

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ERNESTINA –  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 01/2026 –  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 15/2026**

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada para execução de obra de pavimentação em piso intertravado de concreto – Ruas Alfredo Lutz e Gustavo Emílio Hoppen – 3.570 m².

**RECURSO ADMINISTRATIVO**

**I – DA QUALIFICAÇÃO DAS PARTES E DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS**

**RECORRENTE:** CIMA PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA

**RECORRIDA:** VITOR GABRIEL DOS SANTOS LEMOS-EPP,  
CNPJ nº 62.807.736/0001-23

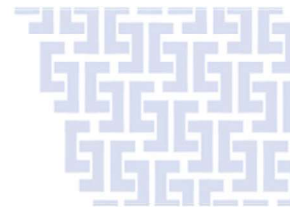
**AUTORIDADE COMPETENTE:** Pregoeiro e Comissão de  
Licitação da Prefeitura Municipal de Ernestina/RS

**PRAZO FINAL:** 02 de março de 2026, às 23 horas e 59 minutos

A empresa **CIMA PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA**, licitante participante da Concorrência Eletrônica nº 01/2026 da Prefeitura Municipal de Ernestina/RS, vem, tempestivamente e com o devido respeito, interpor **RECURSO ADMINISTRATIVO** contra a decisão que habilitou e proclamou vencedora a empresa VITOR GABRIEL DOS SANTOS LEMOS-EPP, com fundamento no art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

A intenção recursal foi devidamente registrada em ata na sessão pública de 25 de fevereiro de 2026, nos termos do art. 165, § 1º, da Nova Lei de Licitações, sendo o presente instrumento as razões formais do recurso, apresentadas dentro do prazo legal de três dias úteis.

A legitimidade recursal da Recorrente é inequívoca: consta como terceira colocada, com fundamentação de que a segunda colocada também apresenta indícios de inexecutabilidade,



o que torna o interesse recursal concreto e atual — o provimento do recurso é pressuposto lógico para que a Recorrente possa ser convocada ao certame (art. 90, §1º)..

## **II – DOS FUNDAMENTOS DO RECURSO**

A empresa vencedora apresenta vícios graves, autônomos e documentalmente demonstráveis, distribuídos entre irregularidades de habilitação e insuficiência da comprovação de exequibilidade. Cada vício, por si só, já seria suficiente para determinar a inabilitação ou a desclassificação da empresa. Em conjunto, o quadro que se apresenta é de absoluta inaptidão para contratar com o Poder Público neste certame.

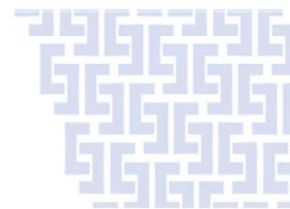
### **2.1 – Do Atestado de Capacidade Técnica Qualitativamente Incompatível com o Objeto Licitado**

O objeto da presente licitação consiste na execução de obra de pavimentação em piso intertravado de concreto, compreendendo o fornecimento de todos os materiais — blocos de concreto intertravado, meio-fio, areia, pó de pedra e demais insumos — e a correspondente execução dos serviços de assentamento, compactação e acabamento. Cuida-se de contrato de empreitada global, com responsabilidade pelo fornecimento de material e pela execução de mão de obra, modalidade contratual que impõe obrigações, riscos e complexidade logística substancialmente distintos de um simples contrato de prestação de serviços de mão de obra.

A empresa VITOR GABRIEL DOS SANTOS LEMOS-EPP apresentou, como único atestado de capacidade técnico-operacional, a Certidão de Acervo Técnico nº 2194028, referente à ART nº 14076845, relativa a serviço executado no Município de Victor Graeff/RS, no valor contratual de R\$ 50.998,00, para área de 1.100 m².

Ocorre que a análise do próprio teor do atestado revela, de forma expressa e inequívoca, que o serviço ali registrado consistiu exclusivamente em mão de obra, sem qualquer fornecimento de material. O documento não registra o fornecimento de blocos de concreto intertravado, nem de meio-fio, nem de areia, nem de qualquer outro insumo. A natureza do serviço descrita como execução de mão de obra não se confunde — técnica, jurídica ou financeiramente — com a execução de obra global.

A distinção não é meramente formal. Numa contratação de mão de obra pura, a responsabilidade do contratado limita-se à execução dos serviços com os insumos fornecidos pelo contratante. Numa empreitada global, o contratado assume a responsabilidade integral pelo fornecimento dos materiais, sua qualidade, logística de transporte, armazenagem em obra e



controle de perdas, além da execução propriamente dita. São obrigações, riscos e exigências de capacidade técnica e financeira completamente distintos.

O valor do atestado confirma essa distinção: R\$ 50.998,00 para 1.100 m<sup>2</sup> resulta em custo de R\$ 46,36/m<sup>2</sup>, compatível com mão de obra pura, mas absolutamente incompatível com a execução de obra completa de pavimentação intertravada — em que apenas o bloco de concreto, conforme o próprio orçamento da recorrida, custa R\$ 50,00/m<sup>2</sup>, valor superior ao custo total do atestado.

A **Súmula TCU nº 263** é expressa ao exigir que a comprovação de capacidade técnico-operacional guarde *semelhança* com o objeto licitado e *nexo com a complexidade da tarefa*. A semelhança exigida é qualitativa: o atestado deve demonstrar experiência em serviço de natureza compatível com o objeto.

O **Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário** (Rel. Min. Aroldo Cedraz) é o precedente paradigmático para a distinção entre aptidão de gestão de mão de obra e aptidão técnica para obras de engenharia. No voto do relator, itens 110-114, ficou estabelecido com clareza que empresas que prestam serviços de mão de obra não são, em regra, especialistas no serviço técnico em si, mas sim na administração de pessoal, sendo situação muito diversa de um contrato que envolva complexidade técnica, como uma obra de engenharia.

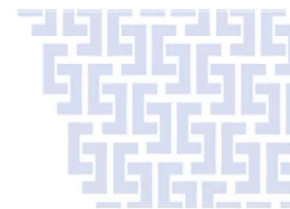
No mesmo sentido, o **Acórdão TCU nº 553/2016-Plenário** (Rel. Min. Vital do Rêgo) consolidou que atestados de gestão de mão de obra são suficientes apenas para serviços de baixa complexidade técnica, não para obras de engenharia.

O **art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021** reforça a exigência ao determinar comprovação de capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. O STJ, no **REsp 1.257.886/PE** (2ª Turma), reconheceu a legitimidade de condicionar a habilitação à experiência prévia no âmbito do objeto licitado, sem que isso configure restrição indevida à competitividade.

**Diante do exposto, o único atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa recorrida é qualitativamente inadequado e juridicamente insuficiente para comprovar experiência na modalidade contratual exigida pelo edital. A inabilitação é medida que se impõe.**

## **2.2 – Da Declaração Falsa de Aparentamento Técnico: Fraude Comprovada pelos Próprios Documentos da Empresa**

O vício ora descrito é, sem sombra de dúvida, **o mais grave de toda a instrução processual**. Não se trata de irregularidade formal, de interpretação jurídica controversa ou de questão de mérito passível de relativização. Trata-se de fraude documentalmente comprovada



pela contradição entre dois documentos que a própria empresa apresentou no mesmo processo licitatório.

A empresa apresentou Declaração de Aparelhamento Técnico listando compactadores de solo, miniescavadeira, betoneira, guincho de obra, caminhão basculante e cortadora de pisos, declarando possuir todos esses equipamentos disponíveis para execução da obra.

O Balanço Patrimonial da mesma empresa, encerrado em 31 de dezembro de 2025 — documento de fé pública, elaborado por contador habilitado e subscrito pelo representante legal —, revela: ativo total de R\$ 124.383,73, integralmente alocado na conta Caixa Geral. O **ativo imobilizado é de R\$ 0,00 (zero reais)**.

A conclusão é matematicamente irrefutável e não comporta contraprova: uma empresa que não possui qualquer bem registrado no ativo imobilizado não pode legitimamente declarar a posse de equipamentos pesados de construção civil.

A **NBC TG 27 (R4)** (equivalente ao CPC 27/IAS 16) é categórica: bens tangíveis destinados ao uso da empresa por mais de um período devem ser reconhecidos como ativo imobilizado. A **IN RFB nº 1.700/2017, art. 120**, determina que equipamentos com valor superior a R\$ 1.500,00 e vida útil superior a 1 ano devem ser obrigatoriamente registrados no ativo imobilizado. A não contabilização constitui irregularidade contábil e fiscal.

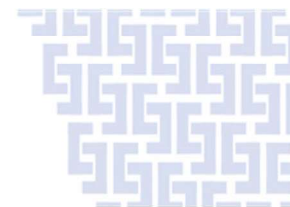
Existem apenas duas hipóteses possíveis, e ambas são igualmente graves: **(i)** os equipamentos simplesmente não existem, configurando declaração falsa material; ou **(ii)** os equipamentos existem mas não pertencem à empresa e não foram disponibilizados por terceiro mediante instrumento contratual formalmente constituído — o que também invalida a declaração de aparelhamento a título próprio.

A conduta enquadra-se com precisão no **art. 155, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021**, que tipifica como infração administrativa a apresentação de declaração ou documentação falsa exigida para o certame, com sanção de **declaração de inidoneidade por 3 a 6 anos**, alcançando todos os entes federativos (art. 156, § 5º).

O **Acórdão TCU nº 917/2022-Plenário** (Rel. Min. Benjamin Zymler) determinou inidoneidade de 3 anos por atestado falso, firmando que a conduta fere os princípios da moralidade, da isonomia e da competitividade. O **Acórdão TCU nº 29/2024-Plenário** (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) reafirmou a inidoneidade tanto para quem emite quanto para quem apresenta documento técnico falso.

No âmbito penal, a **Súmula STJ nº 645** (Terceira Seção, 10/02/2021) consolidou que o crime de fraude à licitação é formal e prescinde da comprovação de prejuízo. O **REsp 1.484.415/DF** (6ª Turma, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz) especificou que o dano se revela pela simples quebra do caráter competitivo entre os licitantes.

**A Administração não apenas pode, mas tem o dever legal de inabilitar a empresa e encaminhar comunicação ao órgão de controle interno municipal. A manutenção da**



**habilitação de empresa que falsificou declaração de aparelhamento não é exercício de discricionariedade administrativa — é omissão ilegal passível de responsabilização.**

### **2.3 – Do Descumprimento Integral da Diligência Determinada pela Administração**

Ao verificar que a proposta da empresa ficou abaixo de 75% do valor orçado pela Administração — desencadeando a presunção legal de inexecutabilidade prevista no art. 59, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 —, a Prefeitura Municipal de Ernestina/RS determinou, por meio de diligência registrada no sistema eletrônico, a apresentação de: (i) planilha de custos demonstrativa da viabilidade da proposta; e (ii) contratos que a empresa executou com valores e metragem equivalentes ao item licitado.

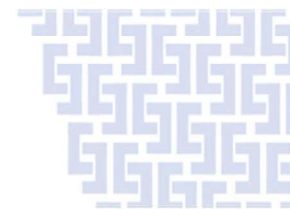
A exigência era específica, objetiva e mandatória. A empresa, em resposta, apresentou exclusivamente: uma declaração unilateral de própria autoria, afirmando possuir plena capacidade técnica, operacional e financeira; e uma planilha de composição de preços. Não apresentou qualquer contrato de execução de obra.

A jurisprudência do TCU é inequívoca quanto à obrigatoriedade do cumprimento de diligências e quanto ao valor probatório nulo de declarações unilaterais. O **Acórdão TCU nº 2.695/2025-Plenário** firmou que a mera autodeclaração não substitui comprovação documental, e o **Acórdão TCU nº 2.208/2016-Plenário** determinou que a administração deve ter garantias de que a empresa possui condições técnicas para a boa execução dos serviços.

Conforme leciona **Marçal Justen Filho** (*Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*, 2ª ed., RT, 2023): se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. A diligência, quando determinada, constitui poder-dever — e seu descumprimento pelo licitante não pode ser relevado sem grave ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021).

O **Acórdão TCU nº 7.477/2024-2ª Câmara** foi além, ao firmar que a aceitação ou rejeição de proposta sem a devida diligência constitui **erro grosseiro** nos termos do art. 28 da LINDB. No caso concreto, a diligência foi realizada, mas a empresa não a cumpriu substancialmente — limitar-se a autodeclarações quando se exigiam contratos comprobatórios equivale a não cumprir a diligência.

**A habilitação de empresa que descumpriu diligência específica equivale a renunciar ao próprio controle de legalidade que a norma atribui à Administração, além de lesar os demais licitantes que eventualmente teriam condições de comprovar a exequibilidade de suas propostas.**



## 2.4 – Da Planilha de Exequibilidade: Análise dos Vícios que Demonstram sua Inidoneidade

Ainda que, por hipótese meramente argumentativa, fossem superadas todas as questões de habilitação acima apontadas — o que a Recorrente não admite, mas consigna apenas para exaurir os fundamentos recursais —, a planilha de composição de custos apresentada como comprovação de exequibilidade é tecnicamente inidônea pela acumulação de vícios a seguir demonstrados, cada qual apto, de forma autônoma, a infirmar a validade do documento.

**Primeiro vício – Custo fictício (CNO como “imposto de 11%”):** O item 3.3 da planilha registra “Imposto CNO (Cadastro Nacional de Obras) – 11%”, no valor de R\$ 10.857,00. O CNO é cadastro eletrônico gratuito, instituído pela IN RFB nº 2.021/2021, de natureza administrativa. Não é tributo, não possui alíquota e não gera custo ao contratado. A inclusão de R\$ 10.857,00 como suposto imposto sobre um cadastro gratuito é manipulação deliberada para inflar artificialmente os custos e simular viabilidade.

**Segundo vício – Piso intertravado sem frete:** O piso foi cotado a R\$ 50,00/unidade com base em notas fiscais da empresa Concrefor, de Ibirubá/RS. Nenhuma nota fiscal é acompanhada de CT-e nem contém indicação de que o preço contempla entrega em Ernestina/RS. O orçamento da fornecedora Vital Pavimentações expressamente registra entrega em Ernestina, confirmando a existência do custo de frete omitido.

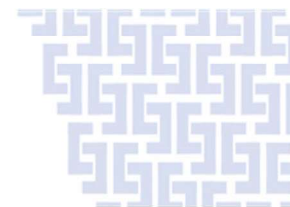
**Terceiro vício – Omissão de serviços obrigatórios:** A planilha omite completamente os serviços de compactação de sub-base e acabamentos, etapas indispensáveis na execução de pavimentação intertravada não contabilizados. Omita também as **placas de sinalização viária**, expressamente exigidas pelo edital.

**Quarto vício – ISSQN com alíquota e município incorretos:** A planilha registra ISSQN calculado sobre Santa Bárbara do Sul a 3% (R\$ 2.961,00). A **LC nº 116/2003, art. 3º, III**, determina que o ISSQN para obras de construção civil é devido no local da execução — Ernestina/RS. O **STJ, no REsp 1.117.121/SP** (recurso repetitivo, Rel. Min. Eliana Calmon, 1ª Seção, Tema 198), consolidou que em se tratando de construção civil, o ISSQN é devido no local da construção. A diferença é superior a R\$ 6.000,00 em tributo subdeclarado.

**Quinto vício – Preço da areia irreal:** A areia média foi cotada a R\$ 50,00/tonelada, sem qualquer cotação de fornecedor que respalde esse valor para entrega na obra em Ernestina/RS, em flagrante incompatibilidade com valores praticados na região

O **Acórdão TCU nº 1.721/2016-Plenário** firmou que a caracterização do jogo de planilha independe de dolo. A **Súmula TCU nº 259** complementa que a definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global é obrigação do gestor. O **TCE-PR (2025)** suspendeu concorrência de pavimentação de vias urbanas exatamente por desconsiderar custos de administração local e mobilização — precedente diretamente análogo.

O **art. 59, § 3º, da Lei nº 14.133/2021** proíbe expressamente proposta que apresente preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e



salários de mercado. A soma dos déficits identificados — custo fictício (R\$ 10.857,00), frete omitido, serviços não contabilizados (R\$ 9.000,00), ISSQN subdeclarado (R\$ 6.000,00) e preço de areia irreal — demonstra que a planilha não é instrumento técnico sério de composição de custos, mas peça elaborada exclusivamente para aparentar cumprimento formal da diligência.

**A planilha não elide a presunção legal de inexecutabilidade prevista no art. 59, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021. Ao contrário, a confirma. A desclassificação da proposta é a consequência jurídica necessária e inafastável.**

### III – DA SITUAÇÃO REAL DA EMPRESA RECORRIDA

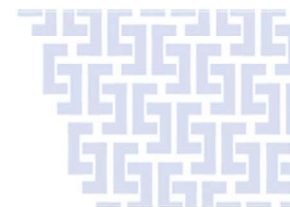
Além dos vícios técnicos e documentais já detalhados, o contexto geral da empresa vencedora merece especial atenção, pois revela a ausência de qualquer capacidade operacional real para execução do contrato.

A empresa foi constituída em **19 de setembro de 2025**, há menos de 5 meses da data da licitação. Seu CNAE principal é o código 4744099 (comércio varejista de materiais de construção) — atividade estritamente comercial, sem vínculo com a execução de obras de engenharia. Capital social de R\$ 100.000,00. Receita total de 2025: R\$ 26.198,00. Ativo imobilizado: R\$ 0,00. Patrimônio líquido: R\$ 121.347,12.

A conjugação desses fatores reproduz o padrão identificado pelo TCU em investigações de fraude, como no caso do **Cartel do Asfalto (Codevasf)**, em que se identificou como indícios graves: licitantes sem experiência, sem capacidade técnica, sem capacidade financeira mínima e com quantidade de funcionários incompatível com a execução do objeto.

O **art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021** permite exigir patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado. O **Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário** (item 9.1.10) estabeleceu índices complementares: LG, LC e SG superiores a 1, e patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado.

**Uma empresa com cinco meses de existência, CNAE de comércio varejista, receita anual de R\$ 26.198,00, ativo imobilizado zero e capital social de R\$ 100.000,00 pretende executar obra pública de R\$ 329.000,00. A assimetria é flagrante e representa risco concreto e imediato de inexecução, com dano ao erário e prejuízo direto à população.**



#### IV – DOS PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS VIOLADOS

A manutenção da habilitação da empresa recorrida viola simultaneamente os princípios da vinculação ao edital, da isonomia, da moralidade e do julgamento objetivo, todos consagrados no **art. 5º da Lei nº 14.133/2021**.

O STJ, no **REsp 595.079/RS** (2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin), firmou que o princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências. O **REsp 1.563.955/RS** complementou que o afastamento dos requisitos do edital privilegia o agravante em detrimento dos demais interessados, ferindo a isonomia.

O **Acórdão TCU nº 4.091/2012-2ª Câmara** determinou aplicação de multa por aceitação de atestados em desacordo com edital, configurando violação dos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

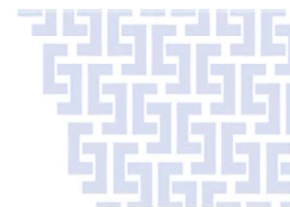
Os vícios identificados são todos de natureza **substancial e insanável**, conforme distinção consagrada pelo **art. 64, § 1º, da Lei nº 14.133/2021**, que permite sanar erros que não alterem a substância dos documentos. A incompatibilidade qualitativa do atestado não pode ser corrigida por diligência; a contradição entre declaração de equipamentos e ativo imobilizado zero revela falsidade documental; a planilha com custos fictícios demonstra inexequibilidade.

Conforme o manual oficial do TCU (*Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*, 5ª ed., 2024): se for identificada ilegalidade insanável, caberá a anulação dos atos defeituosos, tornando sem efeito todos os subsequentes. O **Acórdão TCU nº 1.795/2015-Plenário** esclarece a fronteira: a diligência sana falhas formais, mas não substitui condições substantivas inexistentes.

#### V – DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer a Recorrente que esta Autoridade Competente:

a) **PEDIDO PRINCIPAL – INABILITAÇÃO:** a inabilitação imediata da empresa VITOR GABRIEL DOS SANTOS LEMOS-EPP, pelos seguintes vícios objetivos, autônomos e independentes: (i) atestado de capacidade técnica de natureza qualitativamente incompatível com o objeto licitado (Súmula TCU nº 263; Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário; art. 67, II, Lei nº 14.133/2021); (ii) descumprimento integral da diligência da Administração, pela ausência de apresentação de qualquer contrato de execução com valores e metragem equivalentes ao objeto (Acórdão TCU nº 2.695/2025-Plenário); (iii) declaração falsa de aparelhamento técnico, comprovada pela



contradição com o Balanço Patrimonial de própria autoria que registra ativo imobilizado de R\$ 0,00 (art. 155, VIII, Lei nº 14.133/2021; NBC TG 27; Acórdão TCU nº 917/2022-Plenário);

b) **PEDIDO SUBSIDIÁRIO – DESCLASSIFICAÇÃO:** caso não acolhida a inabilitação, a desclassificação da proposta por inexecutabilidade não elidida, ante a planilha tecnicamente inidônea que contém item de custo fictício (CNO como imposto de 11% = R\$ 10.857,00), omite serviços obrigatórios, apresenta preço do paver sem frete, calcula ISSQN com alíquota de município diverso do local da obra (LC 116/2003, art. 3º, III; REsp STJ 1.117.121/SP) e registra preço de areia irreal; nos termos do art. 59, §§ 1º e 2º, c/c art. 29, I, da Lei nº 14.133/2021;

c) **a) REABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA E CONVOCAÇÃO SEQUENCIAL:** a análise da proposta e documentação de habilitação das licitantes remanescentes, em ordem de classificação, nos termos do art. 90, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, com especial atenção à exequibilidade da proposta da segunda colocada, que igualmente apresenta indícios de inexecutabilidade, de modo a assegurar que a Recorrente (terceira colocada) seja oportunamente convocada;

d) **COMUNICAÇÃO AO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO:** a remessa de cópia dos presentes autos ao órgão de controle interno municipal, para apuração da declaração falsa de aparelhamento técnico, nos termos dos arts. 155, VIII, e 156, III, da Lei nº 14.133/2021, c/c Súmula STJ nº 645.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Ernestina/RS, 02 de março de 2026.



Documento assinado digitalmente  
**PAULO HENRIQUE CIMA**  
Data: 02/03/2026 11:23:29-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**CIMA PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA**

**Paulo Henrique Cima**

Representante Legal