

Assunto **IMPUGNAÇÃO EDITAL DE TP N.º 30/2022 ADM LOCAL DA OBRA**
De CPD CONSTRUÇÕES <cpd@cpdconstrucoes.com.br>
Para <matheus@medianeira.pr.gov.br>
Data 2022-12-02 14:54



- 44. Acórdão 1157.22.pdf (~644 KB)
- Acórdão 2079-2021 do Tribunal Pleno TCE.pdf (~722 KB)

A empresa CPD CONSTRUÇÕES, CNPJ N° 09.245.810/0001-82, interessada em participar do EDITAL DE TP N.º 30/2022, vem através deste IMPUGNAR o Edital conforme abaixo:

1) Não foi previsto na planilha orçamentária as despesas referentes à administração local da obra, tais como: engenheiro de obra, mestre-de-obras, vigia, PGRCC e outros.

A administração local também é um componente do custo direto da obra e compreende a estrutura administrativa de condução e apoio à execução da construção, composta de pessoal de direção técnica, pessoal de escritório e de segurança (vigias, porteiros, seguranças etc.) bem como, materiais de consumo, equipamentos de escritório e de fiscalização.

Despesas relativas à administração local de obras, pelo fato de poderem ser quantificadas e discriminadas por meio de contabilização de seus componentes, devem constar na planilha orçamentária da respectiva obra como custo direto. A mesma afirmativa pode ser realizada para despesas de mobilização/desmobilização e de instalação e manutenção de canteiro.

Essa prática vem sendo recomendada pelo TCU E TCE e visa a maior transparência na elaboração do orçamento da obra. Conforme é a orientação dos tribunais de conta (acórdãos nº 1427/2007, 440/2008, 1685/2008) que se deve separar os custos diretos, dos custos indiretos e que todos os custo diretos devem ser contemplados na planilha orçamentária.

- **ACÓRDÃO Nº 440/2008 - TCU - PLENÁRIO:**

- 9.2.5.2. Os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, visando a maior transparência, devem constar na planilha orçamentária e não no BDI;

- **ACÓRDÃO Nº 1427/2007 - TCU - PLENÁRIO**

- 9.1.2.5 - no orçamento a ser utilizado na licitação destinada à contratação da execução das obras, seja incluído o detalhamento dos custos dos seguintes itens, **os quais não podem integrar o BDI:** administração local; canteiro de obras; caminhos de serviço; operação e manutenção do canteiro de obras; e mobilização e desmobilização de equipamento e pessoal, não se admitindo que a desmobilização ocorra nos primeiros meses da obra;

- **ACÓRDÃO Nº 1685/2008 - TCU - Plenário**

- 9.2.2.2. Os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, visando a uma maior transparência, devem constar da planilha orçamentária e não dos LDI;

Em anexo encaminhamos 02 Acórdãos do TCE do Estado do Paraná, sobre a matéria em questão.

Desta forma solicitamos que seja realizada as devidas alterações, a revisão e adequação das composições e preços divergentes, para que todos os participantes da licitação cotem os mesmos serviços, haja competitividade, isonomia e não provoque desequilíbrio na proposta dos concorrentes.

Atenciosamente,

Ricardo Parzianello
Engenheiro Civil
CREA: 100.877/D-PR
(45) 99971-5974
ricardo@cpdconstrucoes.com.br



(45) 3224-6494
Rua Olavo Bilac, 1655 - Centro
CEP 85812-141 - Cascavel / PR

cpdconstrucoes.com.br
CNPJ 09.245.810/0001-82



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 CONSTRUÇOES 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, anexado) 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 União¹ 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”.

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 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,² 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.

² 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 638373/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL-FUNDEPAR
INTERESSADO: INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL-FUNDEPAR, KELLY DAIANNE DE BRITO, MARCELO PIMENTEL BUENO, SIBELE LOPES DOS SANTOS, SINDICATO DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO CIVIL DO PARANA OESTE - SINDUSCON/PARANA-OESTE
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1157/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93. Pregão eletrônico. Execução de reparos. Orçamentos com preços defasados. Alocação de custos com administração local. Procedência parcial. Recomendação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.º 8.666/93, com pedido cautelar, encaminhada pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná/Oeste – SINDUSCON, em virtude de supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico n.º 1274/2021 GMS-FUNDEPAR, que tem por objeto a “execução de reparos no Colégio Estadual Marechal Arthur da Costa e Silva (...) no Município de Medianeira”.

A abertura do certame ocorreu no dia 21/10/21, pelo valor máximo de R\$ 566.442,12 (quinhentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e doze centavos).

Sustenta o representante que o Estado do Paraná utiliza a Tabela de Serviços de Edificações “para aplicar os preços nas obras que licita”. No entanto, alega que vem ocorrendo um aumento significativo e desproporcional no preço dos insumos, o que tem tornado os contratos de obras de serviços e engenharia inexecutáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso, afirma que é necessário que a representada proceda à atualização da referida tabela, tendo como referência a última Tabela SINAPI publicada no ano de 2021.

Ainda, expõe que a planilha de serviços não contempla o item relativo às despesas com a administração local, isto é, “não prevê os custos referentes 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”. Aponta que “são gastos incorridos no processo de obtenção do serviço prestado e, portanto, enquadrados como custos diretos que devem ser incluídos na planilha orçamentária”.

Aduz que o Tribunal de Contas da União possui entendimento de que tais despesas devem figurar dentro do custo direto, restando, portanto, irregular o edital.

Ao final, requer a concessão de medida cautelar para suspender a licitação.

Pelo Despacho n.º 1402/21 (peça 20), o expediente foi recebido para verificar a regularidade/legalidade dos seguintes pontos: (i) utilização da “Tabela de Custos de Obras de Edificações SEDU/PRED – fevereiro de 2021” para composição do valor máximo do certame; e (ii) ausência de previsão dos custos referentes à Administração Local na planilha orçamentária. O pleito cautelar, contudo, não foi deferido.

Por conseguinte, foram citados o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional – FUNDEPAR, na pessoa de seu representante legal, o Sr. Marcelo Pimentel Bueno (Diretor Presidente), a Sra. Kelly Daianne de Brito (orçamentista, Engenheira Civil) e a Sra. Sibebe Lopes (pregoeira).

Os esclarecimentos foram apresentados às peças 29, 35 e 40.

A 1ª Inspeção de Controle Externo, pela Instrução n.º 4/22 (peça 42), concluiu pela procedência parcial da demanda, “não acatando o pedido de anulação do instrumento convocatório, eis que não restou configurado prejuízo para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a administração pública pelas irregularidades aventadas.”. Ainda, sugeriu a expedição de determinação ao FUNDEPAR para que em editais futuros de obras e serviços de engenharia:

- i. Adote como data-base da planilha orçamentária, aquela que conduzir ao menor prazo possível entre o orçamento e a data de publicação do edital;
- ii. Verifique, antes da publicação do edital, se os preços do orçamento são condizentes com os preços praticados pelo mercado, certificando-se no respectivo processo administrativo e;
- iii. Quando se demonstrar demasiadamente complexa e morosa a atualização da estimativa de custo da contratação, adote como marco inicial para efeito de reajustamento contratual a data-base de elaboração da planilha orçamentária, nos termos do art. 115, da Lei Estadual 15.608/2007 e do art. 3º, § 1º, da Lei 10.192/2001
- iv. Calcule o valor da administração local, e aloque este valor na planilha orçamentária de custo direto.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, da mesma forma, manifestou-se pela procedência parcial da Representação, nos termos do Parecer n.º 275/22 (peça 43).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Segundo relatado, o expediente foi recebido para apurar a regularidade/legalidade dos seguintes pontos: (i) utilização da “Tabela de Custos de Obras de Edificações SEDU/PRED – fevereiro de 2021” para composição do valor máximo do certame; e (ii) ausência de previsão dos custos referentes à Administração Local na planilha orçamentária.

Quanto ao primeiro ponto, extrai-se dos autos que o FUNDEPAR realizou o Pregão Eletrônico n.º 1274/2021, para a execução de reparos no Colégio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estadual Marechal Arthur da Costa e Silva, no Município de Medianeira, estimando o valor máximo com data base de fevereiro de 2021. A sessão de abertura, por sua vez, ocorreu em 21/10/2021.

Nesse caso, como bem destacou a 1ª ICE, “há uma diferença entre 08 (oito) meses da abertura das propostas e a data-base do orçamento estimativo da licitação. Analisando pelo Índice Nacional da Construção Civil – INCC, este interstício de 08 meses, apresenta uma variação de 9,63%” (peça 42).

É certo que a legislação não prevê um prazo máximo entre a elaboração do orçamento e a data para a abertura das propostas. Sabe-se, por outro lado, que o orçamento objetiva definir o preço com maior proximidade em relação ao praticado pelo mercado, sempre, porém, de forma estimada e aproximada.

Acerca do lapso entre a definição do valor máximo e a abertura do certame, a jurisprudência do TCU assim já definiu, segundo exposto pela 1ª ICE (peça 42):

Quanto ao prazo máximo admissível entre a elaboração do orçamento e a abertura do certame, o Tribunal de Contas da União (TCU) já enfrentou tal assunto no voto condutor do Relator Ministro Benjamin Zymler que gerou o ACÓRDÃO Nº 2265/2020 – TCU – Plenário:

Assim, a IN 73/2020 admite prazos de até 1 ano entre as referências pesquisadas e a data de divulgação do instrumento convocatório, prazo que julgo ser adequado também para a validade de um orçamento estimativo visando a licitação de uma obra pública.

(sem grifos no original)

Ainda, como esclarecido pelos representados, o Estado do Paraná utiliza a Resolução Conjunta SEDU/PRED n.º 003/2021 nos procedimentos licitatórios, a qual estabelece:

Art. 1º. Que as obras e serviços de edificações a serem contratados e executados pelos órgãos da administração direta e autárquica do poder executivo estadual **tenham seus custos estimados, de acordo com os valores constantes na “Tabela de Custos de Obras de Edificações SEDU/PRED, doravante denominada “Tabela SEDU/PRED – fevereiro 2021” (...).”**

(sem grifos no original)

Na situação em tela, considerando que (i) o lapso entre a definição do orçamento e a abertura da licitação foi de oito meses, (ii) o valor máximo foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsto com base no que dispõe a Resolução Conjunta SEDU/PRED n.º 003/2021, (iii) participaram do certame sete empresas, (iv) a vencedora apresentou o valor de R\$ 472.499,00 (quatrocentos e setenta e dois mil, quatrocentos e noventa e nove reais), correspondente a 16,58% de desconto em relação ao preço máximo (R\$ 566.442,12), e (v) não restou demonstrada eventual inexequibilidade da proposta, entendendo que não houve irregularidade na utilização da “Tabela de Custos de Obras de Edificações SEDU/PRED – fevereiro de 2021” para composição do valor máximo do certame.

Logo, resta improcedente a demanda neste item. Por conseguinte, entendo descabidas as “determinações” sugeridas pela unidade técnica, corroboradas pelo órgão ministerial.

Sobre a ausência de previsão dos custos referentes à “administração local” na planilha orçamentária, a demanda merece procedência.

Nesse ponto, os representados defenderam que o Estudo Sobre Taxas Referenciais de BDI de Obras Públicas e de Materiais Equipamentos Relevantes dispõe:

“(…) os gastos com administração local incluem os custos de mão de obra com supervisão local, alocados diretamente e exclusivamente a um único contrato de construção, conforme prevê o item 17 do Pronunciamento Técnico CPC 17 – Contratos de Construção. (...) a empresa responsável deve declarar seus empregados separando os trabalhadores da obra que desempenham suas funções exclusivamente no canteiro de cada obra, como é típico da administração local, daqueles que estiverem na matriz/filial, como é comum para o pessoal da administração central”.

Assim, alegaram que “a planilha orçamentária apresenta serviços de engenharia de natureza comum, não relacionados aqueles que exigem complexidade e profissionais específicos.”.

Sem razão, contudo.

Como bem demonstrou a unidade técnica, “o Tribunal de Contas da União – TCU, elaborou um guia denominado *ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS DE OBRAS PÚBLICAS*, que visa orientar o servidor público a elaborar planilhas orçamentárias.”. No referido documento, define-se “administração local” da seguinte forma:

A administração local também é um componente do custo direto da obra e compreende a estrutura administrativa de condução e apoio à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

execução da construção, composta de pessoal de direção técnica, pessoal de escritório e de segurança (vigias, porteiros, seguranças etc.) bem como, materiais de consumo, equipamentos de escritório e de fiscalização.

Vale comentar que **despesas relativas à administração local de obras, pelo fato de poderem ser quantificadas e discriminadas por meio de contabilização de seus componentes, devem constar na planilha orçamentária da respectiva obra como custo direto.** A mesma afirmativa pode ser realizada para despesas de mobilização/desmobilização e de instalação e manutenção de canteiro. Essa prática vem sendo recomendada pelo TCU e visa a maior transparência na elaboração do orçamento da obra.

A Administração Local compreende os custos das seguintes parcelas e atividades, dentre outras que se mostrarem necessárias:

- **chefia e coordenação da obra;**
- **equipe de produção da obra;**
- **departamento de engenharia e planejamento de obra;**
- **manutenção do canteiro de obras;**
- **gestão da qualidade e produtividade;**
- **gestão de materiais;**
- **gestão de recursos humanos;**
- **gastos com energia, água, gás, telefonia e internet;**
- **consumos de material de escritório e de higiene/limpeza;**
- **medicina e segurança do trabalho;**
- **laboratórios e controle tecnológico dos materiais;**
- **acompanhamento topográfico;**
- **mobiliário em geral (mesas, cadeiras, armários, estantes etc.);**
- **equipamentos de informática;**
- **eletrodomésticos e utensílios;**
- **veículos de transporte de apoio e para transporte dos trabalhadores;**
- **treinamentos;**
- outros equipamentos de apoio que não estejam especificamente alocados para nenhum serviço

(sem grifos no original)

O entendimento também se encontra consolidado no Acórdão n.º 2622/2013 – Plenário TCU, nos termos abaixo:

Acórdão:

(...)

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

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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;

(sem grifos no original)

Portanto, em vista dos elementos acima, reputa-se necessário alocar a administração local nos custos diretos da obra.

Ademais, sobre a alegação de que a obra objeto da licitação caracteriza-se como serviço de engenharia de natureza comum, cumpre transcrever a Instrução n.º 4/22 – 1ICE (peça 42):

(..) cabe diferenciar, serviço comum de serviço comum de engenharia. A Orientação Técnica - OT - IBR 002/2009 (IBRAOP - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas), define serviço de engenharia da seguinte forma:

Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento. (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda o Decreto Federal 10.024, de 20 de setembro de 2019, conceitua serviço comum de engenharia no inciso VIII, do art. 3º:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;

Conforme o exposto, serviços de engenharia requerem acompanhamento de profissional habilitado, conforme disposto na Lei Federal 5.194/1966.

Nesse contexto, diante da ausência de previsão dos custos referentes à “administração local” na planilha orçamentária, resta procedente a Representação neste ponto.

Deixo, contudo, de aplicar sanção, pois entendo que a questão não acarretou prejuízos, em conformidade com a conclusão da unidade técnica.

Por outro lado, cabível a expedição de recomendação ao FUNDEPAR para que, em futuros certames, “calcule o valor da administração local, e aloque este valor na planilha orçamentária de custo direto”.

Por todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela procedência parcial da presente Representação da Lei n.º 8.666/93, nos termos da fundamentação, para o fim de recomendar ao INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL – FUNDEPAR que, em futuros certames, calcule o valor da administração local, e aloque este valor na planilha orçamentária de custo direto.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para a adoção das providências cabíveis.

Por fim, determino o arquivamento deste processo.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I- Conhecer e julgar parcialmente procedente a presente Representação da Lei n.º 8.666/93, nos termos da fundamentação, para o fim de recomendar ao INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL – FUNDEPAR que, em futuros certames, calcule o valor da administração local, e aloque este valor na planilha orçamentária de custo direto;

II- encaminhar, após o trânsito em julgado da decisão, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para a adoção das providências cabíveis; e

III- determinar, por fim, o arquivamento deste processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

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

Plenário Virtual, 12 de maio de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente