



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 503354/21  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA  
INTERESSADO: ALOM CONSTRUCOES EIRELI, CELSO FERNANDO GOES,  
MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 2079/21 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Concorrência Pública nº 001/2020. Presença da verossimilhança de possível irregularidade relativa à ausência de previsão, como custo unitário direto, de item relativo às despesas com a “Administração Local”, em contrariedade ao art. 7º, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, e a precedentes do Tribunal de Contas da União. Ratificação de medida cautelar que determinou a imediata suspensão do procedimento licitatório.

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa ALOM Construções EIRELI, em face do Poder Executivo do Município de Guarapuava, relativamente ao Processo nº 355/2020, referente ao Edital de Concorrência Pública nº 0001/2020 - FUNREBOM, que tem por objeto a “*construção, reforma e ampliação da sede administrativa e operacional do Corpo de Bombeiros de Guarapuava (12º Grupamento de Bombeiros)*”, no valor total máximo estimado de R\$ 5.093.467,64.

A sessão pública para abertura dos envelopes está marcada para o dia 23/08/2021, às 9h.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sustentou, em síntese, a ocorrência das seguintes supostas irregularidades:

**1.1.** ausência de previsão, como custo unitário direto, de item relativo às despesas com a “Administração Local”, em contrariedade ao art. 7º, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, bem como aos Acórdãos nº 2369/2011 e nº 325/2007, ambos do Tribunal de Contas da União, conforme fundamentações detalhadas nas peças 4 e 6; e

**1.2.** elaboração de orçamento com base na Tabela SINAP nº 07/2020, cujos valores, em razão da elevação dos custos da construção civil decorrente da pandemia de COVID-19, estão defasados em cerca de 40% quando comparados com a Tabela SINAPI nº 06/2021.

Expôs que esses fatos foram objeto de duas impugnações ao Edital, apresentadas em 13/01/2021 e em 11/08/2021, mas que a Comissão Permanente de Licitação, indeferiu a segunda impugnação ao singelo fundamento de que *“não é possível realizar reajuste de preços antes que decorra 3 doze meses da apresentação do orçamento”*, sem enfrentar os dispositivos legais e os precedentes invocados, *“e sem ao menos explicitar, de modo claro, suficiente e congruente, por que os atuais preços constantes da hodierna Tabela SINAPI nº 06/2021 não se aplicariam imediatamente à licitação ora questionada, que está defasadamente amparada nos ultrapassados preços da Tabela SINAPI nº 07/2020”*.

Ao final, requereu o processamento do presente expediente como Denúncia sigilosa e em regime de urgência, nos termos dos arts. 33 e 35 da Lei Orgânica deste Tribunal, bem como a expedição de medida cautelar para determinar a imediata suspensão do certame.

Por meio do Despacho nº 1161/21 (peça 11), foi mantida a autuação do feito como Representação da Lei nº 8.666/93, indeferido o processamento como Denúncia sigilosa, e determinada a intimação do Município de Guarapuava e do respectivo gestor, via contato telefônico e e-mail com certificação nos autos, para manifestação sobre a cautelar pleiteada, no prazo de 24 horas, bem como para juntada de cópias integrais dos autos do procedimento licitatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em atendimento, o Município de Guarapuava, representado pelo seu Prefeito Municipal, Sr. Celso Fernando Góes, apresentou a petição de peças 14 a 23, contendo esclarecimentos e documentos.

Retornaram os autos para deliberação.

2. Com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, 401, V, e 403, II e III, do Regimento Interno, **merece acolhimento o pedido de expedição de medida cautelar em face do Município de Guarapuava para o fim de determinar a imediata suspensão do Procedimento Licitatório nº 355/2020, referente ao Edital de Concorrência Pública nº 0001/2020 - FUNREBOM, no estado em que se encontra**, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos do art. 400, § 3º, do mesmo Regimento.

A medida se deve à presença do **elemento da verossimilhança** unicamente em relação à suposta irregularidade elencada no **item 1.1**, acima.

Detalhou a empresa Representante, em suas impugnações ao Edital (peças 4 e 6), que a planilha de custos anexa ao instrumento convocatório deixou de prever os custos inerentes à “Administração Local”, voltados à *“realização dos serviços administrativos de apoio ao canteiro de obras, desenvolvimento dos serviços de controle de qualidade, prazos e custos e, também, a execução de todos os serviços de supervisão técnica ligados à produção.”*

Afirmou que essas despesas, embora não possam ser atribuídas ao custo de execução de cada etapa do empreendimento, são inerentes à execução e administração de qualquer obra e demandam a contratação de pessoal técnico e administrativo, de modo que são gastos incorridos no processo de obtenção do serviço prestado e, portanto, enquadrados como custos diretos que devem ser incluídos na planilha orçamentária.

O Município Representado, por meio da manifestação preliminar de peça 15 e da manifestação do Diretor do Departamento de Licitações e Formalização de Contratos de peça 18, afirmou que, segundo a empresa responsável pela elaboração da planilha orçamentária que acompanha o Edital, e conforme anteriormente informado em resposta à primeira impugnação da ora



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Representante, a despesa estaria embutida no BDI, pois “**o item designado por “Administração Central” na “Planilha de Composição e Descrição do BDI” (vide Documento 07, anexo) inclui em sua precificação eventuais despesas correspondentes ao custo identificado pela REPRESENTANTE como “Administração Local”.**”

Sustentou, ainda, que caso o Município previsse a “Administração Local” como custo unitário em concomitância com o BDI, haveria a previsão de uma mesma despesa em duplicidade, em contrariedade aos princípios que regem as licitações públicas, em especial, o da busca pela proposta mais vantajosa.

Em que pese a resposta preliminar apresentada, tem-se, nesta análise perfunctória, inerente ao atual momento processual, que as despesas de “Administração Local”, além de não estarem expressamente previstas na planilha de custos unitários, não poderiam ser incluídas no BDI, por corresponderem a custos diretos.

Acerca da natureza de custo direto do item “Administração Local”, transcreve-se a seguir, algumas passagens do Acórdão nº 2622/2013 – Plenário, do Tribunal de Contas da União (grifou-se), expressamente citado como fundamento da planilha de composição do BDI (reproduzida na peça 22):

#### 2.4.1. Administração Local, Canteiro de Obras e Mobilização e Desmobilização

Para fins de definição, serão aqui utilizados os mesmos conceitos já postulados no relatório que originou o [Acórdão 2369/2011-TCU-Plenário](#) quanto aos custos da administração local, instalação de canteiro e mobilização e desmobilização, conforme excertos extraídos daquele *decisum*:

**a) o item Administração local contemplará, dentre outros,** as despesas para atender as necessidades da obra com pessoal técnico, administrativo e de apoio, compreendendo o supervisor, o engenheiro responsável pela obra, engenheiros setoriais, o mestre de obra, encarregados, técnico de produção, apontador, almoxarife, motorista, porteiro, equipe de escritório, vigias e serventes de canteiro, mecânicos de manutenção, a equipe de topografia, a equipe de medicina e segurança do trabalho, etc., bem como os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, as



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ferramentas manuais, a alimentação e o transporte de todos os funcionários e o controle tecnológico de qualidade dos materiais e da obra;

(...)

De acordo com a jurisprudência dominante desta Corte de Contas, com destaque para os Acórdãos 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário, os custos descritos acima, **por poderem ser objetivamente quantificados e discriminados pela alocação direta à execução da obra, devem constar na planilha orçamentária como custos diretos dos orçamentos de obras públicas**. Na Jurisprudência Sistematizada do Portal do TCU foram ainda **identificadas 59 deliberações alinhadas com o entendimento de que itens de custos da obra não devem compor o percentual do BDI**. Tomando-se apenas as decisões mais recentes, citam-se os Acórdãos 858/2011, 873/2011, 1.016/2011, 1.678/2011, 2.672/2011, 3.239/2011, 1.765/2012 e 2.447/2012, todos do Plenário.

(...)

**Acórdão:**

(...)

9.3. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

(...)

9.3.2. oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a:

9.3.2.1. **discriminar os custos de administração local**, canteiro de obras e mobilização e desmobilização **na planilha orçamentária de custos diretos**, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, à jurisprudência do TCU e **com fundamento no art. 30, § 6º, e no art. 40, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993** e no art. 17 do Decreto n. 7.983/2013;

9.3.2.2. estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa mesma decisão também assinalou a impropriedade da inclusão dos custos de “Administração Local” no BDI, conforme constou do Informativo de Licitações e Contratos nº 170, daquela Corte de Contas (grifou-se):

A **taxa de BDI deve ser formada pelos componentes: administração central**, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração do particular e tributos incidentes sobre a receita auferida pela execução da obra. **Custos diretamente relacionados com o objeto da obra**, passíveis de identificação, quantificação e mensuração na planilha de custos diretos (**administração local**, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, dentre outros), **não devem integrar a taxa de BDI**.

No mesmo sentido, mais recentemente, aquele Tribunal de Contas registrou a correção dessa impropriedade no novo sistema de custos do DNIT, conforme se depreende da seguinte passagem do voto condutor do Acórdão nº 1046/2021 – Plenário (grifou-se):

-III-

15. O primeiro apontamento diz respeito à **inclusão dos custos de administração local dentro do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)**, em **contrariedade com a jurisprudência deste Tribunal** sobre a matéria ([Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário](#) e outros) .

16. Contudo, a unidade técnica acolheu as justificativas apresentadas pelo Dnit e deixou de sugerir encaminhamentos a respeito, pois o orçamento de referência foi realizado em março/2015, tendo por base o Sicro 2, que considera em sua metodologia os custos de administração local na composição do BDI.

17. Em observância à jurisprudência consolidada deste Tribunal, o **novo sistema de custos do Dnit (Novo Sicro) alterou a metodologia anterior e passou a considerar tais rubricas na planilha de custo direto, e não mais no BDI**. Contudo, o Novo Sicro somente entrou em vigência posteriormente à data do orçamento de referência em tela. Por isso, uma vez que o orçamento da obra foi baseado no sistema anterior de custos do Dnit (Sicro 2), o órgão entendeu adequado ser fiel à metodologia daquele sistema.

Cumprido observar, outrossim, que a alegada inclusão do item “Administração Local” no BDI, além de aparentemente inadequada, não restou efetivamente demonstrada nos autos do procedimento licitatório, vez que, na planilha de discriminação da composição do BDI (reproduzida na peça 22), há



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

somente a indicação de um percentual a título de “Administração Central”, com a qual (como visto no primeiro precedente citado) não se confunde a “Administração Local”, de modo que igualmente não poderia ser presumida a abrangência de um item pelo outro, sob pena, inclusive, de contrariedade à Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União<sup>1</sup> e ao Acórdão nº 931/2020 – Tribunal Pleno, desta Corte Estadual.

Consequentemente, caso a intenção efetivamente fosse de que o percentual estipulado para a “Administração Central” servisse também para as despesas com Administração Local, a solução tecnicamente mais adequada para se solucionar a alegada preocupação com a previsão em duplicidade de uma mesma despesa seria a redução do percentual do BDI dedicado à primeira e a expressa inclusão da segunda entre os custos diretos da obra.

Por meio do mencionado Acórdão nº 931/2020 – Tribunal Pleno, de relatoria do Exmo. Conselheiro Substituto Tiago Alvarez Pedroso, proferido em sede de Consulta com força normativa, esta Corte de Contas firmou o entendimento de que:

II. É obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço licitado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, § 6º, da Lei nº 8.666/93.

Acerca da relevância da elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados ao serviço licitado, merece especial destaque a fundamentação daquela decisão, a seguir transcrita:

Como bem apontado pela unidade técnica, o art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93 é expreso ao determinar que obras e serviços somente poderão ser licitados se “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”.

---

<sup>1</sup> **SÚMULA TCU 258:** As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.  
(Acórdão 1350/2010-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Deveras, a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado é exigência imposta pela legislação sem qualquer condicionante ou relativização.

Inclusive o dispositivo impõe que a inobservância da regra acarretará “a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa” (art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93).

A identificação e apresentação expressa dos custos unitários dos serviços que serão adquiridos é fundamental para que se possa dimensionar com maior precisão, ainda que de maneira estimada, todos os componentes que integram o objeto licitado e os requisitos adotados pelo gestor para a formação de seu preço.

A existência de planilhas também é importante para facilitar a verificação de eventuais aumentos de custos e seu espectro de incidência em eventual reajuste.

A ausência de uma planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado torna impossível identificar a vantajosidade da contratação e sua manutenção.

Ademais, tal acuro da exigência legal é fundamental para garantir maior transparência nas aquisições públicas, o que viabiliza e instrumenta o controle social e o controle externo.

Nesse sentido, destaco o opinativo ministerial ao apontar que “...é no processo de elaboração da planilha com custos unitários que a Administração Pública alcança níveis mais concretos do planejamento estatal, agregando dados objetivos sobre o serviço a ser contratado, o que é necessário inclusive para alinhar a atuação administrativa com os limites orçamentário e financeiro.” (Parecer nº 357/19 – PGC, peça 16, fl. 4).

Nessa linha, observo que o caráter imprescindível da elaboração de planilhas detalhadas de custos tem sido reforçado por esta Corte em reiterados julgados, como demonstram as manifestações da SJB e da CGM. Destaco os Acórdãos nº 1246/19 – Segunda Câmara e nº 3197/16 – Pleno.

Assim, verifica-se a presença do elemento da verossimilhança relativamente a suposta irregularidade que, nos termos da mencionada decisão, seria apta, em tese, a ensejar a nulidade do procedimento licitatório.

Para além da suposta irregularidade apontada, cabe registrar, no que tange à composição do item “Impostos” do BDI (peça 22), que não foi possível



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

localizar, nesta primeira análise do Edital, a necessária exigência de detalhamento das propostas a fim de que sejam apresentadas a alíquota de ISS correspondente à do local de execução da obra e as alíquotas de PIS e COFINS que reflitam o enquadramento legal da empresa licitante, em conformidade com os itens 9.3.2.3 a 9.3.2.5 do mencionado Acórdão nº 2622/2013 – Plenário, do Tribunal de Contas da União,<sup>2</sup> questão que deverá ser observada em caso de eventual futura retificação do instrumento convocatório.

Por fim, não se mostra presente o elemento da verossimilhança, ao menos neste momento, em relação ao apontamento de irregularidade listado no **item 1.2**, acima, tendo em vista que, como bem assinalado pelo Diretor de Licitações e Contratos do Município na peça 18, a empresa Representante se limitou a juntar aos autos o SINAPI nº 06/2021, sem justificar ou demonstrar analiticamente a alegada defasagem dos custos apresentados na planilha orçamentária anexa ao edital do certame, que, segundo afirma o Município Representado, foi atualizada em 23/04/2021, nos termos do documento de peça 23.

O **perigo da demora**, por sua vez, decorre do fato de o Edital ora impugnado prever a abertura do certame para o dia 23/08/2021, às 9h, de modo que se mostra indispensável a imediata atuação deste Tribunal.

---

<sup>2</sup> 9.3.2.3. adotar, na composição do BDI, percentual de ISS compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços previstos da obra, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS, que será um percentual proporcional entre o limite máximo de 5% estabelecido no art. 8º, inciso II, da LC n. 116/2003 e o limite mínimo de 2% fixado pelo art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

9.3.2.4. estabelecer, nos editais de licitação, que as empresas sujeitas ao regime de tributação de incidência não cumulativa de PIS e COFINS apresentem demonstrativo de apuração de contribuições sociais comprovando que os percentuais dos referidos tributos adotados na taxa de BDI correspondem à média dos percentuais efetivos recolhidos em virtude do direito de compensação dos créditos previstos no art. 3º das Leis ns. 10.637/2002 e 10.833/2003, de forma a garantir que os preços contratados pela Administração Pública reflitam os benefícios tributários concedidos pela legislação tributária;

9.3.2.5. prever, nos editais de licitação, a exigência para que as empresas licitantes optantes pelo Simples Nacional apresentem os percentuais de ISS, PIS e COFINS discriminados na composição do BDI que sejam compatíveis com as alíquotas a que a empresa está obrigada a recolher, previstas no Anexo IV da Lei Complementar n. 123/2006, bem como que a composição de encargos sociais não inclua os gastos relativos às contribuições que essas empresas estão dispensadas de recolhimento (Sesi, Senai, Sebrae etc.), conforme dispões o art. 13, § 3º, da referida Lei Complementar;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno, ratifique a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1183/21-GCIZL (peça nº 24), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência, para comunicação ao Município de Guarapuava da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno.

Na sequência, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 1183/21-GCIZL.

Decorrido o prazo para manifestação, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

**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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I- Ratificar a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1183/21-GCIZL (peça nº 24), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno;

II- encaminhar os autos ao Gabinete da Presidência, para comunicação ao Município de Guarapuava da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno;

III- remeter, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 1183/21-GCIZL; e

IV- determinar, após decorrido o prazo para manifestação, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 25 de agosto de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 27.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**

Vice-Presidente no exercício da Presidência