TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	239392/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ
INTERESSADO:	BRF ENGENHARIA DE OBRAS LTDA, CONSTRUTORA SERRA DA PRATA LTDA, MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ, PANTALEAO THEODOCIO ATHANASIO, RUDISNEY GIMENES FILHO
ADVOGADO / PROCURADOR	ALEXANDRE WAGNER NESTER, ANA PAULA SOVIERZOSKI, ANDRE GUSKOW CARDOSO, ARTHUR GRESSLER WONTROBA, BRUNO GRESSLER WONTROBA, CAROLINE MARTYNETZ, CESAR AUGUSTO GUIMARAES PEREIRA, DIOGO DE ALMEIDA LECHETA, DOSHIN WATANABE, EDSON FRANCISCO ROCHA NETO, EDUARDO NADVORNY NASCIMENTO, EDUARDO TALAMINI, FELIPE SCRIPES WLADECK, FERNANDA CAROLINE MAIA, FERNAO JUSTEN DE OLIVEIRA, GABRIEL LUCAS SANTOS BONFIM, GABRIEL RICHER OLIVEIRA EVANGELISTA, GABRIELA ASSIS CORREA DEMETERCO, GABRIELA MAESTRELLI DE SOUZA, GABRIELA SASSON RASSI, GUILHERME AUGUSTO VEZARO EIRAS, ISABELLA FELIX DA FONSECA, ISABELLA KAROLLINA ROSSITO, ISABELLA MOREIRA DE ANDRADE VOSGERAU, IZABELA MORIGGI COSTA, JEFFERSON LEMES DOS SANTOS, JOÃO ANTONIO LUZ BOLOGNESI, JOLIVE ALVES DA ROCHA FILHO, JULIA VENZI GONCALVES GUIMARAES, KARLIN OLBERTZ NIEBUHR, LETICIA ALLE ANTONIETTO, LUCIANO CEZAR VERNALHA GUIMARAES, LUISA BARBOSA ABRANCHES QUINTAO, MARCAL JUSTEN FILHO, MARÇAL JUSTEN NETO, MARIANA RANDON SAVARIS, MARINA KIRSTEN FELIX, MARINA KUKIELA VIANNA, MATHEUS GUIMARAES PITTO, MAYARA GASPAROTO TONIN, MÔNICA BANDEIRA DE MELLO LEFEVRE, NICOLE MENDES MULLER, PAOLA GABRIEL ABILA, PAULO OSTERNACK AMARAL, RAFAEL WALLBACH SCHWIND, RAPHAELA THEMIS LEITE JARDIM, RODRIGO COSTA PROTZEK, RODRIGO GOULART DE FREITAS POMBO, STELLA FARFUS SANTOS, THAYNA LOPES SZWED, VICTOR HUGO PAVONI VANELLI, WILLIAM ROMERO
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 156/26 - Tribunal Pleno

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

Representação da lei de licitações. Concorrência Pública nº 10/2023. Município de Pontal do Paraná. Alegação de utilização de certidão de acervo técnico (CAT nº 5661/2015) pela empresa Construtora Serra da Prata posteriormente cancelada pelo CREA/PR. Inexistência de suspensão ou invalidação à época da habilitação. Decisões judiciais que mantiveram a regularidade do certame. Duplicidade formal sem configuração de fraude material. Inexistência de elementos capazes de macular a atuação administrativa ou de invalidar o certame. Regularidade dos atos praticados.

Relatório

Trata-se de Representação formulada pela empresa BRF ENGENHARIA Ltda. em 14 de abril de 2025 em face da CONSTRUTORA SERRA DA PRATA LTDA. e do MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ, noticiando supostas irregularidades na Concorrência Pública nº 10/2023, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de obras de pavimentação em diversos bairros do Município, dividida em três lotes (peça 03).

A Representante alegou que a empresa CONSTRUTORA SERRA DA PRATA LTDA., vencedora do Lote 02 do certame, teria utilizado um Atestado de Capacidade Técnica (CAT) falso, o CAT nº 5661/2015, emitido pelo CREA/PR, para comprovar sua qualificação técnica. Segundo a Representante, este CAT teria sido cancelado pelo CREA/PR no Processo Administrativo CREA nº 334.839/2023, por conter vícios insanáveis, e a obra referida no atestado teria sido executada pela empresa RONDON S/A, e não pela CONSTRUTORA SERRA DA PRATA LTDA., conforme confirmado pelo DER/PR. O pedido formulado foi de suspensão imediata do contrato, a desclassificação da CONSTRUTORA SERRA DA PRATA LTDA., a declaração de inidoneidade e o envio ao Ministério Público.

Foram juntados para instruir a inicial:

- Edital de Concorrência nº 10/2023 (peça 04);

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

- Ata da Sessão de Habilitação (peça 05)[1],

- Edital de Habilitação (peça 06)[2];

- Parecer da Procuradoria Municipal, pela manutenção da inabilitação da empresa Construtora Serra da Prata (peça 07)[3];

- Ata da nova sessão de classificação das propostas de preços de 08/03/2024 (peça 08)[4];

- Decisão Judicial proferida 07/03/2024, em Mandado de Segurança impetrado pela empresa CONSTRUTORA SERRA DA PRATA Ltda, determinando a análise dos documentos complementares juntados pela impetrante (peça 09)[5];

- Edital de classificação, de 12 de março de 2024 (peça 10) [6];

- Análise de regularidade de CAT – Virtual SEI do CREA, emitido em 30/11/2023 - Processo n. 334839.2023 – CREA (peça 11);

- Parecer Técnico do CREA, que analisa a validade material da ART em discussão (peça 12)[7];

---

[1] Em 05 de fevereiro de 2024, a **ATA DE RECEBIMENTO DOS ENVELOPES** registrou: "A Empresa CONSTRUTORA SERRA DA PRATA apresentou proposta para **os lotes 02 e 03**, a documentação apresentada está em conformidade com o edital de licitação, no entanto, o acervo técnico necessita de uma análise mais detalhada pela equipe técnica da Engenharia do município.". Isso porque O representante da Empresa BRF ENGENHARIA DE OBRAS LDTA, informa que a empresa CONSTRUTORA SERRA DA PRATA e J CASTRO ENGENHARIA LTDA apresentaram atestados de capacidade técnica profissional, sendo que era necessário a apresentação do atestado de capacidade técnica operacional, isso para ambos os atestados.

[2] O **Edital de Habilitação**, de 06 de fevereiro de 2024, indica como habilitados apenas os seguintes concorrentes: BONDAM ACABAMENTOS EIRELI – CNPJ N° 27.487.184/0001-12 BRF ENGENHARIA DE OBRAS LTDA – CNPJ N° 08.093.504/0001/05 J CASTRO ENGENHARIA LTDA – CNPJ N° 26.871.328/0001-77. Também informa como INABILITADA a empresa CONSTRUTORA SERRA DA PRATA – CNPJ N° 82.083.270/0001-78

[3] O **Parecer da Procuradoria municipal**, de 04/03/2024, opinou pela MANUTENÇÃO da inabilitação da empresa CONSTRUTORA SERRA DA PRATA: "Nas razões recursais, a empresa Serra da Prata narra que apresentou atestado de qualificação técnica 4.163,95 toneladas, respeitando, desta forma, o mínimo exigido no Edital, bem como que sua inabilitação seria nula, por defeito de fundamentação. Ocorre que, conforme apresentado na resposta técnica (Despachos 25 e 45), os atestados apresentados pela recorrente não se referem a serviços executadas de forma direta, mas, ao contrário, por consórcio que integra, com participação de 6%. Assim, pelo levantamento técnico, considerando o percentual de participação da licitante Serra da Prata, apenas restou a comprovação, pelos atestados de qualificação técnica juntados no momento oportuno, de 696,35ton, não respeitando o mínimo exigido. Fundamental salientarmos que os atestados juntados com as razões recursais não comportam apreciação, vez que apresentados em momentos intempestivos."

[4] Na **sessão de 08 dias do mês de março de 2024**, a empresa SERRA DA PRATA passou a figurar como proponente, com a informação: "*apresentou proposta para o lote n° 02 no valor de R$ 2.767.493,40 (dois milhões, setecentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e noventa e três reais e quarenta centavos). Para o lote nº 03 o valor de R$ 2.986.359,29 (dois milhões, novecentos e oitenta e seis mil, trezentos e cinquenta e nove reais e vinte e nove centavos)*."

[5] A **decisão judicial** determinou o seguinte: *"(...) defiro a liminar postulada, a fim de determinar à autoridade coatora a análise dos documentos complementares juntados pela impetrante, para fins de julgamento do recurso administrativo por ela interposto contra a decisão de sua inabilitação no certame licitatório. Enquanto isso não ocorrer e por ser esta, dentre as possibilidades existentes, aquela que menos prejudica o interesse público e sem tornar ineficaz este provimento jurisdicional, suspendo os efeitos da decisão administrativa que inabilitou a impetrante, devendo permanecer no certame – na condição de sub judice até decisão final ulterior – e, inclusive, participar da sessão de abertura de propostas, tendo sua proposta apreciada pela comissão."* (peça 09, p. 03)

[6] Que **classificou como vencedoras do certame** para o lote 1 a EMPRESA BONDAN ACABAMENTOS EIRELI - LOTE 1 - R$ 465.393,18 (quatrocentos e sessenta e cinco mil, trezentos e noventa e três reais e dezoito centavos., e a CONSTRUTORA SERRA DA PRATA para o LOTE 2 - no valor R$ 2.767.493,40 (dois milhões, setecentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e noventa e três reais e quarenta centavos) e o LOTE 3 – R$ 2.986.359,29 (dois milhões, novecentos e oitenta e seis mil, trezentos e cinquenta e nove reais e vinte e nove centavos).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

- Certidão de Cancelamento e Encerramento de Prazo do CREA de 14/03/2025 (peça 13)[8];

- Certidão nº 005/1995 do DER (peça 14)[9];

- Atestado de Capacidade Técnica emitido pela empresa Rondon S.A. para a empresa Serra da Prata Engenharia e Construções (CNPJ 82.083.270/0001-78), indicando como Responsável Técnico pela obra de acesso ao Porto de Paranaguá o engenheiro civil Sr. Pantaleão Theodócio Athanásio CREA-PR 14.620/D (peça 15);

- Certidão de Acervo Técnico CAT 5661/2015 (peça 16)[10];

- Manifestação complementar do DER, de 08/12/2023, informando que não tem conhecimento e não localizou documentos referentes à subempreitada; que Certidões foram emitidas referentes a conclusão do objeto contratado para a Empresa RONDON S/Z, bem como para o profissional Pantaleão Theodócio Athanásio, referentes ao Contrato nº 242/1993 (peça 17);

- Procuração outorgada pela BRF Engenharia (peça 18)

Preliminarmente ao recebimento do feito, foi determinada a intimação do município representado e seu gestor, para apresentação de defesa prévia e a apresentação de documentos, em especial a íntegra do processo licitatório e informações sobre o andamento das obras, consoante Despacho nº 569/2025 - GCFAMG (peça 24).

O Município apresentou manifestação prévia na qual argumentou, em síntese, que todos os atos praticados na fase de habilitação e contratação

[7] Emitido em 01/02/2024, no qual diante da duplicidade de ARTs para uma mesma obra, e da ausência de documentos probantes de que a empresa CONSTRUTORA SERRA DA PRATA LTDA., tenha atuado em consórcio ou sido subcontratada para obra do DER, conclui: "Concluída a análise, encaminha-se o procedimento para exame e decisão das instâncias deliberativas competentes quanto: a) Pelo cancelamento da CAT com registro de **atestado nº 5661/2015**, considerando que não foi comprovada a execução dos serviços pelo Eng. Civ. Pantaleão Theodócio Athanásio como responsável técnico pela empresa Construtora Serra da Prata Ltda.; b) Para que seja cadastrada irregularidade de ART com falha insanável na ART 20154768946, considerando que não foi comprovada a participação da empresa Construtora Serra da Prata Ltda. na execução das atividades de pavimentação."

[8] Certificamos que a Certidão de Acervo Técnico nº 5661/2015 foi cancelada e que a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) nº 20154768946 foi anulada. O processo que resultou nessa decisão já foi concluído, sendo que não há mais possibilidade de recurso (processo nº 334839/2023). O prazo para interposição de recurso expirou em 31/01/2025.

[9] Certificamos que o Sr. Pantaleão Theodócio Athanásio, CREA número 14.620/D PR, exercia a função de CO-RESPONSÁVEL TÉCNICO da firma RONDON S.A., quando da execução do trecho abaixo discriminado. Contrato número 242/93, de 23/11/1993. Rodovia: acesso, Trecho: acesso ao porto de Paranaguá. Natureza dos serviços, terraplanagem e pavimentação. Período de execução, de 01/12/1993 a 11/09/1994.

[10] A data do documento é 29/06/2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

observaram estritamente a legislação vigente, destacando que o CAT nº 5661/2015, cuja regularidade foi posteriormente questionada no âmbito do CREA/PR, encontrava-se válido e apto ao uso no momento da análise administrativa realizada pela Comissão de Licitação. Aduziu que eventual irregularidade ou vício posteriormente reconhecido pelo CREA-PR seria exclusivamente imputável à empresa contratada, não recaindo qualquer culpa ou omissão à Administração Pública, que se pautou na documentação formalmente válida apresentada à época. O representado esclareceu ainda que a Construtora Serra da Prata estava responsável pela execução dos Lotes 02 e 03, conforme medições e relatórios de fiscalização constantes dos autos, registrando que as obras se encontram em adiantado estágio: aproximadamente 89,53% executados no Lote 02 e 78,70% no Lote 03, de acordo com vistorias realizadas em 13/05/2025. Em razão desse elevado índice de execução, o Município afirmou ser materialmente impossível promover o retorno ao *status quo ante*, sob pena de grave prejuízo à coletividade, invocando a incidência do princípio do dano reverso (peça 29).

Para comprovar o alegado foram anexados: Memorando 8.462/2025, contendo informações de tramitação e medição da execução dos contratos (peça 30); Medição Lote 02 (peça 31); Medição Lote 03 (peça 32); Relatório fotográfico (peça 33); Decisão em Agravo de Instrumento do Município de Pontal do Paraná em face da empresa BRF Engenharia de Obras Ltda. (peça 34)[11]; e cópia do processo administrativo da licitação (peças 35-45)[12].

Diante do contido na manifestação prévia, o Despacho nº 653/25 – GCFAMG (peça 46) procedeu a análise do pedido de medida cautelar formulado para suspender a participação da Construtora Serra da Prata na Concorrência Pública nº 10/2023. Considerando que as obras já se encontravam em estágio avançado de execução, circunstância que tornava a suspensão da habilitação ou a interrupção do certame potencialmente mais danosa ao interesse público do que a manutenção dos atos praticados e também o fato de que eventual irregularidade no

[11] Em decisão proferida em 17/04/2024, o Tribunal entendeu que **não havia prova suficiente** de que o CAT usado pela Serra da Prata fosse inválido naquele momento e concluiu **não existir irregularidade evidente** capaz de justificar suspender a empresa da licitação, assim como destacou que interromper o certame causaria **prejuízo ao interesse público**.

[12] Em que pese tenha sido acostada quase a totalidade do processo, não foram juntadas as **páginas 181-210.**– que conteriam o início do parecer jurídico determinando providências – Atestados apresentados pela SERRA DA PRATA peça 42, p. 19 (257 do processo) – 63 (301 do processo). Também se percebe a falta das **páginas 428 – 488**, que conteriam dados importantes de tramitação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

CAT deveria ser apreciada no momento oportuno, dentro do processo principal, e não por meio de uma medida emergencial que poderia comprometer a continuidade dos serviços, foi indeferida a tutela de urgência e determinada a intimação do Município de Pontal do Paraná e da Construtora Serra da Prata, para fins de apresentação de defesa de mérito.

Devidamente intimado da decisão, o Município apresentou seu contraditório em 02 de julho de 2025, reiterando e aprofundando os argumentos anteriormente expostos e sede de defesa prévia. Nessa oportunidade, enfatizou que a habilitação da empresa vencedora ocorreu amparada por decisões judiciais que asseguraram sua participação no certame, bem como defendeu que o cancelamento posterior do CAT pelo CREA/PR não afetaria retroativamente a validade do documento quando utilizado na licitação. Reforçou a tese de que a suposta irregularidade decorre de fato atribuído exclusivamente à empresa e que o incidente de falsidade não pode afastar a presunção de veracidade do documento antes de sua conclusão definitiva. Conclusivamente, foi invocado o princípio do dano reverso e requerido o não conhecimento ou improcedência da representação, com garantia do contraditório prévio à contratada caso haja prosseguimento da apuração (peças 49-50). Juntou novo relatório fotográfico (peça 51).

A Construtora Serra da Prata também apresentou contraditório (peça 59) na qual sustentou, em linhas gerais, que sua habilitação na Concorrência nº 10/2023 ocorreu de forma regular e amparada por decisão judicial[13], destacando que o CAT nº 5661/2015 estava válido quando apresentado ao Município e que o próprio CREA/PR reconheceu a validade temporária do documento, permitindo seu uso no certame. Argumentou que a discussão instaurada perante o CREA decorreu de denúncia anônima, ainda em trâmite administrativo e passível de recursos, não podendo gerar efeitos imediatos ou retroativos para invalidar a habilitação já concluída. Assinala que todas as alegações da BRF Engenharia foram apreciadas

[13] *Segundo a empresa, quatro ações judiciais são relevantes para contextualizar sua habilitação:*
(i) ***MS 0001503-16.2024.8.16.0189 (Justiça Estadual)*** *– mandado de segurança impetrado pela BRF Engenharia, no qual a liminar inicialmente concedida para suspender a habilitação da Serra da Prata foi posteriormente cassada, resultando ao final na* ***denegação da segurança****, com manutenção da habilitação da empresa;*
(ii) ***AI 0033896-76.2024.8.16.0000 (TJPR)*** *– agravo interposto pela Serra da Prata, em que o Tribunal* ***cassou a liminar*** *concedida em primeiro grau e permitiu o prosseguimento da licitação;*
(iii) ***MS 5001911-22.2024.4.04.7000 (Justiça Federal)*** *– ação proposta pela própria Serra da Prata, na qual a decisão reconheceu que a* ***CAT nº 5661/2015 permanecia válida*** *até conclusão definitiva do processo administrativo no CREA/PR; e*
(iv) ***MS 5027428-92.2025.4.04.7000 (Justiça Federal)*** *– ação ainda em trâmite, na qual se discute a* ***legalidade da anulação tardia da CAT*** *pelo CREA/PR, buscando reverter seus efeitos.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

pelo Judiciário, que indeferiu medidas de suspensão por entender que se tratava de suposições dependentes de dilação probatória e que a paralisação das obras causaria grave dano reverso ao interesse público. A empresa também enfatizou já ter executado “praticamente a integralidade” do contrato, tornando impossível o retorno ao *status* anterior, e requereu a rejeição integral da representação, com manutenção dos atos praticados e reconhecimento da inexistência de fraude ou irregularidade em sua habilitação.

A empresa juntou os seguintes documentos para comprovar o alegado:

- Cópia do Mand. de Segurança nº 0001503-16.2024.8.16.0189, impetrado em 04/04/2024 por BRF Engenharia de Obras Ltda. (peça 63);

- Cópia da decisão judicial proferida pela Vara da Fazenda Pública de Pontal Do Paraná no processo 0001503-16.2024.8.16.0189 em 08/04/2024 que deferiu o pedido da BRF Engenharia de Obras Ltda. para suspender todo e qualquer ato relativo à concorrência nº 10/2023 (peça 64);

- Cópia da decisão proferida pela 5ª Câmara Cível do TJPR no Agravo de Instrumento 0033896-76.2024.8.16.0000, em 17/04/2024, que deferiu os efeitos suspensivos da decisão anterior (peça 65);

- Cópia da sentença proferida pela Vara da Fazenda Pública de Pontal Do Paraná no processo 0001503-16.2024.8.16.0189 que denegou a segurança em 14/11/2024 (peça 66);

- Atestado de Capacidade Técnica da empresa Serra da Prata Engenharia e Construções Ltda. concedida pela empresa RONDON S/A no tocante à execução do contrato 242/93 – DER (peça 67);

- Informações prestadas pelo CREA-PR, em 21/02/2024, nos autos 5001911-22.2024.4.04.7000/PR, dando conta da validade do CAT nº 5661/2015 (peça 68);

- Cópia da decisão de indeferimento liminar proferida pela 7ª Vara Federal de Curitiba, no Mandado de Segurança nº 5001911-22.2024.4.04.7000/PR, reconhecendo a validade da CAT nº 5661/2015 (peça 69);

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

- Cópia do Edital de Concorrência nº 10/2023 (peça 70);

- Cópia do recurso administrativo interposto contra a decisão de inabilitação (peça 71);

- Cópia da decisão de liminar proferida pela Vara da Fazenda Pública de Pontal do Paraná, no Mandado de Segurança nº 0001193-10.2024.8.16.0189, que determinou ao Município a análise dos documentos complementares juntados pela empresa Serra da Prata (peça 72);

- Decisão de Plenário nº 647/2024 do CREA-PR, de 17/12/2024 (peça 73), que decidiu pelo cancelamento da CAT nº 5661/2015.

Submetido o feito à apreciação técnica, recebeu a Instrução nº 555/25 – CAIS (peça 74), que concluiu pela regularidade dos atos e recomendou o arquivamento da representação. A unidade instrutiva fundamentou seu opinativo no entendimento de que o CAT nº 5661/2015 encontrava-se formalmente válido à época da habilitação, não havendo qualquer suspensão registrada no CREA/PR quando de sua utilização, e que as questões posteriormente instauradas no Conselho possuem natureza superveniente, sem efeitos retroativos sobre o procedimento licitatório. Ressaltou, ainda, que o ponto controvertido diz respeito a uma duplicidade formal de registro, e não a indícios de fraude material capaz de comprometer a veracidade das informações técnicas. Considerou também que a habilitação da empresa ocorreu sob o amparo de decisões judiciais vigentes à época, e que as obras dos Lotes 02 e 03 já se encontravam em estágio substancialmente avançado, de modo que eventual anulação produziria dano reverso ao interesse público. Diante disso, a CAIS registrou não haver elementos mínimos que apontassem para dolo ou má-fé da contratada, razão pela qual opinou pelo arquivamento da representação.

Em sentido contrário, manifestou-se o órgão ministerial no Parecer nº 1046/25 – 7PC (peça 76), que opinou pela procedência da representação, com a aplicação de sanção à empresa Construtora Serra da Prata, comunicação dos fatos ao Ministério Público Estadual e realização de levantamento para verificar eventual uso do mesmo CAT em outras licitações. Em sua manifestação, defendeu esse desfecho argumentando que a anulação da CAT nº 5661/2015 pelo CREA/PR

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

não decorreu de mero vício formal, mas de fundamentos que afastam a tese de simples duplicidade, indicando irregularidade relevante; que a habilitação da empresa, embora mantida por decisões judiciais, não afasta a competência do Tribunal de Contas para análise própria; e que, após a instrução probatória, restaram presentes elementos suficientes para reconhecer que a empresa se beneficiou de documento inválido, impondo-se, portanto, responsabilização específica da contratada, ainda que sem imputação de culpa ao Prefeito, cuja atuação foi considerada escusável à época.

Fundamentação

A instrução processual, conduzida com pleno respeito ao contraditório, permite uma deliberação aprofundada e suficiente para o reconhecimento da improcedência da presente representação, eis que não configurada irregularidade passível de sancionamento por esta Corte de Contas.

Considerando os elementos fáticos e processuais já detalhados no relatório, em confronto com as razões de defesa apresentadas, a legislação, doutrina e jurisprudência aplicáveis, as conclusões cabíveis neste caso são as que passo a expor.

Do histórico dos fatos relacionados à emissão da CAT questionada

A controvérsia tratada nestes autos decorre da forma como a Construtora Serra da Prata Ltda. buscou comprovar sua qualificação técnica no procedimento licitatório municipal.

Conforme documentação acostada, o engenheiro Pantaleão Theodócio Athanásio, CREA nº 14.620/D-PR, participou como co-responsável técnico de obra rodoviária executada para o DER/PR, decorrente do Contrato nº 242/93, no período de 01/12/1993 a 11/09/1994. Essa participação do engenheiro restou atestada em 12/04/1995 pelo DER (peças 14 e 17) e pela própria contratante original, RONDON S/A, que em 10/04/1995 emitiu atestado reconhecendo a atuação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

do referido profissional na execução dos serviços (peça 15). À época dos fatos, apesar de existir ART e CAT vinculadas ao responsável técnico principal da obra desse contrato, há indícios de não ter sido registrada a ART individual referente à atuação do engenheiro Pantaleão Theodócio Athanásio na condição de co-responsável.

Apenas em 2015 houve tentativa de formalizar essa experiência mediante o registro de ART e CAT extemporâneas, de modo a incorporar ao acervo técnico do profissional a atividade desempenhada na obra de 1993–1994. Todavia, tal registro ocorreu de forma duplicada, gerando coexistência indevida com os documentos originais emitidos pela RONDON e sem observância do procedimento regular exigido pelo Sistema CONFEA/CREA, que demanda a prévia regularização da ART da época da obra para possibilitar posterior emissão de CAT correspondente.

A questão assumiu relevância prática somente em 2023, com a abertura da Concorrência Pública nº 10/2023, promovida pelo Município de Pontal do Paraná, destinada à contratação de empresa para execução de obras de pavimentação urbana.

Na fase de comprovação de qualificação técnica, a Serra da Prata apresentou, a Construtora Serra da Prata apresentou inicialmente dois atestados principais regularmente registrados no CREA (CAT1720240000600 e CAT1720210007737), cuja suficiência dos quantitativos gerou controvérsia. A empresa apresentou recurso administrativo e, para o caso de não ver acolhido o seu cálculo demonstrativo (peça 71, p. 02-03), apresentou de forma complementar a CAT nº 5661/2015 e o atestado original emitido pela RONDON S/A referente à obra do DER/PR executada entre 01/12/1993 e 11/09/1994, na qual atuou o engenheiro Pantaleão Theodócio Athanásio (CREA 14.620/D-PR) — documento que, embora posteriormente anulado pelo CREA, estava formalmente válido e amparado por decisões judiciais à época da habilitação.

A controvérsia sobre a qualificação técnica da empresa, inicialmente inabilitada pela Comissão de Licitação (vide peças 06 e 07), foi objeto de Mandado de Segurança impetrado pela empresa Serra da Prata (Processo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

nº 0001193-10.2024.8.16.0189, Vara da Fazenda Pública de Pontal do Paraná), buscando suspender os efeitos da inabilitação e requerendo a determinação de que os novos atestados fossem recebidos para apreciação, o que foi alcançado em sede liminar (peça 09), e posteriormente, por sentença, que confirmando a liminar, assentou que não havia prova pré-constituída de inidoneidade do documento complementar e que a Administração deveria considerar o conjunto probatório disponível, inclusive a CAT complementar, para fins de habilitação.

Acolhida a determinação judicial proferida em sede liminar, em 06/02/2024 foi dado seguimento ao processo licitatório, com a emissão de novo Edital de Classificação (peça 10), no qual a Construtora Serra da Prata foi novamente incluída entre as empresas habilitadas, em atenção à determinação judicial. Na sequência, procedeu-se à adjudicação dos Lotes 02 e 03 à empresa, conforme amplamente noticiado nos autos, ato que conduziu à celebração do contrato e ao início da execução das obras, já em andamento quando sobreveio a posterior decisão administrativa do CREA/PR anulando a CAT nº 5661/2015.

Cumpre destacar que nesse interim foi impetrado outro Mandado de Segurança pela BRF Engenharia de Obras Ltda. (processo nº 0001503-16.2024.8.16.0189, Vara da Fazenda Pública de Pontal do Paraná), objetivando suspender a habilitação da Construtora Serra da Prata e impedir a adjudicação do objeto da Concorrência nº 10/2023, o qual teve desfecho desfavorável ao impetrante. A BRF sustentava que a Administração não poderia aceitar a CAT nº 5661/2015 enquanto sua regularidade estivesse sob análise do CREA/PR e pleiteava a suspensão do procedimento licitatório até julgamento definitivo daquele Conselho. O Juízo, contudo, reconheceu que, no momento da análise, já haviam sido adjudicados e assinados os contratos, com início das obras, de modo que a impetração perdera seu objeto, impondo a extinção do feito sem resolução de mérito. A sentença determinou a manutenção dos atos administrativos praticados, afastando qualquer pretensão de invalidação da habilitação da Serra da Prata e confirmando a regularidade da continuidade do certame (peça 66).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

Também é relevante referir que a discussão sobre a validade provisória da CAT nº 5661/2015 também foi tratada no Mandado de Segurança nº 5001911-22.2024.4.04.7000, 7ª Vara Federal de Curitiba (peça 69), no qual ficou assentado que a CAT continuava apta a produzir efeitos até o julgamento final no âmbito do CREA/PR. Por fim, a Construtora Serra da Prata afirma ter ajuizado outro Mandado de Segurança (Processo nº 5027428-92.2025.4.04.7000, 20ª Vara Federal de Curitiba – peça 59, p. 14) questionando a legalidade da anulação administrativa da CAT, sustentando que ela teria ocorrido fora do prazo decadencial.

Da correção dos procedimentos adotados pelo Município Representado

A análise do Edital da Concorrência Pública nº 10/2023 (peça 04) revela que a exigência de apresentação de CAT emitida pelo CREA/CAU, vinculada ao responsável técnico indicado pela empresa licitante, foi estabelecida de maneira expressa, objetiva e plenamente aderente ao que determina a Lei nº 8.666/93. O instrumento convocatório determinou, de forma clara, que a comprovação da capacidade técnico-profissional deveria ser demonstrada mediante Certidão de Acervo Técnico compatível com as atividades previstas no objeto licitado, emitida por conselho profissional competente, contendo a descrição dos serviços executados e os respectivos quantitativos realizados.

Além disso, o edital previu que o responsável técnico deveria estar formalmente vinculado à empresa licitante — contrato social, vínculo empregatício ou contrato de prestação de serviços — e que a CAT apresentada deveria estar regularmente registrada no CREA/CAU, em estrita conformidade com o art. 30, II e §1º da Lei nº 8.666/93.

Também se observa que o Edital permitiu que os licitantes apresentassem mais de um atestado para fins de comprovação dos quantitativos mínimos exigidos, desde que acompanhados das respectivas CATs, emitidas segundo a regulamentação profissional aplicável. Ademais, o instrumento não restringiu a aceitação de CATs emitidas retroativamente, tampouco proibiu a apresentação de documentos complementares destinados a esclarecer divergências

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

de cálculo ou suprir lacunas interpretativas quanto às quantidades mínimas. Tal diretriz permanece totalmente compatível com o entendimento consolidado na jurisprudência administrativa, segundo o qual a Administração deve privilegiar a comprovação da experiência real, afastando formalismos desnecessários.

No curso do procedimento licitatório, verifica-se que houve um desacordo técnico entre a Construtora Serra da Prata Ltda. e a Comissão de Licitação do Município de Pontal do Paraná quanto ao método de cálculo dos quantitativos mínimos necessários para a comprovação da capacidade técnico-profissional. A empresa defendia que os dois atestados principais apresentados (CAT1720240000600 e CAT1720210007737) satisfaziam integralmente as exigências editalícias, ao passo que a Comissão entendeu que os quantitativos deveriam ser apurados de forma diversa, resultando inicialmente na inabilitação da licitante.

Para superar tal divergência — e ainda dentro do escopo do edital, que permitia a apresentação de documentos complementares — a empresa juntou a CAT nº 5661/2015, que, à época, estava formalmente válida, com eficácia reconhecida judicialmente, passando a integrar o conjunto probatório considerado pela Administração.

Diante desse contexto, concluo que agiu corretamente a Administração Municipal, em especial a Comissão de Licitação, ao aceitar e reconhecer a validade da CAT nº 5661/2015. Trata-se de documento emitido pelo conselho profissional competente (CREA/PR), que gozava, à época dos fatos, de presunção de legitimidade e veracidade.

Até o momento em que o CREA/PR concluiu o processo administrativo que culminou na anulação da CAT, o documento:

- Constava como válido no sistema do próprio Conselho;

- Possuía registro regular, sem qualquer restrição ou advertência;

- Era reconhecido como eficaz tanto pelo CREA quanto pelo Poder Judiciário, o qual, em duas ações distintas, afirmou que a CAT

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

permaneceria válida até o julgamento definitivo pela Câmara Especializada.

Esses elementos evidenciam que, para fins de habilitação, não havia motivos legais para que a Administração Pública desconsiderasse a CAT. Mesmo diante de notícias ou suspeitas de irregularidades, enquanto o órgão competente — CREA — não concluísse sua análise e não declarasse formalmente a nulidade do documento, deveria prevalecer sua presunção de idoneidade, razão pela qual não poderia ser tratado como inválido ou ineficaz.

No tocante aos efeitos das decisões judiciais, a CAIS destacou adequadamente que o Mandado de Segurança impetrado pela empresa concorrente teve a segurança denegada por sentença transitada em julgado, entendimento que, na sua ótica, consolidaria a validade da habilitação da Construtora Serra da Prata e limitaria eventual rediscussão da matéria por este Tribunal. Nesse sentido, oportuno mencionar o trecho:

> *"Esta Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar avalia que a controvérsia relativa à validade da Certidão de Acervo Técnico nº 5661/2015 foi amplamente debatida em sede judicial, tendo sido objeto de decisões liminares, agravos e sentença transitada em julgado, que, de forma expressa, reconheceram a habilitação da CONSTRUTORA SERRA DA PRATA, mantendo os efeitos dos atos administrativos praticados no âmbito da Concorrência Pública nº 10/2023. Assim, a rediscussão da matéria por este Tribunal de Contas encontraria óbice na autoridade da coisa julgada, princípio este assegurado pelo art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, que protege o ato jurídico perfeito e a segurança das relações jurídicas já estabilizadas."* (peça 74, p. 16)

O Ministério Público de Contas, contudo, divergiu desse entendimento, sustentando que não houve coisa julgada material sobre a regularidade da CAT nº 5661/2015, visto que as decisões judiciais analisaram apenas questões processuais e cautelares — ausência de prova pré-constituída,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

risco de dano reverso — sem avaliar a autenticidade ou idoneidade do documento técnico. Assim, afirma o órgão ministerial que nada impediria o TCE-PR de reconhecer a irregularidade e responsabilizar a empresa no exercício de sua competência constitucional.

Corroboro as conclusões da unidade técnica (CAIS). Isso porque, sob a perspectiva deste Tribunal, a solução mais alinhada aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima é a que reconhece que a sentença judicial, ainda que não tenha ingressado no mérito técnico da CAT, validou a habilitação da empresa no certame e permitiu o prosseguimento do contrato, produzindo efeitos concretos e orientando a Administração Pública durante toda a execução da obra.

E vou além: ainda que não tivesse havido decisão judicial sobre a validade da certidão, a presunção de legitimidade do documento apresentado pela licitante deveria prevalecer, uma vez que o CREA/PR o emitiu e, até sua anulação definitiva, seus efeitos permaneceram válidos. A Administração municipal recebeu, como comprovante da habilitação técnica, documento que, naquele momento, detinha plena eficácia jurídica, conferida pelo órgão profissional competente e reconhecida judicialmente, dando prosseguimento regular ao certame e à contratação. Assim, não há qualquer irregularidade em sua atuação.

Diante de todo o exposto, no tocante aos questionamentos formulados pela representante e ora em análise, entendo não configurada qualquer irregularidade na atuação do Município ou de sua Comissão de Licitação, devendo ser reconhecida a improcedência das alegações.

Da falha da empresa no tocante a emissão de ART

No caso em tela, tendo decorrido mais de vinte anos da conclusão da obra realizada originalmente entre 1993 e 1994, a empresa Serra da Prata Ltda. solicitou o registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) junto ao CREA/PR com vistas a regularizar documentalmente a participação do engenheiro responsável e possibilitar a emissão da Certidão de Acervo Técnico (CAT)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

posteriormente utilizada para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional.

Em 2025, esse registro foi considerado irregular pelo CREA/PR, sob o fundamento de que a ART extemporânea, emitida muitos anos após a execução da obra, teria resultado em duplicidade formal de registros, caracterizando falha procedimental na trajetória documental do acervo técnico do profissional. Ressalte-se, porém, que o próprio CREA/PR — em manifestações distintas — sempre reconheceu que a irregularidade era de natureza formal e não decorria de inexistência do serviço ou de falsidade quanto à efetiva atuação profissional.

O Ministério Público de Contas propôs a procedência da representação com aplicação de sanção à empresa, argumentando que a duplicidade e subsequente anulação da CAT configurariam irregularidade substancial apta a comprometer a habilitação no certame. Por essa razão, defendeu a responsabilização da contratada e a comunicação dos fatos à Promotoria de Justiça, sustentando que a conduta da empresa ultrapassaria a esfera meramente formal e indicaria benefício indevido decorrente de documento inválido.

Divirjo dessas conclusões e entendo ser improcedente a representação também no tocante à Construtora Serra da Prata Ltda., pois a despeito do cancelamento da ART nº 5661/2015, constam destes autos inúmeros indícios de que a obra objeto dessa ART cancelada efetivamente contou com a participação do Engenheiro responsável na qualidade de co-responsável. Essa participação se confirma tanto pela documentação histórica do órgão contratante quanto pelos elementos constantes da CAT anteriormente considerada válida e eficaz (peças 14 e 15). Tais elementos afastam a alegada má-fé na apresentação do documento pela empresa, especialmente porque, ao tempo da licitação, a CAT derivada dessa ART gozava de presunção de legitimidade, havia sido chancelada pelo CREA/PR e respaldada por decisões judiciais, sendo apresentada apenas como complemento da documentação de habilitação, sem qualquer indício de intenção fraudulenta.

Portanto, diferentemente do sustentado pelo *Parquet* de Contas, não se vislumbra situação de apresentação de atestado inverídico que, conforme a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

jurisprudência consolidada, caracterizaria fraude à licitação e ensejaria declaração de inidoneidade da empresa. Ao contrário, o CAT em questão efetivamente existiu, estava validamente registrado pelo CREA, que inclusive reafirmou sua validade durante processo judicial que discutia especificamente essa matéria.

Embora se reconheça que a forma de constituição do acervo técnico apresentado pela Construtora Serra da Prata não observou o rito adequado previsto nas normas do Sistema CONFEA/CREA — uma vez que a emissão da CAT nº 5661/2015 ocorreu sem a prévia regularização da ART original, resultando em duplicidade documental — tal irregularidade deve ser compreendida à luz do contexto fático e normativo em que se desenvolveu. A ausência de registro tempestivo na década de 1990, período em que o controle sobre ARTs era significativamente menos rigoroso, somada às mudanças posteriores nas exigências de qualificação técnica em licitações públicas, explica o interesse tardio da empresa em formalizar o acervo. Esse cenário não afasta o vício formal, mas demonstra que a conduta não nasceu de intento fraudulento, e sim de equívoco procedimental na tentativa de regularizar documentação antiga.

Todavia, analisando o conjunto probatório, não se verifica que a empresa tenha agido com dolo, má-fé ou intuito de obter vantagem ilícita. Ao tempo da licitação, a CAT constava como válida nos sistemas do CREA/PR e, inclusive, era amparada por decisões judiciais que reconheciam sua eficácia provisória. A obra indicada foi efetivamente executada sob supervisão do profissional mencionado, o qual para todos os efeitos parece deter a experiência requerida pelo Edital, afastando qualquer suspeita de fraude material. O vício, portanto, situa-se exclusivamente no procedimento escolhido para comprovar experiência técnica — que poderia ter sido sanado por meio de regularização da ART antiga — e não na veracidade dos serviços realizados.

Nesse contexto, pode ser reconhecido um desacerto documental, e não manipulação fraudulenta, razão pela qual a conclusão proporcional e alinhada aos princípios da razoabilidade e da segurança jurídica é o reconhecimento de que a utilização de CAT válido ao momento da licitação, ainda que posteriormente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

cancelado, não pode ser considerada irregular, o que impede, por via de consequência, qualquer sancionamento à contratada pelos mesmos fatos.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

I - Julgar improcedente a presente Representação da Lei de Licitações formulada por BRF Engenharia Ltda. contra o Município de Pontal do Paraná e a empresa Construtora Serra da Prata Ltda.

Após o trânsito em julgado da decisão, inclua-se nos registros competentes, e arquive-se o feito, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e 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, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I - Julgar **IMPROCEDENTE** a presente Representação da Lei de Licitações formulada por BRF Engenharia Ltda., contra o Município de Pontal do Paraná e a empresa Construtora Serra da Prata Ltda.;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a inclusão nos registros competentes, e arquivamento, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3FCB

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 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
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.EBFG.3FCB