



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

PROCESSO N°: 198288/22
ORIGEM: MUNICÍPIO DE IVAÍ
INTERESSADO: ALOM CONSTRUCOES EIRELI, IDIR TREVISO, MUNICÍPIO DE IVAÍ
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI N° 8.666/1993
DESPACHO: 418/22

1. Trata-se de Representação da Lei n° 8.666/1993, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa ALOM CONSTRUÇÕES EIRELI em face do Município de Ivaí, relativamente ao Edital de Concorrência Pública CP n° 001/2022 - FUNREBOM, que tem por objeto a execução de cobertura em estrutura metálica no Centro Municipal de Eventos.

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

- a) 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 n° 8.666/93, bem como aos Acórdãos n° 2369/2011 e n° 325/2007, ambos do Tribunal de Contas da União, conforme fundamentação detalhada nas peças n° 9 e 11;
- b) Valor do item 3.7 da planilha orçamentária fixado de forma inadequada, com base em orçamento que não levou em consideração os materiais necessários à sua plena execução, conforme e-mail anexado aos autos.

Asseverou que, embora tenha apresentado impugnações ao edital, não foram acolhidas pela Comissão Permanente de Licitação.

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 n° 398/22 (peça n° 13), foi mantida a autuação do feito como Representação da Lei n° 8.666/93, indeferido o processamento como denúncia sigilosa, e determinada a intimação do Município de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Ivaí e do respectivo gestor para apresentarem manifestação preliminar no prazo de 48h (quarenta e oito horas), além de cópia integral do procedimento licitatório, informando o atual estágio do certame.

Em atendimento, o ente municipal apresentou petição e documentos às peças nº 16-30. Asseverou, inicialmente, que *“o Município de Ivaí elaborou os projetos referentes ao empreendimento e a SEDU/PARANACIDADE, elaborou os respectivos orçamentos e forneceu a minuta do edital, sendo que o município se responsabilizou apenas pelos tramites licitatórios, no entanto sob a supervisão direta do PARANACIDADE, o que atesta as características técnicas do certame”*.

Quanto ao primeiro apontamento da Representante, aduziu que a planilha orçamentária foi revisada por técnico habilitado do Paranacidade, e que o custo com a administração local da obra está incluso no BDI, no subitem *“administração central”*.

No tocante à segunda suposta irregularidade, reiterou que o orçamento foi elaborado pelo Paranacidade, levando em consideração o custo efetivo do item questionado, e que *“caso o município fizesse constar valor diferente, restaria caracterizado sobrepreço o que não seria aprovado pelo PARANACIDADE”*.

Mencionou, ainda, que:

Oportuno destacar que planilha orçamentária prevê o quantitativo de metros cúbicos de concreto para toda a obra, inclusive para as estacas.

Destaque-se ainda, que no momento da aprovação do orçamento relativo a estacas hélice o município questionou o valor apresentado, entendendo que o valor seria alto, sendo que diante do questionamento foi enviado pelo PARANACIDADE um e-mail com orçamento da empresa ESTACAFORTE FUNDAÇÕES, no qual consta o valor relativo a perfuração e concretagem, tendo em vista o fato de que o concreto necessário estava previsto no item relativo ao concreto total a ser utilizado na obra.

Por fim, salientou que a Representante não fez a visita técnica no local da obra, que a licitação se encontra na fase de análise de documentação para habilitação, e que 6 (seis) empresas estão participando do certame, não tendo havido, por parte destas, qualquer questionamento acerca do orçamento.

Vieram os autos.

2. Preliminarmente, com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, 401, V, e 403, II e III, do Regimento Interno, **acolho o pedido de expedição de medida**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

cautelar em face do Poder Executivo do Município de Ivaí, para o fim de determinar a imediata suspensão do processo licitatório referente ao Edital de Concorrência Pública CP nº 001/2022 - FUNREBOM, no estado em que se encontra, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos do art. 400, § 3º, do mesmo Regimento.

Quanto à primeira suposta irregularidade, detalhou a empresa Representante, em suas impugnações ao edital (peças nº 9 e 11), 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 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 contabilmente como custos diretos que devem ser incluídos na planilha orçamentária.

Em sua resposta preliminar (peça nº 16), além de mencionar que o orçamento foi elaborado pelo PARANACIDADE, o Município Representado sustentou que *“o custo com a administração local da obra está previsto na planilha orçamentária, incluso no BDI no subitem ADMINISTRAÇÃO CENTRAL, portanto, improcede a alegação da Denunciante”*.

No tocante à alegação de que o PARANACIDADE foi o responsável pela planilha orçamentária, deve-se ressaltar que o processo licitatório está sendo promovido pelo Município, que é responsável, dessa forma, pela plena observância das regras e princípios aplicáveis às licitações, independentemente dos acordos realizados com a entidade repassadora de recursos para a execução da obra.

Especificamente quanto à irregularidade em discussão, em que pese a resposta preliminar apresentada, tem-se, nesta análise perfunctória, inerente ao atual momento processual, que as despesas de “Administração Local” não poderiam ser incluídas no BDI, por corresponderem a custos diretos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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 referenciado como fundamento da planilha de composição do BDI (peça nº 22, fl. 144):

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 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
GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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.

Cumprе observar, ainda, que a alegada inclusão do item “Administração Local” no BDI, no subitem “Administração Central”, além de aparentemente inadequada, não restou efetivamente demonstrada nos autos, consistindo numa mera alegação em princípio não comprovada, não se podendo presumir a abrangência de um item pelo outro, sob pena, inclusive, de contrariedade à Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União¹ e ao Acórdão nº 931/2020 – Tribunal Pleno, desta Corte Estadual.

¹ 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Por meio da citada decisão, de relatoria do Exmo. Conselheiro Substituto Tiago Alvarez Pedroso, proferida 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 expresso 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”.

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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Além disso, importante mencionar o Acórdão nº 2079/21 – Tribunal Pleno, de minha relatoria, cuja cópia consta da peça nº 4, que, em situação envolvendo a mesma irregularidade ora noticiada, ratificou a decisão cautelar de imediata suspensão do procedimento licitatório de outro Município, nos termos da seguinte ementa:

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. (grifos nossos)

Dessa forma, entendo presente o requisito da verossimilhança quanto à suposta irregularidade relacionada à ausência de previsão na planilha orçamentária, como custo unitário direto, das despesas com “Administração Local”.

Em relação ao segundo apontamento, aduziu a Representante que o item 3.7 da planilha orçamentária (estaca hélice) teve seu valor fixado com base em orçamento que não levou em consideração os materiais necessários à plena execução do item. Afirmou que questionou a empresa Estacafort Fundações (que teria realizado a cotação em que se baseou a administração) se o orçamento incluía materiais, como concreto, bombeamento, armaduras, ou apenas o serviço, tendo recebido a seguinte resposta (peça nº 8):

rh@alom.eng.br

De: Estacafort Fundações <orcamento@estacafort.com.br>
Enviado em: quinta-feira, 24 de março de 2022 09:28
Para: rh@alom.eng.br
Assunto: Re: orçamento estacas hélices

Caros, bom dia

Espero que esteja bem,

Conforme explicitado no e-mail, os presentes valores referem-se apenas aos **serviços** de perfuração e concretagem da estaca, não contemplando materiais (aço, concreto e espaçadores), locação de bomba de concreto e escavadeira hidráulica para acompanhamento dos trabalhos.

Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários,

Att.



Pedro Tonello
Engenheiro Civil
Tel: (11) 4229-0702 Cel: (11) 9-6452-2145
Rua dos Coqueiros, 1.821 – Campesre – Santo André/SP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Em sua manifestação preliminar (peça nº 16), o ente municipal afirmou que a “*planilha orçamentária prevê o quantitativo de metros cúbicos de concreto para toda a obra, inclusive para as estacas*”, e que “*no momento da aprovação do orçamento relativo a estacas hélice o município questionou o valor apresentado, entendendo que o valor seria alto, sendo que diante do questionamento foi enviado pelo PARANACIDADE um e-mail com orçamento da empresa ESTACAFORTE FUNDAÇÕES, no qual consta o valor relativo a perfuração e concretagem, tendo em vista o fato de que o concreto necessário estava previsto no item relativo ao concreto total a ser utilizado na obra*”.

Ocorre que, analisando a planilha orçamentária disponível no Portal da Transparência do Município², vê-se que o item 3.7 está redigido da seguinte forma:

3.7		ESTACA COM PERFIL DE AÇO
		SERVÍCIOS EXTRAS - FUNDAÇÕES
	COTAÇÃO	ESTACA HÉLICE CONTÍNUA, DIÂMETRO DE 50 CM, INCLUSO CONCRETO FCK-30MPA E ARMADURA MÍNIMA (INCLUSIVE CUSTO DE MOBILIZAÇÃO, OU DESMOBILIZAÇÃO, EQUIPAMENTO ESTACA HÉLICE CONTÍNUA, MOVIMENTAÇÃO DA EQUIPE E DOS EQUIPAMENTOS E BOMBEAMENTO)

Observe-se que a expressa menção a “**incluso concreto**” parece contrariar a informação prestada pela municipalidade, de que o concreto necessário estaria previsto em outro item do orçamento, trazendo dúvidas acerca de quais materiais estariam, de fato, incluídos no item 3.7 da planilha orçamentária, com seu respectivo valor.

Desse modo, ainda que o ente municipal tenha afirmado que 6 (seis) empresas estão participando da licitação – a qual se encontra na fase de análise da documentação de habilitação – e que nenhuma destas questionou o orçamento, parece-me, neste juízo de cognição sumária, que tais divergências interpretativas podem, em tese, ter interferido na formulação das propostas e até afastado potenciais licitantes do certame, impactando a competitividade.

Dessa forma, entendo que, também quanto a esta suposta irregularidade, encontra-se presente o elemento da **verossimilhança**, a justificar a concessão da medida cautelar de suspensão do certame.

² Disponível em:

<http://www.ingadigital.com.br/transparencia/index.php?sessao=036637e4343k03&nc=1015>. Acesso em 30/03/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

O **perigo da demora**, por sua vez, decorre do fato de o processo licitatório estar em curso, tornando indispensável a imediata atuação deste Tribunal.

3. Tendo em vista que as supostas irregularidades relatadas são aptas a ensejar, em tese, a aplicação das sanções previstas no art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal, e considerando o preenchimento dos requisitos constantes nos arts. 275 a 277 do Regimento Interno, **recebo** a presente Representação da Lei nº 8.666/93.

4. Remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo a fim de que, nos termos dos arts. 404, parágrafo único, e 405, do Regimento Interno, **proceda à imediata intimação** do Município de Ivaí e do respectivo Prefeito Municipal para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronunciem acerca da medida cautelar adotada e comprovem o seu **imediato cumprimento**, bem como, nos termos do art. 380-A, I, do mesmo regimento, às respectivas **citações** para exercício do **contraditório** em face das supostas irregularidades noticiadas.

5. Ato contínuo, retornem os autos conclusos para apreciação em sessão do Tribunal Pleno, em conformidade com o art. 400, § 1º, do Regimento Interno, e nova remessa à Diretoria de Protocolo.

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

7. Publique-se.

Tribunal de Contas, 30 de março de 2022.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro