



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 483415/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAMPO MAGRO
INTERESSADO: CLAUDIO CESAR CASAGRANDE, JACIR JOSE MERLO,
MUNICÍPIO DE CAMPO MAGRO, SYSTEM SEG SERVICOS
LTDA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2340/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/1993. Concorrência Pública nº 01/2023. Presença dos requisitos cautelares relativos a suposta irregularidade consistente na ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, em aparente contrariedade aos arts. 7º, II, § 2º, II, e § 6º, e 40, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93. **Ratificação de medida cautelar.**

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa System Seg Serviços Ltda. em face do Poder Executivo do Município de Campo Magro, relativamente ao Processo Administrativo nº 64/2023, referente ao Edital de Concorrência Pública nº 01/2023, que tem por objeto a *“contratação de empresa especializada para coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares até o aterro sanitário de Fazenda Rio Grande/PR ou outro local indicado pela municipalidade e coleta e transporte de resíduos sólidos recicláveis – coleta seletiva até a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis da Fazenda Solidariedade localizada no Município de Campo Magro/PR ou outro local indicado pela municipalidade”*, no valor total máximo de R\$ 2.558.189,28.

A sessão pública de abertura está marcada para o dia 24/07/2023, às 9h.

Apontou o Representante, em síntese, a ocorrência das seguintes supostas irregularidades no Edital do certame:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.1. Ausência de disponibilização das planilhas de composição dos custos unitários relacionados a cada serviço, em contrariedade aos arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993, e a precedentes deste Tribunal de Contas, tendo em vista que houve apenas a disponibilização de um modelo de planilha não preenchida e que não contempla todos os serviços, equipamentos e mão de obra exigidos no Termo de Referência; e

1.2. Ausência de realização de pesquisa de mercado junto a ao menos três empresas, sem apresentação de justificativa para tanto.

Ao final, requereu a expedição de medida cautelar para determinar a imediata suspensão do certame e, no mérito, a procedência da Representação para que *“a Administração reforme o edital, fornecendo as planilhas de composição de custos detalhadas completas, indicando os custos obrigatórios e necessários, de acordo com o exigido no Termo de Referência, a fim de que se possa ter a igualdade de disputa entre os concorrentes, e que apresente os orçamentos detalhados da composição dos custos do edital, com planilha detalhada, de acordo com a lei”*.

Por meio do Despacho nº 942/23 (peça 09), previamente ao juízo de admissibilidade e à apreciação da medida cautelar, determinou-se a inclusão na autuação e a intimação do Município de Campo Magro do respectivo Prefeito Municipal, na forma do art. 404, do Regimento Interno, para que, no prazo de 24 horas, apresentassem manifestação preliminar acerca da medida cautelar requerida e das supostas irregularidades apontadas, bem como para juntada das cópias integrais dos autos do Processo Administrativo nº 64/2023, referente ao Edital de Concorrência Pública nº 01/2023, e dos demais documentos que entendessem pertinentes.

Devidamente intimados (conforme certidão de peça 10), o Município Representado e o Prefeito Municipal apresentaram manifestação e juntaram documentos nas peças 12 a 25.

Retornaram os autos.

2. Com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, *caput* e § 1º-A, 401, V, e 403, II e III, do Regimento Interno, **merece acolhimento o pedido de expedição de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

medida cautelar em face do Município de Campo Magro para o fim de determinar a imediata suspensão do Processo Administrativo nº 64/2023, referente ao Edital de Concorrência Pública nº 01/2023, no estado em que se encontra, até a resolução do mérito da presente Representação ou até o integral saneamento da suposta falha que motivou a presente medida, nos termos da fundamentação a seguir, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos dos arts. 400, § 3º, e 401, V, do mesmo Regimento.

A expedição da medida cautelar se justifica pela presença do elemento da verossimilhança unicamente em relação à suposta irregularidade elencada no item 1.1, acima, consistente na ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, em aparente contrariedade aos arts. 7º, II, § 2º, II, e § 6º, e 40, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93.¹

Esta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 931/2020 – Tribunal Pleno, de relatoria do Exmo. Conselheiro Substituto Tiago Alvarez Pedroso, proferido em sede de Consulta com força normativa, firmou o entendimento de que (grifou-se):

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

¹ 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;

(...)

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

Art. 40. O edital conterá 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

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 da mencionada decisão, a seguir transcrita (grifou-se):

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

Especificamente no caso em exame, sustentou o Município Representado que a exigência legal foi atendida mediante a publicação de planilha de composição de custos a ser preenchida pelas licitantes, e que tal planilha *“é apenas um modelo para as empresas licitantes possam esmiuçar todos os custos inerentes a execução do objeto em questão, pois como é de conhecimento o município não detém conhecimento quanto ao gasto de diesel, pneu, ora trabalhada, manutenção preventiva e corretiva nos veículos, e etc, por isso, se optou por disponibilizar planilha para que as empresas, detentoras de tais informações, apresentem tais custos pormenorizadamente.”*

Acostou, ainda, a manifestação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e ambiental, no sentido de que *“a composição dos custos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se infere na média dos 03 orçamentos de empresas do ramo”, bem como de que a elaboração de uma planilha de custos seria inviável em razão da grande extensão territorial do Município de Campo Magro e da grande distância até o Município de Fazenda Rio Grande, onde se encontra o localizado o aterro sanitário destinatário dos resíduos sólidos objeto do contrato a ser celebrado.

Em que pese o alegado, a ausência de conhecimento prévio acerca dos custos unitários dos serviços a serem contratados, em princípio, não pode ser admitida como justificativa suficiente para a não elaboração de documento essencial à validade do procedimento licitatório, tendo em vista que seria possível a obtenção dessas informações junto às próprias empresas consultadas durante a pesquisa de mercado, bem como pelo fato de se tratar de serviço essencial e continuado, o que possibilita a obtenção de dados junto aos contratos celebrados anteriormente pelo Município Representado ou junto a outros municípios, ainda que para mero efeito de estimativa.

Do mesmo modo, não foram apresentados os motivos pelos quais a extensão territorial do Município de Campo Magro e sua distância em relação ao Município de Fazenda Rio Grande tornariam inviável a elaboração da planilha, mesmo porque se trata de fatores objetivos, passíveis de quantificação, e, portanto, de orçamentação na fase interna da licitação.

Todavia, em consulta aos documentos da fase interna do procedimento licitatório (acostados na peça 15), foi possível constatar que o Município licitante, ao realizar a pesquisa de mercado, sequer obteve junto aos potenciais fornecedores a discriminação dos serviços e custos que integram os valores orçados, mas somente os valores globais para cada um dos dois itens que integram o único lote licitado.

Assim, considerando que, para atendimento aos já citados arts. 7º, II, § 2º, II, e § 6º, e 40, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, é essencial a apresentação de planilha devidamente preenchida contendo os a composição de todos os quantitativos e seus custos (preços) unitários, verifica-se a presença do elemento da verossimilhança relativamente a essa suposta irregularidade que, nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

termos da decisão acima transcrita, inclusive seria apta a ensejar a nulidade do procedimento licitatório.

Em corroboração e a título de orientação, pode-se citar, no mesmo sentido da presente decisão, os Acórdãos nº 903/22, nº 585/22, nº 317/22, nº 799/21 e nº 64/20, proferidos pelo Tribunal Pleno no exame do mérito de Representações da Lei nº 8.666/93, bem como os Acórdãos nº 2291/21, 1860/21, por meio dos quais o Tribunal Pleno ratificou medidas cautelares com base no mesmo fundamento da presente decisão.

Em relação ao apontamento de irregularidade descrito no **item 1.2**, acima, referente à suposta não realização de pesquisa de mercado junto a ao menos três empresas, não se verifica, por ora, a presença do elemento da verossimilhança, tendo em vista que, como mencionado, constam dos autos do procedimento licitatório os documentos que comprovam a obtenção de orçamentos junto a três potenciais fornecedores (constantes das fls. 38 a 61 da peça 15).

Não obstante isso, importa ressaltar que o exame da questão referente ao preço máximo utilizado na licitação comportará aprofundamento por ocasião do exame de mérito, considerando que, compulsando brevemente os autos do procedimento licitatório, não foi possível localizar, neste exame preliminar, a realização de consulta a outras fontes para a formação do preço de referência, ou a apresentação de justificativa detalhada para a sua não realização, o que poderia, em tese, acarretar contrariedade ao entendimento deste Tribunal constante dos Acórdãos nº 1108/20² e 4624/17,³ ambos do Tribunal Pleno.

Em face do exposto, numa primeira análise dos argumentos e documentos carreados aos autos, o elemento da verossimilhança do direito alegado se encontra presente unicamente em relação ao apontamento de irregularidade listado no **item 1.1**, acima, a justificar a expedição de medida cautelar.

² **EMENTA:** Consulta acerca da adequada interpretação do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno. Caráter exemplificativo das fontes de consulta indicadas para a formação de preço máximo a ser utilizado em licitação ou contratação direta. Ao gestor compete, motivadamente, escolher as fontes disponíveis que melhor captem a realidade do mercado. Possibilidade de utilização de editais de licitação, contratos e atas de registros de preços de outros entes da federação (Municípios e/ou Estados e/ou União), desde que similares em relação ao objeto e à quantidade licitada, devendo-se observar ainda a inexistência de condições diferenciadas na contratação que possam interferir nos valores ofertados. Inexistência de conceito legal de publicações e sites especializados, cabendo ao gestor justificar a escolha das fontes.

³ **EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Consulta a banco de dados para formação do preço máximo. Possibilidade. Princípios. Diversificação de fontes. Desnecessidade de regulamentação local. Obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, no Estado do Paraná. Recomendação para que o preço máximo não seja inferior ao valor estimado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O perigo da demora, por sua vez, decorre do fato de o Edital impugnado prever a abertura do certame para o dia 24/07/2023, de modo que se mostra indispensável a imediata atuação deste Tribunal.

Nesses termos, numa primeira análise dos argumentos e documentos carreados aos autos, entende-se presentes os elementos da verossimilhança do direito alegado e do perigo na demora, a justificar a expedição de medida cautelar de suspensão do procedimento em questão.

Por fim, levando em consideração a notória essencialidade do serviço a ser licitado, registro, desde logo, a possibilidade de retomada do certame, condicionada à prévia demonstração nestes autos da adoção de medidas aptas a sanar integralmente a suposta irregularidade cuja verossimilhança ora se reconhece.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno, **ratifique** a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 957/23-GCIZL (peça 26), 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 Campo Magro 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 957/23-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,



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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Ratificar a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 957/23-GCIZL (peça 26), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

Encaminhar os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação ao Município de Campo Magro da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno.

Na sequência, remeter 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 957/23-GCIZL.

Decorrido o prazo para manifestação, encaminhar os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 3 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente