



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 576521/21  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU  
INTERESSADO: BETHA SERVICOS LTDA, JONAS COSTA PEREIRA,  
MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU, NENEU JOSE ARTIGAS  
ADVOGADO  
PROCURADOR JOSE ARI NUNES  
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

### ACÓRDÃO Nº 1208/22 - Tribunal Pleno

Representação. Ausência de elaboração de planilha de custos unitários. Pelo conhecimento, procedência parcial e aplicação de multa.

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada por **BETHA SERVICOS LTDA**, que noticia supostas irregularidades no Pregão eletrônico n.º 87/2021, do **MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU**, que tem como objeto a “Contratação de empresa especializada para a execução dos serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, visando atender as necessidades das diversas Secretarias municipais”.

A Representante se insurge em razão da exigência de visita técnica realizada por profissional responsável técnico da empresa como requisito para a qualificação técnica. Alega que a exigência restringe indevidamente a competitividade, tendo em vista que o objeto é de baixa complexidade, cabendo à proponente avaliar a necessidade de visita técnica.

A Representação foi recebida por meio do Despacho N.º 1150/21 – GCAML (peça n.º 5).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho n.º 1444/21-GCAML (peça N.º 22), foi acatada a sugestão da Unidade Técnica para ampliar o objeto do presente feito a fim de verificar a inexistência de orçamento detalhado em planilhas elaborado pela Administração, em inobservância à exigência contida no art. 7.º, § 2.º, II<sup>1</sup> e art. 40, § 2.º, II<sup>2</sup>, da lei n.º 8.666/93.

O Município de Itaperuçu apresentou sua defesa (peça n.º 24, 31 a 94) esclarecendo que o objeto da licitação, em razão de seu porte e complexidade, demanda que as empresas tenham conhecimento dos locais de prestação dos serviços pois o deslocamento dos profissionais é de responsabilidade da empresa contratada. Ademais, não havia exigência de que a visita fosse realizada por responsável técnico.

Em relação à planilha de custos, informou que o editou apresentou o documento, buscando “definir a composição da remuneração atualizada de acordo com todos os encargos necessários e legais, bem como outros insumos”. Contudo, a formação dos preços foi realizada por meio de cotação no Sistema de Banco de Preços, não existindo discriminação de como se deu a formação dos preços.

O senhor Jonas Costa Pereira, Secretário Municipal de Governo e Administração, e signatário do instrumento convocatório, em contraditório (peça n.º 102) justificou que a ausência de planilha de custos unitários estaria amparada na Instrução Normativa 05/2017 do Ministério do

---

<sup>1</sup> 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:

(...)

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

(...)

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

<sup>2</sup> Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que possibilita a dispensa do preenchimento da planilha de custos e formação dos preços.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio das Instruções n.º 285/22 e 1332/22 (peças n.º 95 e 105), opina pela procedência parcial da Representação ante a ausência de elaboração da planilha de composição de custos unitários pela Administração com a aplicação de uma multa administrativa do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. Jonas Costa Pereira, em razão da violação ao art. 7º, §2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 313/22 (peça n.º 106), exarado pela Procuradora ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER corrobora integralmente com o opinativo técnico pela procedência parcial da Representação com aplicação de multa ao signatário do Edital.

**É o relatório.**

### II – VOTO

Cinge-se a controvérsia às seguintes impropriedades: exigência de visita técnica realizada por profissional responsável técnico da empresa e inexistência de orçamento detalhado em planilhas elaborado pela Administração.

Primeiramente, quanto à ilegalidade na exigência de visita técnica, o pregoeiro esclarece que alguns locais de prestação de serviço estão localizados a distâncias razoáveis da sede municipal e o deslocamento dos profissionais é obrigação da contratada. Assim, para resguardar a Administração de futuras alegações sobre o desconhecimento das distâncias e condições para a prestação de serviço, considerou necessária a realização de visita técnica.

A jurisprudência deste Tribunal de Contas entende que a visita técnica, quando obrigatória, deve estar devidamente justificada nos autos do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimento licitatório. Em consulta ao Edital, verifica-se que o item 15.3, “b” dispõe que:

b) Declaração de participação na visita técnica expedida pelo licitador (Anexo IX) , onde cientificou-se das condições de trabalho, locais de trabalho, distâncias de deslocamento e demais informações que julgou necessárias ao cumprimento do objeto, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizará para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avenças técnicas ou financeiras com a contratante, e que não será motivo para eximir-se de realizar qualquer serviço, que constituem o objeto desta contratação. (Grifo nosso)

Diante das justificativas apresentadas pelo Município em sua defesa e no Edital, não se identifica irregularidade na exigência.

Ademais, o plenário deste Tribunal já decidiu, em situação semelhante, que a visita a todas as unidades possibilita à eventual contratada o conhecimento prévio a respeito de determinadas peculiaridades das unidades, como: localização, fluxo de trânsito, conforme se depreende:

### ACÓRDÃO Nº 1158/18 – TRIBUNAL PLENO

Com a devida deferência, discordo da opinião do Ministério Público de Contas, em razão de que a visita a todas as unidades escolares não cria a dificuldade na entrega da merenda escolar, mas possibilita à eventual contratada conhecer previamente os locais de prestação de serviço, criar rotinas de entrega dos produtos alimentícios, bem como estabelecer as melhores soluções de atendimento de acordo com as peculiaridades de cada unidade escolar, como por exemplo, localização das escolas, fluxos de trânsito, sentido das vias etc. (Grifo nosso)

Quanto à suposta exigência de que a visita seja realizada exclusivamente por responsável técnico da empresa, analisando-se o Edital, contata-se que inexistente dispositivo nesse sentido. O item 14.1<sup>3</sup> exige que a vistoria seja realizada por meio de representante legal devidamente identificado, sem razão, assim, a representante.

---

<sup>3</sup> 14.1. Exige-se que os licitantes, por meio do seu representante legal devidamente identificado, faça uma vistoria nos locais onde serão executados os serviços objeto deste Termo de Referência;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ultrapassada essa impropriedade, passa-se à análise da inexistência de orçamento detalhado em planilhas elaborado pela Administração.

A Coordenadoria de Gestão Municipal informa que o Edital disponibilizou apenas modelo a ser preenchido pelos licitantes, não tendo a Administração cotado os preços unitários.

O senhor Jonas Costa Pereira, signatário do Edital, alega que a ausência de planilha de custos unitários estaria amparada na Instrução Normativa 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Ocorre que a norma citada traz como regra o preenchimento da planilha, dispensando o documento apenas nos casos em que a natureza do objeto torne inviável ou desnecessário o preenchimento, desde que devidamente justificado, o que não ocorreu no caso em análise.

Ademais, o dispositivo disciplina os procedimentos realizados pela União, não se aplicando aos Estados e Municípios, não dispensando, assim, o Município da elaboração da planilha. Outrossim, a Lei 8.666/93, em seu art. 7º, §2º, inc. II e a Lei Estadual n.º 15.608/07, exigem a elaboração do documento e são hierarquicamente superiores à instrução normativa citada.

Destaca-se que o § 2.º, inc. II<sup>4</sup>, do art. 7.º da Lei n. 8.666/1993, dispõe que a Administração deve particularizar os serviços que pretende contratar, orçando-os analiticamente, e o inc. II do § 2.º do art. 40 da mesma Lei estabelece que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários constitui anexo do Edital, dele fazendo parte integrante.

A definição precisa do objeto licitado e sua orçamentação detalhada permitem a correta avaliação do custo do serviço, a elaboração e o julgamento das propostas, bem como o exame de suas exequibilidades e de

---

<sup>4</sup> Art. 7º (...)

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eventual aditivo contratual, evitando o desperdício de recursos públicos ao possibilitar a contratação mais vantajosa.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte:

A contratação de serviços sem a previsão da devida remuneração da parte contratada, ou sem a previsão no orçamento de todos os quantitativos e respectivos custos, viola o art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/93 e o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02. (TCU, Informativo 173 - Acórdão 2055/2013-Plenário, TC 015.746/2013-5, relator Ministro Benjamin Zymler, 7.8.2013)

Destarte, tendo em vista os julgados acima epigrafados, que dão conta da necessidade de elaboração de orçamento detalhado em planilhas, contendo todos custos unitários para a prestação do serviço e da imprescindibilidade da sua publicação, impõe -se a procedência da representação nesse ponto. (TCE-PR, Acórdão nº 1047/21 – Tribunal Pleno)

Cabe ressaltar que a Lei Estadual n.º 15.608/07 determina que as planilhas orçamentárias devem ser publicadas, não fazendo qualquer ressalva quanto ao pregão.

Em sede de Consulta com força normativa, este Tribunal confirmou a necessidade de se realizar um orçamento detalhado do objeto lícitado, inclusive na modalidade pregão, conforme se depreende:

A lei de licitações não deixou margem para a discricionariedade com relação à publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, sendo obrigatória a sua publicação nas modalidades de licitação contempladas na Lei 8.666/93.

Assiste razão à intervenção feita pelo Ministério Público de Contas, com relação à lei local, já que a Lei de Licitações e Contratos Estadual não ressalvou a modalidade Pregão e, em seu art. 69, III, “b”, dispôs que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos de preços unitários, compatíveis com os de mercado deve contar como anexo do edital.

Assim sendo, no Estado do Paraná, há obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, independentemente da modalidade licitatória escolhida. (TCE-PR, Acórdão nº 4624/21 – Tribunal Pleno)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, as justificativas apresentadas pelo representado não foram aptas a afastar a irregularidade apontada, visto que a Administração não realizou a cotação unitária dos preços. A ausência de cálculos discriminados e adaptados à realidade do mercado podem deixar o Município à mercê das propostas apresentadas pelos licitantes, sem condições de avaliar sua seriedade e exequibilidade, sujeitando-se ao risco de ocorrência de sobrepreço.

Deste modo, cabe a aplicação da multa do artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar n.º 113/2005 ao Sr. Jonas Costa Pereira, Secretário Municipal de Governo e Administração e signatário do instrumento convocatório, em decorrência da comprovada ofensa ao artigo 7º, §2º, II da Lei n.º 8.666/93.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, acompanhando o opinativo técnico e ministerial, **VOTO**:

I. Pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação da Lei n.º 8.666/93 interposta em face do **MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU**, imputando ao sr. **JONAS COSTA PEREIRA**, Secretário Municipal de Governo e Administração e signatário do instrumento convocatório, a **MULTA** administrativa constante do art. 87, IV, “g”, da LCE nº 113/05, ante a inexistência de orçamento detalhado em planilhas elaborado pela Administração, em ofensa ao artigo 7º, §2º, II da Lei n.º 8.666/93;

II. Após o trânsito em julgado da presente decisão, encaminhe-se o feito à CMEX para as providências necessárias;

III. Ao final, remeta-se à Diretoria de Protocolo para encerramento.

**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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I- Julgar pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação da Lei n.º 8.666/93 interposta em face do **MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU**, imputando ao sr. **JONAS COSTA PEREIRA**, Secretário Municipal de Governo e Administração e signatário do instrumento convocatório, a **MULTA** administrativa constante do art. 87, IV, “g”, da LCE nº 113/05, ante a inexistência de orçamento detalhado em planilhas elaborado pela Administração, em ofensa ao artigo 7º, §2º, II da Lei n.º 8.666/93;

II- encaminhar, após o trânsito em julgado da presente decisão, o feito à CMEX para as providências necessárias; e

III- ao final, remeta-se à Diretoria de Protocolo para 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, 21 de julho de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente