



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 246800/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CASTRO
INTERESSADO: ALOM CONSTRUÇOES EIRELI, LINCOLN CESAR SCHMITKE,
MUNICÍPIO DE CASTRO
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2972/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Planilha de orçamento. Previsão de custos diretos com administração local. Pareceres uniformes. Pela procedência com expedição de recomendação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido cautelar, proposta por ALOM CONSTRUÇÕES EIRELI mediante a qual noticiou supostas irregularidades na Concorrência Pública nº 002/2022¹, realizada pelo Município de Castro com vistas à “contratação de empresa especializada para construção da arena no Parque de Exposições Dario de Macedo”.

A parte representante alegou ter apresentado impugnação administrativa ao ente licitante, que supostamente deixou de enfrentar explicitamente os argumentos suscitados.

Quanto ao mérito, alegou que o edital apresentou vício de legalidade, por manifesto descumprimento ao comando inscrito no art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, haja vista a não inserção, como custo unitário, do item relativo às despesas do futuro licitante vencedor com a Administração.

¹ O valor máximo estimado para o certame é de R\$ 7.215.926,11 (sete milhões e duzentos quinze mil e novecentos e vinte seis reais e onze centavos), que ocorreu em 12 de abril de 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aduziu que além da indicada violação legal há, também, afronta à jurisprudência sobre a matéria, notadamente os Acórdãos nº 2.369/2011 e nº 325/2007 do Tribunal de Contas da União, e o Acórdão nº 2079/21 do Tribunal do Estado do Paraná.

A representante aduziu que o instrumento convocatório não levou em conta quaisquer custos inerentes à Administração local, os quais destinam-se aos serviços administrativos de apoio ao canteiro de obras, deixando de contemplar despesas com profissionais como engenheiro, encarregado e mestre de obras, além de serviços de vigilância, almoxarifado e despesas com alimentação dos funcionários.

Asseverou que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é clara ao dispor sobre a necessidade de previsão, em planilhas orçamentárias do processo licitatório, de todos os custos inerentes às obras. Neste sentido, afirmou que os custos com a mão de obra estão vinculados diretamente à execução do serviço de construção civil, motivo pelo qual a não inserção configura violação legal e jurisprudencial.

Ainda, destacou que a planilha de custos incompleta força a transferência, para a futura empresa contratada, dos custos que deveriam (e devem) ser suportados exclusivamente pela Administração Pública contratante, bem como salientou que a necessidade de detalhamento de custos para “que se possa garantir estabilidade econômica do futuro contrato”.

Apontou a ocorrência de vício insanável e, derradeiramente, pugnou pela concessão de medida cautelar para suspensão do certame até ulterior julgamento.

Por meio do Despacho nº 682/22-GCILB (peça nº 17), recebi o expediente e determinei a citação dos interessados, que apresentaram defesa conjunta à peça nº 24.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 4432/22 (peça nº 31), opinou pela procedência com aplicação de multa ao gestor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, conforme o Parecer nº 996/22-5PC (peça nº 32), opinou igualmente pela procedência com expedição de recomendação. Entretanto, discordou da aplicação de multa ao gestor, haja vista não ter sido pessoalmente citado.

É o relatório.

2 VOTO

Compulsando os autos verifico que assiste razão ao órgão ministerial e à unidade técnica, cabendo a procedência do feito, conforme passo a expor.

Nos termos já apresentados no relato, destaco que a celeuma processual diz respeito à suposta violação ao artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, haja vista a não inserção, como custo unitário, do item relativo às despesas do futuro licitante vencedor com a administração local. O aludido dispositivo legal assim dispõe:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

[...]

A defesa do Pregoeiro, também, Presidente da Comissão de Licitação, não adentrou ao mérito, declarando de modo bastante lacônico que a impugnação foi respondida e que não houve irregularidade, *in verbis* (peça nº 24):

Vimos pelo presente, encaminhar a Vossa Excelência, conforme **OFÍCIO Nº 1388/22-OCN-DP – PROCESSO Nº 246800/22**, que tem como assunto a representação da empresa **ALOM CONSTRUÇÕES EIRELI**, mediante a qual noticiou supostas irregularidades na **Concorrência Pública nº 002/2022**, realizada pelo Município de Castro com vistas à **"CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DA ARENA NO PARQUE DE EXPOSIÇÕES DARIO DE MACEDO"**.

Referente ao **OFÍCIO Nº 1388/22-OCN-DP – PROCESSO Nº 246800/22 – TCE/PR**, informamos que a empresa **ALOM CONSTRUÇÕES EIRELI**, entrou com pedido de impugnação junto ao Município de Castro, através do Processo nº 6574/2022 em 29 de março de 2022 (páginas 116 à 138 do processo licitatório). O mesmo foi encaminhado ao setor de engenharia o qual emitiu parecer técnico indeferindo a impugnação (páginas 139 à 140 do processo licitatório), e enviado ao impugnante via e-mail no dia 06 de abril de 2022 (página 141 do processo licitatório).

Diante do exposto, esclarecemos que foram cumpridas as normas legais aplicáveis e que se sagrou vencedora a empresa que apresentou a proposta mais vantajosas ao Município, conforme documentos apresentados, não havendo, portanto, qualquer mácula legal no processo.

Encaminhamos em anexo cópia integral do processo licitatório, contrato e pagamento já realizado.

Atenciosamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O representante legal do Município de Castro, por sua vez, apenas ratificou a defesa já apresentada pelo Pregoeiro, em atenção ao princípio da economia processual (peça nº 28).

A resposta à impugnação (peça nº 25, fl. 140 e ss.) é igualmente concisa e superficial, consubstanciada unicamente no parecer técnico de engenheiro, o qual destacou que o item 3.2.1 da planilha orçamentária contempla todos os custos diretos, inclusive com a administração local, concluindo do seguinte modo:

Diante do que fora exposto, a planilha orçamentária contempla todos os serviços atinentes a execução do objeto. Desta forma, opino pelo indeferimento da solicitação de impugnação do edital licitatório.

Castro, 30 de março de 2022.

Assim, diante das defesas e manifestações enxutas dos representados, este relator buscou perquirir a regularidade/legalidade da licitação diretamente nos documentos juntados aos autos, especialmente na cópia da planilha de custos acostada ao processo licitatório (peça nº 25, fl. 56 e ss.)

Os custos da administração local são dispêndios que devem ser computados na planilha de gastos diretos, haja vista que representam gastos inerentes à administração de qualquer obra ou projeto. Trata-se de despesas referentes ao trajeto entre obras, transporte de materiais, controle de consumo e de insumos, controle de estoque, profissionais de limpeza e apoio, dentre outros. Para melhor elucidar o tema, transcrevo trecho de artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União em 2001:

São despesas usualmente consideradas como “administração local”: a realização de serviços administrativos de apoio no canteiro de obras (secretaria, serviços gerais, controle de pessoal, almoxarifado, etc.), o desenvolvimento dos serviços de controle de qualidade, de prazos e de custos (controle tecnológico, programação e controle do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

andamento das obras) e a execução de todos os serviços de supervisão técnica ligados à produção (direção técnica de cada serviço, coordenação de pessoal e distribuição de equipamentos e materiais necessários à execução da obra).

Vale ressaltar que são consideradas como administração local despesas que não foram atribuídas ao custo de execução de cada etapa do empreendimento. Assim, por exemplo, o item de serviço “alvenaria” contempla os custos de mão-de-obra do pedreiro e do servente (além dos materiais aplicados), mas os custos com o encarregado de pedreiros ou com o mestre-de-obras (que supervisionaram o trabalho) serão computados no componente “administração local”.

O DNER, no estudo realizado para apuração do BDI nas obras rodoviárias, conceituou a administração local como sendo “o conjunto de atividades realizadas no local do empreendimento pelo executor, necessárias à condução da obra e à administração do contrato. É exercida por pessoal técnico e administrativo, em caráter de exclusividade. Seu custo é representado pelo somatório dos salários e encargos dos componentes da respectiva equipe que inclui pessoal de serviços gerais e de apoio”.

Sabe-se que a estrutura da administração local varia de acordo com as características de cada obra. Há, entretanto, algumas atividades básicas que são inerentes à execução da administração de qualquer projeto [...]

Esses são serviços inerentes a qualquer obra, sendo necessário que haja pessoal técnico/administrativo responsável pela sua execução.

Assim, é necessário ter no canteiro de obras: engenheiro de obras, almoxarife, apontador, auxiliar administrativo, encarregado administrativo, mestre de obras, encarregados, equipe de serventes para carga/descarga e para limpeza contínua, etc.

Como o pagamento dessa mão-de-obra diretamente ligada à administração do canteiro é um gasto incorrido no processo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obtenção do serviço que está sendo prestado, enquadra-se contabilmente como custo direto.

Portanto, essa mão-de-obra administrativa, embora não esteja diretamente ligada à execução de cada etapa do empreendimento, está vinculada diretamente à execução do serviço de construção civil como um todo, sendo mais adequado incluí-la na planilha orçamentária.”²

Ao examinar a planilha orçamentária referente ao edital de Concorrência Pública nº 002/2022, não vislumbro a escorreita discriminação dos custos com a administração local. O item 3.2.1 menciona de modo muito superficial, como abaixo reproduzo, alguns gastos como despesas de transporte, estadia e alimentação. Contudo, o faz de modo bastante perfunctório, senão vejamos:

ÁREA: 7500,00 m²		RESP. TÉCNICO: ENG. CIVIL LUIS BANACZEK (CREA-PR 100481/D)			BDI = 26,53%	
					17/02/2022	
Nº	CÓDIGO	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UN	QUANT.	CUSTO R\$ UNIT.	R\$ TOTAL
3.2.1	MERCADO	ESTRUTURA COMPOSTA DE: 42 PILARES EM CONCRETO PRÉ-MOLDADO FCK = 40 MPa MACIÇOS MEDINDO 30 CM X 70 CM X 10 M DE ALTURA (PILARES PARA APOIO DAS TESOURAS METÁLICAS); 12 PILARES EM CONCRETO PRÉ-MOLDADO FCK = 40 MPa MACIÇOS MEDINDO 30 CM X 70 CM X 10 M DE ALTURA (PILARES PARA OS OÍTÕES); ESPAÇAMENTO ENTRE PÓRTICOS DE 7,80 M; 21 TESOURAS METÁLICAS TRELIÇADAS MEDINDO 50 M DE COMPRIMENTO (VÃO LIVRE) COM PINTURA EM ESMALTE SINTÉTICO PARAFUSADAS NOS PILARES EM CONCRETO PRÉ-MOLDADO; TERÇAS METÁLICAS EM PERFIL U COM PINTURA EM ESMALTE SINTÉTICO E PARAFUSADAS NOS SUPORTES DAS TESOURAS METÁLICAS DE COBERTURA; AGULHAS L 1 X 8" X 1", TIRANTES DIÂMETRO 3/4" E CONTRAVENTAMENTOS METÁLICOS DIÂMETRO 1/2", COBERTURAS COM TELHAS ALUZINC; FIXAÇÃO DAS TELHAS COM PARAFUSOS AUTOBROCANÇANTES GALVANIZADOS; A DEFINIR PREPARAÇÃO NAS TESOURAS METÁLICAS PARA CALHA OU BEIRAL; TODOS OS ELEMENTOS METÁLICOS (TERÇAS, AGULHAS, TIRANTES, CONTRAVENTAMENTOS, ETC) DEVERÃO RECEBER TRATAMENTO COM TINTA EM ESMALTE SINTÉTICO, INCLUSIVE: DESPESAS DE TRANSPORTE, ESTADIA, ALIMENTAÇÃO E MONTAGEM DA ESTRUTURA PRÉ-MOLDADA E METÁLICA; PROJETOS DA ESTRUTURA PRÉ-MOLDADA E METÁLICA; ACOMPANHAMENTO TÉCNICO; E ART (ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA) DA FABRICAÇÃO E MONTAGEM DA ESTRUTURA	UN	1,00	5.425.210,22	5.425.210,22

Por todo exposto, entendo que o orçamento apresentado pela municipalidade na planilha constante à peça nº 25, fl. 56, não contemplou todos os custos unitários, deixando de detalhar especificamente a totalidade dos dispêndios com administração local. Assim, reputo o feito procedente, por descumprimento ao disposto no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Deixo de determinar qualquer sanção administrativa ou medida destinada a sustar ato de contratação decorrente do certame questionado, haja vista o fato de que a obra encontra-se em adiantado estado de execução, conforme documentos juntados à peça nº 26.

² Revista TCU, Brasília, v. 32, n/ 88, abr/jun 2001. Um aspecto polêmico dos orçamentos de obras públicas: benefícios e despesas indiretas (BDI).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nada obstante, sopeso o fato de que a ata juntada aos autos (peça nº 25, fl. 499) demonstra que houve competitividade no certame e economicidade na contratação.

Em similar situação, o Tribunal de Contas da União deixou igualmente de aplicar sanções, considerando suficiente a expedição de recomendação, conforme Informativo de Licitações e Contratos TCU nº 222, referente a sessões de 4 e 5 de novembro de 2014:

2. Na composição do BDI de obras públicas devem ser considerados somente os custos alocados com base em critérios de rateio ou em estimativas ou aproximações, tais como: administração central, riscos, seguros, garantias e despesas financeiras, além da remuneração da empresa contratada e tributos incidentes sobre o faturamento. Itens relacionados a administração local, canteiro de obras e mobilização/desmobilização devem constar na planilha de custos diretos do orçamento de referência das licitações.

Auditoria realizada em obras de implantação de adutora no Ceará, conduzidas pela Secretaria de Recursos Hídricos daquele estado da federação (SRH/CE), apontara, dentre outras ocorrências, a inclusão inadequada do item “administração local” na composição do BDI. O relator observou que essa situação tende a gerar, após a celebração de aditivos para elevação de quantitativos de serviços, aumentos indevidos na parcela “administração local”, cujo valor deveria ser fixo e estimado na planilha de custos diretos. Em função disso, preliminarmente à decisão de mérito, o Tribunal determinou à SRH/CE que *“encaminhasse simulação e demonstração do reflexo financeiro que proporcionaria a transferência do item de Administração Local do BDI para os itens de planilha, relativo aos valores já faturados e a faturar, para o caso de eventual determinação no sentido da celebração de aditivos com essa modificação, indicando qual seria o impacto financeiro e a economia gerada pela medida, tomando-se por parâmetro o disposto no Acórdão 325/2007 [Plenário]”*. Analisadas as informações prestadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo órgão estadual, a unidade técnica concluiu que a implementação da determinação alvitada não implicaria economia, mas sim acréscimos dos valores contratados, razão pela qual sugeriu recomendar, em caráter excepcional, que fosse mantido o item “administração local” como parcela do BDI. O relator consignou que desde a edição do Acórdão 325/2007 – Plenário, o TCU *“tem considerado que itens como administração local, canteiro de obras e mobilização/ desmobilização devem constar na planilha de custos diretos do orçamento de referência das obras públicas, ao passo que que, na composição de BDI devem ser considerados somente os custos alocados aos contratos de obras públicas com base em critérios de rateio ou em estimativas ou aproximações, como: administração central, riscos, seguros, garantias e despesas financeiras, além da remuneração da empresa contratada e tributos incidentes sobre o faturamento”*. Tal entendimento, alertou o relator, tem sido amparado nas leis de diretrizes orçamentárias e no Decreto 7.983/13. Logo a licitação que *“deu origem aos contratos aqui fiscalizados, deveria ter previsto, já àquela ocasião, item de Administração Local nos custos diretos da planilha, em vez de prevê-lo no BDI. Daí assiste razão ao consórcio [vencedor do certame] de que: (i) a inclusão da rubrica “Administração Local” no BDI seguiu a previsão editalícia; (ii) não havia previsão da remuneração dos custos através de itens de planilha e (iii) todos os custos não previstos em planilha deveriam ser inseridos no BDI, o que induziu os licitantes a efetuar suas propostas nesse sentido”*. **Ressaltando que o Tribunal reputa irregular esse procedimento, mas considerando que ele não trouxe os impactos negativos que seriam de se esperar, conforme apurado pela unidade técnica, o relator considerou suficiente para sanear o ponto em questão a emissão de ciência ao órgão licitante para evitar a repetição de falha similar em seus futuros certames. Assim, o Colegiado, acolhendo na íntegra o voto da relatoria, decidiu cientificar a SRH/CE de que o orçamento base da licitação objeto dos contratos fiscalizados “com a inclusão inadequada do item de ‘administração local’ na composição do BDI contraria o**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entendimento pacificado nesta Corte de Contas, mediante o Acórdão 325/2007 - Plenário, e que se encontra sedimentado nos Acórdãos 2.369/2011 e 2.622/2013, todos do Plenário, devendo, por isso, ser evitado em novas licitações envolvendo recursos federais”.

[Acórdão 3034/2014-Plenário](#), TC 013.703/2011-0, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 5.11.2014.

Face ao exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela **procedência** da Representação, sem aplicação de sanções administrativas, nos termos da fundamentação.

Ainda, **recomendo** à parte representada que em suas próximas licitações sejam discriminados os custos de administração local na planilha orçamentária de custos diretos.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I- Conhecer e julgar pela **procedência** da Representação, sem aplicação de sanções administrativas, nos termos da fundamentação; e

II- **recomendar** à parte representada que em suas próximas licitações sejam discriminados os custos de administração local na planilha orçamentária de custos diretos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 24 de novembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente