informação n. 35/23 (peça 346), afirmou que "*somente com o advento da Portaria n.º 337, de 17 de fevereiro de 2023, e suas alterações, legou-se à 5ª ICE a fiscalização do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná – DER durante o quadriênio 2023/2026*" e, devido à desativação da 3º ICE, sugeriu a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), a qual foi acolhida pelo Despacho n. 1.486/23-GCMRMS (peça 347).

A **Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF)**, por meio da Instrução nº 14/23-CGF (peça 348), considerou que o DER-PR adotou postura conservadora e prudente, diante da complexidade do objeto licitatório — uma ponte de grande extensão, com múltiplas soluções de engenharia, incluindo vão de 160 m em trecho estaiado com balanço sucessivo. Destacou que houve justificativas técnicas detalhadas para as exigências, em conformidade com o Acórdão nº 2.034/20 do Tribunal Pleno.

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, por meio do Parecer nº 1.353/23-2PC (peça 350), de lavra da Procuradora Kátia Regina Puchaski, opinou pela **parcial procedência** da representação, com aplicação de recomendação. Preliminarmente, solicitou a análise do capítulo 3 da peça 236. No mérito, remeteu sua análise ao Despacho nº 132/22-GCMRSM (peça 43), reiterou a jurisprudência sobre a admissibilidade do somatório de atestados e, após examinar a instrução da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, concordou com a abordagem conservadora adotada pelo DER-PR e aderiu à recomendação proposta pela unidade técnica.

Em complementação, por meio do Parecer nº 196/25-2PC (peça 359), o Ministério Público de Contas acompanhou a Instrução nº 68/25-CGE (peça

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

358), concluindo pela inexistência de irregularidades na inabilitação do Consórcio Paranaense, na habilitação do Consórcio Nova Ponte e nos julgamentos administrativos realizados.

É o relatório

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

2.1 PRELIMINARES

2.1.1 Da alegação de perda do interesse processual – representação formulada após a assinatura do Contrato Administrativo n. 162/22

A alegação do DER de perda do interesse processual em razão da assinatura do Contrato Administrativo nº 162/22 é improcedente.

Conforme destacado na Instrução nº 469/23-CGE (peça 339), permanecem controvérsias relevantes sobre: (a) a exigência de atestado único referente à execução de Obra de Arte Especial com as características técnicas previstas no edital; (b) a comprovação, por meio de Certidão de Acervo Técnico (CAT), da experiência de profissional geotécnico ou geólogo em investigação em ambiente marinho; e (c) a exigência de profissional responsável por Plano Básico Ambiental (PBA) em obra similar à licitada. Tais questões são posteriores à publicação do edital e vinculadas diretamente à fase de habilitação, não se sujeitando à preclusão.

Nos termos do art. 71, VIII[1], da Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas aplicar sanções por ilegalidades, independentemente da fase em que se encontre o procedimento. O interesse processual está presente, pois a Representante busca o controle de legalidade do edital da Contratação Integrada nº 01/2022 — fundamento jurídico do contrato assinado —, havendo, portanto, utilidade e necessidade no provimento pleiteado.

[1] Art. 71, inciso VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

Ademais, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (EDcl no AgInt no RMS nº 50.353/MS[2]), a existência de outras matérias relevantes nos autos, mesmo após atos supervenientes, é suficiente para a manutenção do interesse processual.

Logo, a formalização do contrato não afasta o interesse processual, sendo imprescindível a análise da legalidade do certame e da atuação da Comissão de Licitação, inclusive para eventual responsabilização.

2.1.2 Da alegação de invasão da competência administrativa

A alegação do Consórcio Nova Ponte (peça 315), no sentido de que a análise empreendida representaria invasão da discricionariedade do gestor público, não merece prosperar.

Como bem pontuado na Instrução nº 469/23-CGE (peça 339), a atuação do Tribunal de Contas não visa revisar juízos discricionários, mas verificar a legalidade dos atos administrativos, especialmente no que tange ao cumprimento das exigências estabelecidas no Edital de Concorrência Integrada nº 01/2022, à regularidade das habilitações e inabilitações e à observância das orientações previamente emitidas por esta Corte.

Nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, é dever da Administração assegurar igualdade entre os licitantes, limitando as exigências de qualificação técnica e econômica ao estritamente necessário ao cumprimento do contrato. O controle exercido pelo Tribunal de Contas, previsto no art. 71, VIII, da mesma Constituição, legitima-se pela necessidade de garantir o cumprimento desses princípios, sem que isso configure violação à autonomia do gestor.

[2] 4. Em relação à alegada falta de interesse de agir, não obstante a revogação da norma constitucional estadual que garantia a iniciativa ao Procurador Geral de Contas para a lei da organização do Ministério Público de Contas, e de consequência, a declaração de inconstitucionalidade da LC n. 148/2010 por vício de iniciativa, remanesce o interesse no presente feito, por haver outras questões a serem apreciadas, quais sejam: a legalidade formal da decisão que resultou na declaração de nulidade dos atos normativos do Procurador Geral de Contas, tomada pelo TCE, e a possibilidade do poder de requisição do Ministério Público de Contas. (EDcl no AgInt no RMS n. 50.353/MS, rel. Min. Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, j. 13/11/2024, DJe de 19/11/2024).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

O poder discricionário, por sua vez, não é absoluto nem imune à fiscalização. Está sujeito aos princípios da legalidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, podendo ser controlado, inclusive, pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, o Ministro Celso de Mello[3], no SS nº 1.308-RJ, destacou a função essencial dos Tribunais de Contas como instrumentos fundamentais do controle externo, com poderes explícitos e implícitos voltados à defesa da moralidade, legalidade e eficiência da Administração Pública.

Portanto, a atuação do Tribunal de Contas, no caso, encontra respaldo constitucional e legal, não representando invasão de competência do gestor, mas exercício legítimo de sua função de controle externo voltada à melhoria da gestão pública.

2.1.3 Do pedido Ministerial sobre o capítulo 3 da peça 236

O Departamento de Estradas de Rodagem (DER), em sua defesa, apresentou pedido de suspeição (peça 236, capítulo 3), cujo processamento foi posteriormente requerido pelo Ministério Público, conforme Parecer nº 196/25-2PC (peça 329).

A matéria foi decidida no Despacho nº 850/23-GMRMS (peça 336), que expressamente determinou: *"não conheço do capítulo 3 da peça 236, em razão da inadequação da via eleita. Determino à Diretoria de Protocolo que risque o inteiro teor do mencionado capítulo."*

Não houve interposição de recurso contra a decisão, embora o art. 75 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas assegure a possibilidade de agravo, no prazo de 10 dias, contra decisão monocrática de Conselheiro. A ausência de recurso tempestivo acarreta a preclusão da matéria, impedindo sua rediscussão. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica ao reconhecer que o pedido

[3] Citado no artigo de PINHEIRO OLIVEIRA, Marcos Vinicius. O controle dos atos discricionários pelo Tribunal de Contas da União: Control of Discretionary Acts by the Federal Audit Court. **Revista do TCU**, Brasília, n. 152, p. 227–258, 2023. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2023. Acesso em: 16 maio. 2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

de suspeição deve ser formulado por meio de *exceção própria*, e não no corpo da defesa, sob pena de preclusão (AREsp nº 2.304.740/GO, Rel. Min. Daniela Teixeira, Quinta Turma, j. 10/12/2024, DJe 16/12/2024).

O Regimento Interno deste Tribunal confirma tal procedimento ao prever, no art. 417-A[4], que a suspeição ou impedimento deve ser arguida mediante *exceção autônoma*, devidamente protocolada, autuada e distribuída.

Dessa forma, diante da ausência de recurso e da inadequação da via processual utilizada, a matéria está preclusa, permanecendo a competência do Relator para a condução do processo.

2.2 DO MÉRITO

O Edital de Concorrência Integrada nº 01/2022 do DER/PR tem por objeto a contratação de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo, bem como execução das obras da Ponte de Guaratuba e seus acessos, entre os municípios de Guaratuba e Matinhos, na PR-412. O critério de julgamento adotado foi o de menor preço, com valor estimado sob sigilo. O recebimento das propostas ocorreu até 28/09/2022, com participação de seis empresas, das quais cinco apresentaram propostas abaixo do valor estimado. As duas primeiras foram inabilitadas por não comprovarem a capacidade técnico-operacional exigida.

O edital impôs diversas exigências de habilitação, destacando-se, no subitem 14.4.4(b), a obrigatoriedade de comprovação de capacidade técnico-operacional conforme os parâmetros do Anexo I – Atos Preparatórios e Termo de Referência.

Nesse sentido, o item 15 do Anexo I apresenta a seguinte exigência:

[4] PARANÁ. Tribunal de Contas. **Regimento Interno (Resolução n. 1 de 24/01/2006):** versão compilada e atualizada com a Lei Complementar n. 264/2024 e a Resolução n. 130/2025. Curitiba, 2025. Disponível em: Lei Orgânica e Regimento Interno - Portal TCE-PR. Acesso em: 16 maio 2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

> A Licitante deverá comprovar ter executado, a qualquer tempo, pelo menos 1 (um) Obra de Arte Especial, de no mínimo 600 metros de extensão, com trecho estaiado, e área de tabuleiro mínima de 14.057 m², conforme quantitativos da tabela 1 – Capacidade Operacional. A ponte deve ter sido construída com método de concretagem in loco tipo balanço sucessivo, ou outro método viável para construção de pontes similares ao objeto da licitação. A obra deve ter vão livre compatível com a obra do objeto.

A norma do Edital de Concorrência com Regime de Contratação Integrada n. 01/2022, item 14.4.4 (peça 7), exige que a licitante demonstre experiência técnico-operacional, com o cumprimento de 5 (cinco) quesitos quantitativos e qualitativos, quais sejam: (a) ponte com extensão de 600m; (b) área de tabuleiro de 14.057 m^2; (c) trecho estaiado ou outro método executivo similar, salvo pontes convencionais em viga apoiada; (d) método construtivo sem escoramento (balanços sucessivos); e (e) vão livre compatível (160m).

A exigência de cumprimento desses cinco quesitos de experiência, de cunho quantitativo e qualitativo, foi objeto de impugnação (peça 9), mas o DER decidiu por mantê-la (peça 10).

A Representação apresenta três pontos centrais a serem analisados nos autos:

(a) a comprovação, por meio de atestado único, da experiência na execução de Obra de Arte Especial com extensão mínima de 600 metros, trecho estaiado, área de tabuleiro de ao menos 14.057 m², método construtivo em balanços sucessivos e vão livre compatível com o da obra licitada;

(b) a apresentação de profissional engenheiro geotécnico ou geólogo com experiência comprovada em investigação geotécnica em ambiente marinho, mediante atestado/certidão acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT);

(c) a apresentação de profissional com atestado/certidão de responsável técnico pela elaboração ou execução de Plano Básico Ambiental (PBA) em obra similar à do objeto da licitação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

Passo à análise individualizada de cada um desses pontos.

2.2.1 Experiência, por meio de um único atestado, na execução de Obra de Arte Especial com tabuleiro de, no mínimo, 14.057 m², executado com método de balanços sucessivos e com vão livre compatível com a obra do objeto

O Edital de Concorrência Integrada nº 01/2022, ao exigir no item 14.4.4, combinado com o item 15 do Anexo I, a comprovação da experiência técnico-operacional por meio de um único atestado que abranja, simultaneamente, cinco requisitos técnicos — extensão mínima de 600 metros, área de tabuleiro de 14.057 m², vão compatível, método construtivo por balanços sucessivos e trecho estaiado — impôs exigência desproporcional e restritiva à competitividade, afrontando diretamente os princípios da isonomia, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Ainda que o DER/PR tenha alegado, em sede recursal, que não se exigiria experiência em obra idêntica, o próprio edital inviabiliza a apresentação de atestados complementares, ao condicionar a habilitação à reunião de todos os elementos técnicos em um único documento. Essa exigência reduz injustificadamente o universo de possíveis licitantes, excluindo empresas com vasta experiência, mas cuja qualificação está distribuída em contratos distintos, realizados de forma concomitante e compatível com o objeto licitado.

A justificativa apresentada pelo DER/PR é genérica e insuficiente. Invoca-se, de forma abstrata, a complexidade da obra e a necessidade de garantir qualidade e cumprimento de prazos, sem demonstrar a indispensabilidade da exigência de atestado único.

Tal complexidade não justifica a vedação à comprovação por múltiplos atestados, especialmente quando o §2º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 admite expressamente o somatório, desde que as parcelas tenham sido executadas de forma concomitante.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

A restrição imposta pelo edital — ao exigir a comprovação de todos os parâmetros em um único atestado — representa, portanto, medida desproporcional, que afronta os princípios da razoabilidade, da isonomia e da ampla competitividade, além de comprometer o julgamento objetivo do certame.

Tampouco se justifica tecnicamente por que a execução conjunta dos serviços exigiria comprovação em um único contrato, quando o próprio edital reconhece que se trata de serviços distintos e complementares.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 15, III, admite expressamente o somatório de atestados para fins de comprovação da capacidade técnica, vedando-o apenas em situações excepcionais e devidamente fundamentadas — o que não se verifica no caso concreto. Ressalte-se que não se trata aqui de somatório de quantitativos, mas da conjugação de experiências qualitativas em serviços distintos, realizados de forma simultânea.

A vedação imposta, portanto, não apenas carece de base técnica específica, como afronta o limite constitucional previsto no art. 37, XXI, que impõe às exigências de habilitação o critério da estrita necessidade.

A jurisprudência é pacífica quanto ao tema. O Tribunal de Contas da União[5], em diversos precedentes, considera ilegal exigir que a comprovação da capacidade técnica se dê exclusivamente por atestado único, salvo nos casos em que se comprove a indivisibilidade técnica do objeto — hipótese não configurada no presente certame. O TCU, inclusive, já reconheceu que tal exigência representa limitação injustificada à competitividade, comprometendo o julgamento objetivo do certame.

O mesmo entendimento é adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que, em julgados como o Acórdão nº 303/2021 – Tribunal Pleno e o Acórdão 541/2022 – Tribunal Pleno, ambos do rel. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, considerou ilegal a limitação de número de atestados para comprovação de serviços distintos, por configurar vício grave e inadequado à boa

[5] Acórdãos TCU nºs 1.983/2014, 1.231/2012, 1.890/2006, 1.898/2006 e 1.182/2018.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

condução do processo licitatório. A Corte reforça que a complexidade da obra deve ser avaliada caso a caso, com motivação técnica detalhada — o que claramente não ocorreu.

Dessa forma, está configurada a irregularidade na exigência editalícia de atestado único para comprovação da capacidade técnico-operacional. A exigência imposta extrapolou os limites legais e constitucionais, restringiu a competitividade, e afrontou jurisprudência consolidada desta e de outras Cortes de Contas.

Reconhece-se, portanto, a **procedência da representação** quanto a este ponto, com o reconhecimento da falha na formulação do critério de habilitação, mas não como causa de anulação automática do certame, porém com aplicação de sanção de multa (art. 87, III, d) ao gestor responsável, diante da violação aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade e julgamento objetivo.

Recomenda-se, ainda, que o Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná, em futuras licitações, se abstenha de impor exigência semelhante, admitindo o somatório de atestados relativos a experiências concomitantes, desde que, em conjunto, cumpram integralmente os requisitos técnicos definidos no edital. Tal orientação alinha-se às boas práticas administrativas, assegura maior competitividade e garante contratações mais eficientes e vantajosas para a Administração Pública.

2.2.2 Apresentação de atestado com experiência comprovada em investigação geotécnica em ambiente marinho, através de Atestado/Certidão acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico (CAT)

As exigências da qualificação técnico-profissional (item 15 dos Atos Preparatórios – Tabelas 2 e 3, peça 8, fl. 48) tratam dos serviços a serem comprovados e a sua forma. Vejamos as tabelas 2 e 3, constantes nos Atos Preparatórios:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

Tabela 2 - CAPACIDADE TÉCNICA PROFISSIONAL	
Quantidade	**SERVIÇOS A SEREM COMPROVADOS /PROJETO**
1	Profissional com Atestado/certidão de Coordenador/Responsável Técnico pela elaboração de Projeto Básico ou Executivo de Obras de Arte Especiais similares às obras do objeto licitado.
1	Engenheiro Geotécnico ou Geólogo com experiência comprovada em investigação geotécnica em ambiente marinho.

Tabela 3 - CAPACIDADE TÉCNICA PROFISSIONAL	
Quantidade	**SERVIÇOS A SEREM COMPROVADOS /OBRA**
1	Profissional com Atestado/certidão de Responsável Técnico ou preposto de Execução de Obra de pavimentação.
1	Profissional com Atestado/certidão de Responsável Técnico ou preposto de Execução de Obras de Arte Especiais similares à obra do objeto licitado.
1	Profissional com Atestado/certidão de Responsável Técnico ou preposto de Execução de Obras de Contenção em cortina atirantada ou aterro armado, similares à obra do objeto licitado.
1	Profissional com Atestado/certidão de Responsável Técnico ou preposto de Execução de Obras de fundação de OAE, similares à obra do objeto licitado.
1	Profissional com Atestado/certidão de Responsável Técnico de elaboração ou Execução Plano Básico Ambiental – PBA, em obra similar à obra do objeto licitado.

A exigência de comprovação de experiência profissional em investigação geotécnica em ambiente marinho é justificada pela complexidade da obra, que envolve a travessia de áreas de diferentes naturezas — terrestre e marítima — e demanda conhecimento técnico especializado, sobretudo no tocante aos impactos ambientais e às características do solo em ambiente costeiro. Dada essa relevância, é imprescindível que os critérios de comprovação sejam previstos de forma clara, objetiva e proporcional no instrumento convocatório, de modo a garantir a segurança jurídica e evitar margens de interpretação dúbia.

Contudo, conforme constatado pela Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) na Instrução nº 469/23-CGE (peça 339, fl. 19), o Edital não especificou de forma precisa o meio de comprovação da experiência do engenheiro

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

geotécnico ou geólogo em ambiente marinho. Limitou-se a exigir, genericamente, a "experiência comprovada", sem indicar se essa comprovação deveria ocorrer por meio de Atestado, Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou outro documento técnico-formal.

Essa omissão gerou inconsistência no tratamento das exigências de qualificação técnico-profissional. Enquanto para outras áreas de engenharia o Edital foi claro ao exigir atestados acompanhados de Certidão de Acervo Técnico (CAT), no caso específico da geotecnia marinha, deixou-se de fixar o meio adequado de comprovação, levando à apresentação de documentos como currículo profissional (peça 128, fls. 121 a 123), cuja suficiência ficou aberta à subjetividade da Comissão de Licitação.

A ausência de regramento comprobatório claro viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e compromete o julgamento objetivo do certame. Como apontado pela CGE, essa falha não decorre de interpretação indevida da Representante, mas sim da redação deficiente do próprio Edital, que abriu margem a entendimentos divergentes e dificultou a aferição uniforme da qualificação técnica exigida.

Diante disso, impõe-se a **procedência da representação** neste ponto, com o reconhecimento da falha na formulação do critério de habilitação, não como causa de anulação automática do certame, mas como vício que demanda correção em futuros procedimentos licitatórios.

Assim, impõe-se a **recomendação** para que o DER/PR, ao elaborar futuros editais, detalhe de forma clara e fundamentada as exigências de qualificação técnica, especialmente quanto aos documentos comprobatórios, observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a fim de evitar restrições indevidas, incertezas interpretativas e potenciais responsabilizações.

2.2.3 Apresentação de Profissional com Atestado/certidão de Responsável Técnico de elaboração ou Execução de Plano Básico Ambiental (PBA) em obra similar à obra do objeto licitado

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

Além da exigência de atestado técnico-profissional de engenheiro geotécnico ou geólogo, o item 15 dos Atos Preparatórios também requeria atestado ou certidão de responsável técnico pela elaboração ou execução de Plano Básico Ambiental (PBA).

A Comissão de Licitação considerou a Certidão de Acervo Técnico (CAT) nº 1359311/2020, referente a um complexo eólico, por ser a única que mencionava execução de Plano Básico Ambiental (PBA). Contudo, o documento não guarda relação com o objeto da licitação — a construção de uma ponte —, pois trata de obra predominantemente elétrica e mecânica, distinta das atividades de engenharia civil previstas no certame.

Os demais atestados apresentados igualmente não atendem ao requisito. A Certidão de Acervo Técnico (CAT) nº 1305812/2016 refere-se a reflorestamento; a Certidão de Acervo Técnico (CAT) nº 1359473/2020 a obras de engenharia viária; a Certidão de Acervo Técnico (CAT) nº 1392341/2022 a obras civis de complexos eólicos; a Certidão de Acervo Técnico (CAT) nº 238356/2021 e a nº 440345/2020 a obras de pontes, sem vínculo com execução de Plano Básico Ambiental (PBA); e a Certidão de Acervo Técnico (CAT) nº 1319061/2017 a estudos e monitoramentos ambientais, etapa anterior à elaboração do Plano Básico Ambiental.

Dessa forma, nenhum dos atestados comprova experiência em elaboração ou execução de Plano Básico Ambiental (PBA) em obra similar à licitada.

A ausência de atendimento ao edital justifica plenamente a inabilitação da empresa, inexistindo vício ou formalismo excessivo na decisão da Comissão. Neste sentido:

> Representação da Lei n.º 8.666/93. Pregão Eletrônico. Requisito de habilitação econômico-financeira. Exigência de certidão negativa de falências ou concordata emitida pelo Cartório Distribuidor da pessoa jurídica. Apresentação de certidão negativa de falência, concordata e recuperação judicial emitida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Inabilitação. Descumprimento do edital. Ausência de formalismo exacerbado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

> Ausência de prejuízo ao erário. Improcedência. (TCE-PR, Acórdão n. 1.852/23-Tribunal Pleno, rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral, autos n. 761616/22, sessão virtual n. 12, de 06/07/2023).

Como o conteúdo dos documentos não demonstra execução de Plano Básico Ambiental (PBA), é inaplicável o art. 64 da Lei nº 14.133/2021, que trata da complementação de informações. Conclui-se, portanto, pela regularidade da decisão da Comissão de Licitação e pela improcedência da alegação da representante quanto a esse item.

2.2.4 Da análise de habilitação da empresa Consórcio Nova Ponte

A habilitação do Consórcio Nova Ponte (peça 39) foi questionada por meio dos recursos interpostos pelo Consórcio Guaratuba (peça 29) e pela KPE Performance em Engenharia S/A (peça 30), mas foi mantida pelo julgamento administrativo (peças 36 e 37), que o declarou vencedor do certame.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 358, não identificou irregularidades nos apontamentos e opinou pela regularidade da habilitação. Acolho parcialmente essa manifestação técnica e passo à análise individual dos pontos de insurgência.

2.2.4.1 Inconsistência na transferência de acervo técnico da Construtora Norberto Odebrecht para OSEC e OECI, que prejudica o atestado entregue, relativo à ponte sobre o rio Orinoco

A insurgência consiste na impugnação da transferência do acervo da Construtora Norberto Odebrecht para a empresa Odebrecht Engenharia e Construção Internacional S.A. (OECI) após a cisão empresarial no ano de 2008.

Sobre a cisão, o Tribunal de Contas da União já abordou o tema por intermédio do Acórdão n. 2.444/2012, o qual definiu:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

> 13. Com efeito, como bem assinalou a Serur, além da transferência de parcela do patrimônio tangível da empresa EIT – Empresa Industrial Técnica S/A para EIT – Construções S/A, teria havido, também, a transmissão de parcela significativa do conjunto subjetivo de variáveis que concorreram para a formação da **cultura organizacional** prevalecente na EIT – Empresa Industrial Técnica S/A.
>
> 14. Outro aspecto importante a ser destacado consiste em se levar em consideração, na aferição da validade dos atestados apresentados, a existência de tratamento expresso, no negócio jurídico que tenha formatado a operação reestruturante, quanto à divisão do acervo técnico da empresa. Isto porque, de acordo com o que for determinado no negócio jurídico que ensejou a reformulação societária, haverá de ser dimensionada a extensão e aproveitamento dos atestados técnicos até então expedidos em favor das empresas envolvidas.

A transferência de acervo técnico em casos de cisão empresarial é juridicamente admissível, desde que observados requisitos objetivos: a efetiva transferência de patrimônio tangível e a compatibilidade da equipe técnica responsável pela execução da obra ou serviço.

No caso da cisão envolvendo a Construtora Norberto Odebrecht S.A., restou devidamente comprovada a transferência do acervo técnico e da infraestrutura operacional para a Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A. (OSEC). A ata da assembleia de cisão (peça 152, fls. 10-14), bem como o protocolo e justificativa da operação (peça 152, fls. 16-38), evidenciam a versão das parcelas cindidas, incluindo acervo e ativos operacionais, para a OSEC, além de outras sociedades do grupo.

Consta ainda nos autos a documentação comprobatória da transferência do acervo técnico (Anexo I, peça 152, fls. 42-55) e de bens patrimoniais — máquinas, equipamentos, veículos e embarcações (Anexo II, fls. 56-61) — para a OSEC, conforme divisão registrada às fls. 24 e 25 da mesma peça. Não se verifica, portanto, qualquer indício de duplicidade de acervo técnico,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

tampouco ausência de respaldo documental que comprometa a legitimidade da sucessão.

Na análise do acervo técnico (peça 152, fl. 50), consta a transferência da obra da Ponte Orinoquia, sobre o Rio Orinoco, para a Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A. (OSEC). A consulta ao CNPJ nº 10.220.039/0001-78 confirma que a empresa passou a se denominar OECI S.A., tratando-se da mesma pessoa jurídica.

A comprovação da capacidade técnico-operacional, conforme dispõe o art. 468 do Decreto Estadual nº 10.086/2022, deve ocorrer por meio de atestados que comprovem a execução de obras compatíveis com o objeto da licitação, em características, quantidades e prazos. Tais atestados podem ser de origem estrangeira, desde que acompanhados de tradução oficial, conforme §4º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

No caso, houve efetiva transferência do acervo técnico na cisão da Construtora Norberto Odebrecht S.A., sem indícios de duplicidade. O atestado apresentado, emitido em nome da empresa sucessora e devidamente traduzido, é apto a comprovar a capacidade técnico-operacional exigida no certame. Não se verifica, portanto, qualquer irregularidade na sucessão empresarial nem na apresentação do documento técnico.

Diante disso, a regularidade da transferência do acervo técnico está demonstrada, em conformidade com os requisitos legais e jurisprudenciais aplicáveis à cisão societária com efeitos operacionais.

2.2.4.2 Da incompatibilidade dos responsáveis técnicos da empresa OECI

A alegação da Reclamante quanto à necessidade de compatibilidade entre o acervo técnico e o responsável técnico pela obra, com base em interpretação do Acórdão nº 2.444/2012, não merece acolhida.

Os atestados apresentados possuem mais de 14 anos, tornando improvável a manutenção da mesma identidade técnica ao longo do tempo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

Empresas são estruturas dinâmicas, compostas por diversos profissionais, recursos e processos que evoluem continuamente. A execução de uma obra representa a atuação conjunta dessa estrutura organizacional, não estando limitada à figura de um único responsável técnico.

O Decreto Estadual nº 10.086/2022 reconhece essa realidade ao permitir que a capacidade técnico-operacional seja comprovada por meio de atestados, que refletem o know-how incorporado à empresa enquanto organização. Já a experiência pessoal do responsável técnico pode ser demonstrada de forma autônoma, por meio de Certidão de Acervo Técnico (CAT) [6].

Portanto, não há exigência legal de coincidência entre o profissional atualmente vinculado à empresa e o responsável técnico indicado nos atestados, especialmente em casos de reorganização societária ou sucessão empresarial. Assim, não se verifica qualquer irregularidade na aceitação dos documentos apresentados.

2.2.4.3 Da alegação de ausência de comprovação de experiência do Consórcio vencedor na elaboração de projeto básico e executivo

O Edital de Concorrência Integrada nº 01/2022 estabeleceu, de forma clara, a obrigatoriedade de que a licitante comprovasse a elaboração, por meios próprios, de ao menos um Projeto Básico ou Executivo de Obra de Arte Especial, com ponte estaiada ou método similar, incluindo vão livre compatível com o da obra licitada, área mínima de tabuleiro de 14.057 m² e execução pelo método de balanços sucessivos.

A justificativa técnica apresentada pela Comissão de Licitação (peça 69, p. 10) reforça o caráter indispensável dessa exigência. A experiência prévia na

[6] Resolução CONFEA n. 1.025/2009: Art. 55. É vedada a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica.
Decreto Estadual n. 10.086/2022, art. 468, § 1º Para a comprovação a que se refere o caput deste artigo poderão ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais responsáveis técnicos pela obra ou serviço de engenharia ao qual o atestado fizer referência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

elaboração de projetos com tais características foi considerada essencial para assegurar a qualidade do projeto e, consequentemente, da obra. Destacou-se, ainda, que a exigência está em conformidade com o § 2º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, sendo fundamentada na complexidade técnica do empreendimento, especialmente em função da necessidade de métodos executivos específicos, como os balanços sucessivos, dada a inviabilidade de escoramentos convencionais no local.

O Termo de Referência (peça 8, p. 45) é categórico ao exigir que "a licitante deverá comprovar ter elaborado" o projeto, o que exclui expressamente a possibilidade de comprovação por meio de supervisão ou contratação de terceiros. A experiência deve estar incorporada à própria organização da licitante, e não à de terceiros subcontratados ou parceiros eventuais. A simples supervisão ou gestão contratual não transfere à empresa a aptidão técnica para a etapa de projeto, que demanda conhecimento técnico direto e domínio metodológico.

Dessa forma, fica evidenciado que o atendimento a esse requisito exige a demonstração de autoria direta do projeto — como elemento de capacidade técnico-operacional — e não apenas o vínculo indireto com a atividade. A Comissão de Licitação afirmou que a elaboração do projeto básico e executivo pela licitante é imprescindível para garantir a qualidade e execução do projeto. A execução por terceiros não atenderia ao Edital.

Passo, então, à análise dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa vencedora, com o objetivo de verificar o atendimento a esse requisito específico.

2.2.4.3.1 Do atestado de construção da ponte sobre o Rio Orinoco, Venezuela

Entendo que o atestado relativo à Ponte sobre o Rio Orinoco não atende ao requisito do edital, que exige elaboração direta, pela licitante, de projeto básico ou executivo de Obra de Arte Especial.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

O documento comprova que o projeto básico foi desenvolvido pela empresa venezuelana CVG e pela Lustgarten e Associados, enquanto o projeto executivo foi elaborado pelo Consórcio Brave, liderado pela Figueiredo Ferraz Engenharia. A Construtora Norberto Odebrecht, sucedida pela OECI, apenas elaborou o projeto construtivo, que não supre o requisito editalício.

A cláusula contratual[7] invocada pela empresa, referente à contratação do "Projeto de Engenharia de Detalhe", não foi acompanhada de comprovação de que a execução do projeto executivo foi feita diretamente pela licitante. A alegação de que a empresa teria supervisionado a execução do projeto por terceiros também não é suficiente, pois o edital exige experiência incorporada à estrutura da licitante. E, no presente caso, não houve o atendimento aos requisitos editalícios.

Portanto, o atestado apresentado não comprova a elaboração direta do projeto básico ou executivo e, por isso, não poderia ter sido aceito pela Comissão de Licitação, razão pela qual voto pela aplicação de sanção de multa (art. 87, III, d) ao gestor responsável.

2.2.4.3.2 Da alegação de insuficiência no atestado da empresa Carioca sobre Obra de Arte Especial em razão de participação inferior ao mínimo exigido no consórcio, de irregularidade na indicação de quantitativos e pelo fato do atestado só ser aproveitável nos limites na participação em consórcio executor

[7] CLÁUSULA SEGUNDA: OBJETO DO CONTRATO. A EMPREITEIRA é obrigada a executar para A CORPORAÇÃO, a todo custo, por sua exclusiva conta, com seus próprios elementos e conforme sua Oferta e as condições e estipulações de contratação vigentes para a data da assinatura do presente contrato, com as ampliações, alterações e exceções incluídas neste documento mediante cláusulas complementares e/ou anexos, o Projeto de Engenharia de Detalhe e a construção do Sistema Viário Ponte Mista sobre o rio Orinoco, integrado pela ponte mista (rodoviária - ferroviária) no local denominado Guarampo ao Oeste da empresa SIDOR, C.A. na Ciudad Guayana, entre os Estados de Bolívar e Anzoátegui, seus acessos estruturais rodoviários e as ligações viárias de conexão com as rodovias Soledad - Barcelona em La Viuda, Estado de Anzoátegui, Los Barrancos de Fajardo - Maturin em Los Pozos, Estado de Monagas e com a Rodovia Ciudad Bolívar - Ciudad Guayana, Estado de Bolívar.
CLÁUSULA TERCEIRA: ESCOPO DOS TRABALHOS. Os trabalhos a serem realizados no marco do presente contrato compreendem, a título meramente enunciativo e não taxativo, o seguinte:
A. O Projeto de Engenharia de Detalhe da Ponte Mista, Acessos Estru-turais Viários e Ferroviários e as Ligações Viárias.
[...]
E. O desenvolvimento do Projeto de Engenharia de Detalhe das Obras Complementares que sejam requeridas sob as condições a ser acordadas entre as partes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

O atestado referente à obra Transcarioca, apresentado pelo Consórcio Nova Ponte, não atende integralmente aos critérios do edital. Embora envolva a execução de duas pontes estaiadas (sobre a Av. Brasil e sobre a Baía de Guanabara), suas extensões somadas (563,50 m) não atingem os 600 m exigidos, e nenhuma das pontes individualmente alcança esse mínimo.

Além disso, o edital exige que os serviços sejam demonstrados em um único documento, realizados de forma concomitante e interdependente. No caso analisado, não foi comprovada a execução concomitante e interdependente das obras.

Apesar disso, a Comissão de Licitação aceitou o atestado sem apresentar justificativas, flexibilizando o critério exclusivamente em favor do Consórcio Nova Ponte, o que viola o princípio da isonomia.

Portanto, a conduta da Comissão de Licitação foi contrária à isonomia e tratou os licitantes de forma distinta. Contudo, considerando a pequena diferença de metragem, entendo ser suficiente a expedição de recomendação à Comissão, para que observe com rigor e uniformidade os critérios de qualificação técnica em certames futuros.

2.2.4.4 Da alegação de falta de comprovação de experiência na elaboração de Plano Básico Ambiental (PBA) em obra similar, relativa ao atestado técnico profissional

O edital exigia atestado de profissional com experiência na **elaboração ou execução de Plano Básico Ambiental (PBA)** em obra similar à licitada, não sendo aceitável a apresentação de atestados referentes à elaboração de **EIA/RIMA**. Nesse sentido, dois atestados foram corretamente desconsiderados, pois tratavam apenas de EIA/RIMA.

O Consórcio Nova Ponte apresentou outros quatro atestados com elaboração de Plano Básico Ambiental (PBA), dois deles, apesar da Comissão de Licitações ter considerado aceitável, referem-se a obras rodoviárias e não atendem ao critério de similaridade com a obra licitada (ponte sobre baía), conforme alertado

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

pela empresa Kpe Performance. Por outro lado, os outros dois atestados vinculados ao Complexo Portuário do Pecém[8] demonstram atuação em área marítima e são considerados compatíveis.

Como os trabalhos foram realizados em períodos concomitantes[9], é possível somar os atestados, conforme autorizado pelo edital. Portanto, ainda que parte dos documentos não atenda integralmente aos requisitos, o Profissional em Geologia, Alexandre Nunes da Rosa, possui atestado em complexo portuário, ou seja, em elaboração de Plano Básico Ambiental (PBA) em área marítima comprovada por dois atestados compatíveis, sendo viável sua aceitação.

Logo, sob este aspecto, não há irregularidade na habilitação do Consórcio Nova Ponte.

Diante do exposto, VOTO pela **parcial procedência** da presente representação, reconhecendo falhas na condução do certame, as quais, embora não configurem nulidade automática da licitação, demandam **correção por meio de sanções aos responsáveis e recomendações administrativas**, a fim de preservar a legalidade, a isonomia e a integridade do processo licitatório, conforme os seguintes pontos:

a) Exigência de experiência em Obra de Arte Especial com tabuleiro de 14.057 m², método de balanços sucessivos e vão livre compatível:

[8] c) emitido pela Companhia de Integração Portuária do Ceará-CEARAPORTOS, n. 256316/2021 (peça 156, fls. 139), trata da coordenação geral da elaboração de estudos e desenvolvimento de programas ambientais para dar suporte técnico ao PBA integrado, localizado no Complexo Portuário do Pecém, devidamente especificado no Processo n. 681/2019. Realizado entre 31/05/2017 e 31/05/2018;
d) emitido pela Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém S.A., n. 265718/2022 (peça 157, fl. 81), trata da coordenação do meio físico da gestão e supervisão ambiental e da elaboração de estudos e desenvolvimento dos programas ambientais do Plano Básico Ambiental Integrado (PBA) do Complexo Portuário do Pecém. Realizado entre 10/08/2018 e 31/05/2019.

[9] O atestado da Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), n. 0720210000667 (peça 157, fl. 31), confirma a realização de PBA de uma rodovia de 300,09 km, no período de 29/12/2017 a 19/12/2019, e, no mesmo período, foram realizados os seguintes Planos Básicos Ambientais em área Portuária: (a) Companhia de Integração Portuária do Ceará - CEARAPORTOS, n. 256316/2021 (peça 156, fl. 139), entre 31/05/2017 e 31/05/2018; (b) Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém S.A., n. 265718/2022 (peça 157, fl. 81), entre 10/08/2018 e 31/05/2019.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

- **Conclusão: Reconhece-se a procedência da representação, diante da falha na formulação do critério de habilitação técnica, ao exigir atestado único sem admitir o somatório de experiências concomitantes.**

- **Sanção**: Aplicação de **multa**, nos termos do art. 87, III, "d", da Lei 113/2005, ao gestor responsável pelo **DER/PR**, em razão da violação aos princípios da **legalidade, isonomia, competitividade** e **julgamento objetivo**.

- **Recomendação**: Que o **DER/PR**, em futuras licitações, **admita o somatório de atestados relativos a experiências concomitantes**, desde que, em conjunto, cumpram integralmente os requisitos técnicos definidos no edital, alinhando-se às boas práticas administrativas, ampliando a competitividade e assegurando contratações mais vantajosas à Administração.

b) Ausência de clareza na exigência de qualificação técnico-profissional de Engenheiro Geotécnico ou Geólogo com experiência em ambiente marinho:

- **Conclusão: Reconhece-se a procedência da representação, diante da falta de clareza e fundamentação técnica na formulação do critério de habilitação.**

- **Medida recomendada**: Que o **DER/PR** passe a **detalhar de forma clara e precisa as exigências de qualificação técnica** em futuros editais, especificando os **documentos comprobatórios** e observando os princípios da **razoabilidade e proporcionalidade**, de modo a evitar restrições indevidas, incertezas interpretativas e potenciais responsabilizações.

c) Aceitação indevida de atestado que não comprova a elaboração direta de projeto básico ou executivo:

- **Conclusão: O atestado aceito não comprova a elaboração direta pela licitante, contrariando exigência editalícia expressa.**

- **Sanção**: Aplicação de **multa**, nos termos do art. 87, III, "d", da Lei 113/2005, ao gestor responsável pelo **DER/PR**.

- **Recomendação**: Que o **DER/PR adote critérios uniformes no julgamento dos atestados dos licitantes**, assegurando tratamento isonômico e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

observância estrita aos critérios editalícios, com proporcionalidade e razoabilidade, evitando discricionariedade excessiva e potenciais sanções.

Após, transitada em julgado a decisão e realizados os registros pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de **Representação com pedido de medida cautelar** formulada pela **CONSTRUTORA A. GASPAR S.A.**, empresa líder do Consórcio Guaratuba, em face do **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ** (DER/PR), por meio da qual se noticiam supostas irregularidades no Edital de Concorrência com Regime de Contratação Integrada n.º 01/2022 e no curso do respectivo certame licitatório.

O objeto da licitação consiste na contratação integrada de empresa para a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução das obras de implantação da Ponte de Guaratuba e seus acessos, entre os municípios de Matinhos e Guaratuba, na Rodovia PR-412, no Estado do Paraná.

A Representante afirma que participou do procedimento licitatório e foi classificada em primeiro lugar na fase de lances, com a proposta no valor de R$ 386.799.000,11, porém acabou inabilitada, sobretudo em razão da não comprovação da experiência técnica por meio de um único atestado, conforme exigência editalícia.

Segundo o edital, seria necessária a apresentação de:

> A Licitante deverá comprovar ter executado, a qualquer tempo, pelo menos 1 (um) Obra de Arte Especial, de no mínimo 600 metros de extensão, com trecho estaiado, e área de tabuleiro mínima de 14.057 m², conforme quantitativos da tabela 1 – Capacidade Operacional. A ponte deve ter sido construída com método de concretagem in loco tipo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

> balanço sucessivo, ou outro método viável para construção de pontes similares ao objeto da licitação. A obra deve ter vão livre compatível com a obra do objeto. (Peça 3, fl. 2.)

Sustenta a Representante que tal exigência compromete a competitividade do certame, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que admite apenas exigências de qualificação técnica e econômica estritamente indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais. Ressalta que a legislação de regência permite o somatório de atestados para fins de comprovação da capacidade técnica, sendo a vedação a essa possibilidade admissível apenas em situações excepcionais e devidamente justificadas.

Alega que apresentou diversos atestados que, somados, demonstrariam a execução de serviços compatíveis com o objeto licitado, motivo pelo qual deveriam ter sido aceitos. Assim, entende que a inabilitação promovida pela Administração carece de fundamento legal.

Informa que a inabilitação também se baseou na suposta ausência de:

1) profissional engenheiro geotécnico ou geólogo, com experiência comprovada em investigação geotécnica em ambiente marinho, demonstrada por meio de atestado ou certidão acompanhada da respectiva Certidão de Acervo Técnico – CAT; e

2) profissional responsável técnico com atestado ou certidão referente à elaboração ou execução de Plano Básico Ambiental (PBA) em obra similar àquela objeto da licitação.

Relata que interpôs recurso administrativo contra a decisão de inabilitação, o qual foi desprovido, sob o argumento de que a complexidade da ponte exigiria comprovação de experiência com todas as características previstas no edital. Quanto ao profissional geotécnico, a decisão exigiu a apresentação da CAT e entendeu que sua juntada em sede recursal violaria o princípio da isonomia. No tocante ao PBA, considerou-se que os atestados apresentados não demonstrariam

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

experiência similar à exigida.

A Representante sustenta, entretanto, que a juntada de documentos após a fase de habilitação seria admissível, nos termos do art. 64 da Lei n.º 14.133/2021, por se tratar de complementação de informações. Defende que os atestados ambientais apresentados, embora relativos a obras distintas, envolveriam questões técnicas similares, suficientes para demonstrar a qualificação exigida. Critica, além disso, sua eliminação sumária, especialmente diante das diligências realizadas para justificar a habilitação da terceira colocada, OECI, vencedora do certame.

Ressalta que apresentou a proposta mais vantajosa e que não houve descumprimento das exigências editalícias. Destaca, por fim, que o contrato foi assinado em 05/12/2022, com tramitação considerada anormalmente célere, inclusive durante períodos de expediente reduzido.

Diante da relevância dos argumentos apresentados, o Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva deferiu medida cautelar, por meio do **Despacho n.º 132/22 - GCMRMS** (peça 43), determinando a suspensão do certame no estágio em que se encontrava, decisão posteriormente homologada pelo **Acórdão n.º 3.271/22 - STP** (peça 47). A cautelar, contudo, foi suspensa por determinação do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no âmbito do Mandado de Segurança n.º 0077787-21.2022.8.16.0000, impetrado pela Administração.

Por meio do **Despacho n.º 54/23 - GCMRMS** (peça 54), determinou-se ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná a juntada integral do procedimento licitatório e documentos correlatos, providência devidamente cumprida (peças 64 a 184), com a apresentação do processo licitatório completo.

Além disso, o DER/PR apresentou defesa, por meio da **Petição Intermediária n.º 35727/23** (peças 58 a 62), arguindo, preliminarmente, a perda do interesse processual, em razão da assinatura do Contrato Administrativo n.º 162/2022 antes da formalização da Representação. No mérito, pugnou pela improcedência, defendendo a regularidade do procedimento licitatório, a legalidade das exigências editalícias e a economicidade da contratação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

Posteriormente, foi determinada a citação do Consórcio Nova Ponte, vencedor do certame e já contratualmente vinculado, o qual apresentou defesa pela improcedência da Representação, sustentando a validade do edital e do contrato em execução.

A **Coordenadoria de Gestão Estadual**, por meio da **Instrução n.º 469/23 - CGE** (peça 339), opinou pela parcial procedência da representação, reconhecendo improcedentes as alegações relativas ao atestado único e ao PBA, mas procedente a impugnação quanto à exigência de experiência em investigação geotécnica em ambiente marinho, recomendando aperfeiçoamento futuro dos editais.

Em manifestações posteriores, a Coordenadoria de Gestão Estadual, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização e a 5ª Inspetoria de Controle Externo concluíram pela inexistência de irregularidades capazes de justificar a anulação do certame ou do contrato.

O **Ministério Público de Contas**, por meio dos Pareceres n.º 1353/23 - 2PC (peça 350) e n.º 196/25 - 2PC (peça 359), acompanhou o entendimento técnico, opinando pela parcial procedência da Representação, com aplicação de recomendação, e, ao final, pela inexistência de irregularidades nos julgamentos administrativos realizados.

O ilustre Relator vota pela parcial procedência da representação, com aplicação de sanções e recomendações.

É a síntese processual.

Peço vênia ao eminente Relator para divergir parcialmente, **exclusivamente quanto à aplicação de multa ao gestor responsável**, acompanhando-o, no mais, quanto ao mérito da parcial procedência da Representação e quanto às recomendações formuladas.

Com efeito, entendo que as falhas identificadas no curso da instrução, notadamente aquelas relacionadas à calibragem das exigências de habilitação e à clareza do instrumento convocatório em ponto específico de qualificação técnico-profissional, **foram corretamente reconhecidas no voto do**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

Relator como impropriedades que demandam correção, à luz de um percurso instrutório progressivo e coerente, inaugurado pela Instrução n.º 469/23 - CGE (peça 339), e posteriormente ratificado e complementado pela Instrução n.º 892/23 - CGE (peça 349), bem como pelas manifestações subsequentes da unidade técnica e da fiscalização, **todas convergentes quanto à procedência parcial com expedição de recomendações**, sem, contudo, **implicarem nulidade do certame nem evidenciarem atuação administrativa globalmente irregular ou reprovável em grau sancionatório**.

Também reputo adequadas e necessárias as recomendações expedidas ao Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná, por se orientarem ao aperfeiçoamento futuro dos instrumentos convocatórios e à observância mais rigorosa dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e motivação técnica.

A divergência que ora apresento restringe-se, portanto, exclusivamente ao juízo sancionatório, não alcançando o reconhecimento das impropriedades nem a necessidade de correção prospectiva**, dirigindo-se, sim, ao afastamento da aplicação das multas ao gestor responsável, por ausência de necessidade, adequação e proporcionalidade da medida no caso concreto**.

Nesse contexto, o exame sistemático e contextualizado dos elementos constantes dos autos **evidencia que não se está diante de conduta dolosa, temerária ou marcada por desvio de finalidade, mas de atuação administrativa que se desenvolveu, sim, em contexto de elevada complexidade técnica, envolvendo obra de grande porte e soluções de engenharia sofisticadas, precedida de estudos técnicos relevantes e acompanhada por decisões administrativas ancoradas em critérios de prudência e cautela**.

É especialmente relevante observar que, no desenvolvimento progressivo da instrução técnica, as manifestações especializadas não conduziram à identificação de quadro sancionável por erro grosseiro, mas, antes, à necessidade de correção orientativa e prospectiva. Nesse sentido, a Instrução n.º 892/23 - CGE (peça 349), ao ratificar expressamente a Instrução n.º 469/23 - CGE (peça 339), agregou fundamento adicional de alta relevância para a resposta do controle externo, ao consignar que medidas desconstitutivas do certame, diante da vigência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

contratual, poderiam ensejar dano reverso à Administração Pública e à coletividade, reforçando a **opção por providências de aprimoramento para editais futuros, e não por reprimenda pessoal automática** (peça 349, fls. 6 e 8). Esse dado instrutório é decisivo para o juízo de proporcionalidade, pois evidencia que **a própria unidade técnica enxergou o caso como típico de prevenção e aperfeiçoamento, e não de censura punitiva**.

A esse conjunto de elementos soma-se a Instrução n.º 14/23 da Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF (peça 348), a qual sustentou que a 3ª Inspetoria de Controle Externo, ao tempo do acompanhamento do edital, registrou que o DER/PR adotou postura conservadora, amparada por justificativas técnicas e estudos prévios, reputados satisfatórios pela equipe de fiscalização. **A unidade consignou que, diante das justificativas e estudos então apresentados, não havia elementos suficientes para caracterizar irregularidade ou ilegalidade na proposta da entidade naquele momento (peça 348, fl. 2), reconhecendo que outras modelagens poderiam existir, mas que o gestor atuou conservadoramente dentro de sua discricionariedade e com fundamentação técnica para as escolhas realizadas (peça 348, fl. 5)**.

Ainda nessa linha, a Instrução n.º 14/23 - CGF (peça 348) registrou que o DER/PR realizou estudo prévio sobre possíveis competidores e identificou número razoável de empresas potencialmente aptas, além de apontar a materialização de quantitativo relevante de propostas, circunstâncias utilizadas pela fiscalização para considerar resguardada a competitividade do certame (peça 348, fls. 3 e 4). Por fim, **a mesma instrução realçou que o acompanhamento de edital não constitui atestado de legalidade integral, por se tratar de avaliação pontual, orientada por matriz de risco e limitações de escopo (peça 348, fl. 5), o que reforça a existência de um ambiente decisório tecnicamente complexo, com margem legítima de interpretação, incompatível com a atribuição de reprovabilidade qualificada ao gestor**.

Posteriormente, a instrução complementar reforçou o mesmo horizonte de racionalidade decisória. A Instrução n.º 625/24 - CGE (peça 354) registrou a existência de limites processuais relevantes para a ampliação do objeto

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

de debate, advertindo para o risco de extrapolação dos contornos objetivos da Representação, circunstância que evidencia a complexidade jurídica do feito e afasta qualquer leitura simplificada de responsabilização pessoal.

Ao final, a Instrução n.º 68/25 - CGE (peça 358) **concluiu pela ausência de irregularidades nos itens complementares** examinados (peça 358. fl. 12), notadamente quanto aos julgamentos administrativos e à habilitação do consórcio vencedor, **conclusão que foi integralmente acompanhada pelo órgão ministerial, por meio de sua manifestação final, Parecer n.º 196/25 - 2PC (peça 359), reforçando a inexistência de irregularidades relevantes aptas a caracterizar erro grosseiro**.

À luz dos arts. 20, 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[10], que impõem a consideração do contexto decisório, das consequências práticas da decisão e a demonstração inequívoca de erro grosseiro para fins de responsabilização pessoal, ressalto que a função sancionatória deve ser reservada a hipóteses de efetiva e qualificada reprovabilidade da conduta.

No caso concreto, não se constatou dano ao erário, direcionamento do certame, violação consciente a orientação consolidada ou tratamento intencionalmente desigual entre os licitantes. Ao contrário, a Administração Pública atuou em ambiente decisório complexo, no qual a definição das exigências técnicas envolveu escolhas administrativas discutíveis, porém legítimas e passíveis de aprimoramento, sem deslealdade, má-fé ou erro grosseiro.

Nessas circunstâncias, a aplicação de multa mostra-se medida

[10] **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei n.º 13.655, de 2018) (Regulamento)
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei n.º 13.655, de 2018)
Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei n.º 13.655, de 2018)
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei n.º 13.655, de 2018)
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei n.º 13.655, de 2018)
Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei n.º 13.655, de 2018) (Regulamento)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

excessiva, desnecessária e desproporcional, com potencial de deslocar o controle externo de sua função orientativa e pedagógica, **além de produzir efeito inibidor indesejável sobre gestores que atuam de boa-fé em contextos tecnicamente sensíveis**. A expedição de recomendações formais, por sua vez, revela-se suficiente, adequada e proporcional para endereçar as fragilidades identificadas, promover o aperfeiçoamento da atuação administrativa e preservar a autoridade institucional deste Tribunal, em **consonância com o entendimento reiterado da unidade técnica e com a conclusão final da instrução**.

Diante do exposto, **voto no sentido de acompanhar parcialmente o Relator, reconhecendo a parcial procedência da Representação e mantendo integralmente as recomendações formuladas ao Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná, mas afastando a aplicação de multa ao gestor responsável**, já substituída por medida de natureza orientativa, em observância aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e vedação ao sancionamento excessivo, especialmente diante da ausência de dolo, da inexistência de irregularidades relevantes aptas a caracterizar erro grosseiro e da ausência de prejuízo ao erário.

Conclusão.

Diante do exposto, **VOTO pela parcial procedência da presente representação**, reconhecendo a existência de falhas pontuais na condução do certame, as quais, embora não configurem nulidade automática da licitação nem revelem atuação administrativa estruturalmente irregular, demandam correção prospectiva e aprimoramento da atuação administrativa, mediante a expedição de recomendações, **sem aplicação de multas ao gestor**, em observância aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e vedação ao sancionamento excessivo, nos seguintes termos:

1) Exigência de experiência em Obra de Arte Especial com tabuleiro de 14.057 m², método de balanços sucessivos e vão livre compatível:

a) Conclusão: Reconhece-se a procedência parcial da Representação, diante da impropriedade na formulação do critério de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

habilitação técnica, consistente na exigência de atestado único, sem admissão do somatório de experiências concomitantes, o que restringiu desnecessariamente a competitividade, embora não tenha sido demonstrado prejuízo ao erário, direcionamento do certame ou erro grosseiro do gestor.

b) **Recomendação**: Que o **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ**, em futuras licitações, admita o somatório de atestados relativos a experiências concomitantes, desde que, em conjunto, atendam integralmente aos requisitos técnicos definidos no edital, alinhando-se às boas práticas administrativas, ampliando a competitividade e assegurando contratações mais vantajosas à Administração.

2) Ausência de clareza na exigência de qualificação técnico-profissional de Engenheiro Geotécnico ou Geólogo com experiência em ambiente marinho:

a) Conclusão: Reconhece-se a procedência da representação, em razão da falta de clareza, precisão e adequada fundamentação técnica na formulação do critério de habilitação, circunstância que pode gerar incertezas interpretativas e restrições indevidas à competitividade, sem, contudo, caracterizar irregularidade grave ou erro grosseiro.

b) **Recomendação**: Que o **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ** passe a detalhar, de forma clara, objetiva e tecnicamente fundamentada, as exigências de qualificação técnico-profissional em futuros editais, especificando os documentos comprobatórios admitidos, observando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e motivação técnica, de modo a evitar ambiguidades, litígios desnecessários e potenciais responsabilizações pessoais indevidas.

3) Aceitação de atestado que não comprova, de forma direta, a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

elaboração de projeto básico ou executivo

a) Conclusão: Reconhece-se a impropriedade no julgamento do atestado apresentado, uma vez que não restou demonstrada, de forma inequívoca, a elaboração direta do projeto pela licitante, em aparente desconformidade com a exigência editalícia, sem que disso tenha resultado dano ao erário ou violação substancial à isonomia.

b) Recomendação: Que o **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ** adote critérios uniformes, objetivos e previamente definidos no julgamento de atestados de capacidade técnica, assegurando tratamento isonômico entre os licitantes e observância estrita aos critérios editalícios, com proporcionalidade e razoabilidade, evitando discricionariedade excessiva e reforçando a segurança jurídica dos procedimentos licitatórios.

Após o trânsito em julgado, os autos devem ser encaminhados à **Coordenadoria de Medidas Executórias**, para as providências cabíveis[11].

Na sequência, encaminhem-se os autos à **5ª Inspetoria de Controle Externo**, para ciência.

Por fim, à **Diretoria de Protocolo** para encerramento do processo e arquivamento dos presentes autos, com fundamento no art. 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno[12].

[11] **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Medidas Executórias: (Redação dada pela Resolução n.º 129/2025)
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar n.º 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações; (Incluído pela Resolução n° 64/2018)

[12] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010) [...]
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n° 24/2010) [...]
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em:

I – Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente representação, reconhecendo falhas na condução do certame, as quais, embora não configurem nulidade automática da licitação, demandam **correção por meio de sanções aos responsáveis e recomendações administrativas**, a fim de preservar a legalidade, a isonomia e a integridade do processo licitatório, conforme os seguintes pontos:

a) Exigência de experiência em Obra de Arte Especial com tabuleiro de 14.057 m², método de balanços sucessivos e vão livre compatível:

(i) reconhecer a **PROCEDÊNCIA** da representação, diante da falha na formulação do critério de habilitação técnica, ao exigir atestado único sem admitir o somatório de experiências concomitantes;

(ii)**aplicar multa**, nos termos do art. 87, III, *d*, da Lei 113/2005, ao gestor responsável pelo DER/PR, em razão da violação aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade e julgamento objetivo;

(iii)**recomendar** que o DER/PR, em futuras licitações, admita o somatório de atestados relativos a experiências concomitantes, desde que, em conjunto, cumpram integralmente os requisitos técnicos definidos no edital, alinhando-se às boas práticas administrativas, ampliando a competitividade e assegurando contratações mais vantajosas à Administração;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

b) Ausência de clareza na exigência de qualificação técnico-profissional de Engenheiro Geotécnico ou Geólogo com experiência em ambiente marinho:

(i)reconhecer a **PROCEDÊNCIA** da representação, diante da falta de clareza e fundamentação técnica na formulação do critério de habilitação;

(ii)recomendar que o DER/PR passe a detalhar de forma clara e precisa as exigências de qualificação técnica em futuros editais, especificando os documentos comprobatórios e observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de modo a evitar restrições indevidas, incertezas interpretativas e potenciais responsabilizações;

c) Aceitação indevida de atestado que não comprova a elaboração direta de projeto básico ou executivo:

(i)declarar que o atestado aceito não comprova a elaboração direta pela licitante, contrariando exigência editalícia expressa;

(ii)**aplicar multa**, nos termos do art. 87, III, *d*, da Lei 113/2005, ao gestor responsável pelo DER/PR;

(iii)**recomendar** que o DER/PR adote critérios uniformes no julgamento dos atestados dos licitantes, assegurando tratamento isonômico e observância estrita aos critérios editalícios, com proporcionalidade e razoabilidade, evitando discricionariedade excessiva e potenciais sanções;

II – determinar, após o trânsito em julgado e realizados os registros pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor) e AUGUSTINHO ZUCCHI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.F4VD

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), apresentaram voto pela parcial procedência com recomendações.

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

Plenário Virtual, 24 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
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.EBFH.F4VD