



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 238204/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TAMARANA
INTERESSADO: ANA PAULA AMORIM FICO, AXIAL - TERRAPLANAGEM E PAVIMENTAÇÃO LTDA, IZABEL TABORDA, LUZIA HARUE SUZUKAWA, PATRICIA FABIANA PEREIRA BARBOSA
ADVOGADO / PROCURADOR: LUÍS GUSTAVO MARCONDES AMORESE
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 2456/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93.
Contratação de empresa para execução de recapeamento asfáltico. Ausência de planilha orçamentária com detalhamento dos custos unitários e discriminação dos custos diretos e indiretos (BDI). **Pela procedência parcial, com recomendação.**

I-DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Representação da Lei nº 8.666/1993 c/c pleito cautelar, apresentada pela **AXIAL TERRAPLANAGEM E PAVIMENTAÇÃO LTDA**, na qual noticia supostas ilegalidades no processo licitatório de Tomada de Preços nº 4/2022, instaurado pelo **MUNICÍPIO DE TAMARANA**, tipo menor preço global, cujo objeto é a *“contratação de empresa para execução de Recape Asfáltico com Concreto Betuminoso Usinado a quente (CBUQ), em trechos da rua Ancião Vicente Subtil de Oliveira, contemplada com recursos da Secretaria de Infraestrutura e Logística-SEIL, com a interveniência do DER”*.

A Representante aponta as seguintes supostas inconformidades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Item 1) irregular formação do preço máximo (R\$ 476.902,00), o qual foi fixado abaixo do valor de mercado, eis que o ente adotou como parâmetro tabela do DER-PR defasada (14 meses – de janeiro/2021). Afirma que o preço máximo para o fornecimento de CAP-50/70 adotado no certame foi de R\$ 3.899,51 por tonelada, sendo que, conforme tabela de preços publicada pelo próprio DER-PR, de fevereiro/2022, o preço de mercado foi de R\$ 6.287,60 por tonelada, ou seja, com uma defasagem de 61,2%;

Item 2) os preços unitários não explicitam a referência de custo, separada do BDI – bonificação por despesas indiretas considerado;

Item 3) antes mesmo de terminar o prazo recursal quanto à impugnação ao edital, ou mesmo o prazo de recurso relativamente a habilitação, o procedimento já havia avançado à homologação, o que representa afronta aos princípios do contraditório e ampla defesa e da publicidade;

Por meio do Despacho nº 435/22, o pleito cautelar foi indeferido, eis que ausentes os pressupostos para a sua concessão, determinando-se as citações do **MUNICÍPIO DE TAMARANA** bem como de sua Representante legal, **LUZIA HARUE SUZUKAWA, ISABEL TABORDA** (presidente da Comissão permanente de Licitação), **ANA PAULA AMORIM FICO** (Membro da Comissão Permanente de Licitação) e **PATRICIA F. PEREIRA BARBOSA** (Membro da Comissão Permanente de Licitação).

O Município manifestou-se nos autos, aduzindo, em síntese, que, por se tratar de obra vinculada a um convênio firmado com o Estado do Paraná, utilizou-se a tabela de custos de serviços disponibilizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná - DER/PR, sendo que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preço constante da planilha utilizada se assemelha ao estimado pela Agência Nacional de Petróleo.

Afirma que a empresa contratada, até a data da defesa, não solicitou reequilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado, o que corrobora a exequibilidade da proposta, sendo que, conforme boletim de medição anexado, atualizado até 20/07/2022, obra vem sendo executada regularmente, estando 50% (cinquenta por cento) implementada.

Aduz que, do referido documento, é possível observar, detalhadamente, a prestação dos serviços de acordo com a quantidade projetada e a quantidade verificada na medição, evidenciando-se que o ente não praticou qualquer ilegalidade, inexistindo violação aos princípios do contraditório e a ampla defesa, haja vista que tanto na abertura dos envelopes de habilitação, quanto de preços, não houve manifestação de intenção recursal.

Em Instrução nº4242/22, a **Coordenadoria de Gestão Municipal** observa que, embora a exigência de descrição do BDI auxilie no controle e na execução contratual, no caso concreto, mesmo o Município não tendo se cercado da exigência, não houve prejuízo aos cofres públicos, uma vez que a empresa contratada já executou grande parte da obra, de acordo com o que foi informado e comprovado (boletim de medição, peça 48).

Aponta não restar demonstrada a violação do contraditório e a ampla defesa, considerando-se que, tanto na abertura dos envelopes de habilitação, quanto na abertura dos envelopes de preços, não houve qualquer manifestação de intenção recursal.

Por fim, considerando que o certame transcorreu dentro da normalidade e que a empresa contratada está atuando dentro do previsto, considera **Improcedente** a Representação.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, em Parecer nº 915/22 corrobora o opinativo técnico quanto aos itens “1” e “3”,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

considerando, contudo, que a Representação merece **procedência** quanto ao item “2”, por não ter restado demonstrada a existência de planilha detalhada com indicação da composição dos custos unitários relacionados ao serviço licitado.

Por fim, opina pela **procedência parcial** da presente Representação da Lei nº 8.666/93, com **determinação** ao ente para que, nos futuros procedimentos licitatórios, observe a necessidade de elaboração de planilhas com adequado detalhamento dos custos diretos e indiretos, permitindo assim o controle da economicidade nas contratações.

II-DA FUNDAMENTAÇÃO

Da análise do feito, assiste razão ao **Ministério Público junto ao Tribunal**, no sentido da **procedência parcial** da presente Representação, senão vejamos.

No que toca a irregular **formação do preço máximo** (R\$ 476.902,00) (item “1”), há que se atentar para a ausência de prejuízo aos cofres públicos, uma vez que a empresa contratada já executou grande parte da obra, de acordo com boletim de medição à peça 48, sem que houvesse qualquer solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro.

Sobre o tema, verifica-se que a inviabilidade da proposta de preço, nos termos do art. 44, § 3º, da Lei 8.666/93 envolve presunção relativa, compreendendo o Tribunal de Contas da União que a exclusão do certame por eventual proposta inexequível sem uma robusta comprovação constitui falta grave, tendo em vista que os fatores externos a onerar a produção, incidem de maneira diferente sob cada empresa, consoante o seguinte julgado:

“(...)18. Não bastasse essa grave falha, verificou-se que não foi dada ao licitante desclassificado por inexequibilidade a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua oferta. Essa impropriedade também se afigura grave



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

porque, como firmado na doutrina afeta à matéria e na jurisprudência desta Corte (vide relatório supra), o juízo de inexequibilidade de uma proposta não é absoluto, mas admite demonstração em contrário. Isso, porque não se pode descartar a possibilidade de que o licitante seja detentor de uma situação peculiar que lhe permita ofertar preço inferior ao limite de exequibilidade estimado pelo contratante. Por exemplo, é perfeitamente possível que uma empresa, em especial de maior porte, partilhe custos – como infraestrutura, pessoal etc., entre os diversos clientes, resultando em redução nos preços de seus serviços. Também não se pode descartar que, muitas vezes, a estimação da exequibilidade pelo contratante possa apresentar deficiências, visto que sua visão de mercado não tem abrangência e precisão comparáveis às da empresa que atua no ramo. 19. Em vista dessas ocorrências, restou prejudicado o contratante que poderia ter obtido melhor preço e, conseqüentemente, uma proposta mais vantajosa.” (sem grifos no original)

(Acórdão 1.248/2009 Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti)

Considerando-se que a desclassificação da licitante vencedora com base em meros argumentos especulativos implicaria violação ao princípio da obtenção da proposta mais vantajosa, diante da prestação adequada do serviços, os quais se encontram em fase adiantada de execução, **improcedentes** as alegações quanto ao item “1”.

No mesmo sentido quanto à suposta violação dos princípios do contraditório e à ampla defesa (item “3”), conforme análise inicial do processo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Diante da alegação de homologação do certame antes mesmo de terminar o prazo recursal relativamente a habilitação, verifica-se que em 28/03/2022 houve o julgamento da impugnação ao edital, e em 29/03/2022 foi realizada a abertura dos envelopes de habilitação, não se depreendendo da Ata da Sessão de Recebimento dos Envelopes (peça 10), qualquer manifestação de intenção recursal. Já a reunião de Abertura dos envelopes de preços, ocorreu em 30/03/2022 (peça 12), novamente sem qualquer alusão à eventual propositura de recursos, homologando-se, na data de 31/03/2022, o resultado da licitação.”

Conforme se verifica nas Atas das peças 10 e 12, tanto na abertura dos envelopes de habilitação, quanto na abertura dos envelopes de preços, não houve qualquer manifestação de intenção recursal, não restando demonstrada a irregularidade aventada (item “3”).

No que toca, contudo, ao item “2”, qual seja, **“os preços unitários não explicitam a referência de custo, separada do BDI – bonificação por despesas indiretas considerado”**, há que se observar que a exigência de descrição do BDI visa auxiliar o controle e a execução contratual, consoante jurisprudência do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

“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”.(SUMULA 258 TCU)

Corroborando-se assim, a manifestação Ministerial no sentido de se recomendar ao ente, para que, nos futuros procedimentos licitatórios, observe a necessidade de elaboração de planilhas com adequado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

detalhamento dos custos diretos e indiretos, permitindo assim o adequado controle da economicidade nas contratações.

III-DO VOTO

Diante do exposto, acompanhando a manifestação Ministerial, **VOTO**, pela **procedência parcial** da presente Representação, com **Recomendação** ao **MUNICÍPIO DE TAMARANA** para que, nos futuros procedimentos licitatórios, observe a necessidade de elaboração de planilhas com adequado detalhamento dos custos diretos e indiretos, permitindo assim o adequado controle da economicidade nas contratações.

Após o trânsito em julgado, remeta-se o feito à CMEX para as providências cabíveis, e após à Diretoria de Protocolo para fins de encerramento.

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I. Julgar pela **procedência parcial** da presente Representação, com **Recomendação** ao **MUNICÍPIO DE TAMARANA** para que, nos futuros procedimentos licitatórios, observe a necessidade de elaboração de planilhas com adequado detalhamento dos custos diretos e indiretos, permitindo assim o adequado controle da economicidade nas contratações;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. remeter o feito, após o trânsito em julgado, à CMEX para as providências cabíveis, e após à Diretoria de Protocolo para fins de encerramento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 13 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente