



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 358410/24
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TOLEDO
INTERESSADO: ANDRE LUIZ FLORES REFOSCO, EDNA HELOISA SCHAEFFER AMARAL, ELIANA DE FÁTIMA BUZIN, ELISSIANE APARECIDA ZEN DO AMARAL, JOAO FRANCISCO TONCIC, LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT, MAURICIO POZZOLO BATISTA, MOACIR NEODI VANZZO, MUNICÍPIO DE TOLEDO, VALTER DONASOLO, WANDER DOUGLAS PIRES DE CAMARGO
ADVOGADO: ALMIR ROGERIO DENIG BANDEIRA, KAREN MIDORI GELLER
PROCURADOR: UMETSU, MATHIAS ALT, NATHALIA VARIANI, PABLO LORENZATTO
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TIAGO ALVAREZ PEDROSO

ACÓRDÃO Nº 3592/24 - Tribunal Pleno

Recurso de revista. Ausência de indicação das cotações de itens de mercado e da composição detalhada do BDI na elaboração do orçamento base para licitação de obras. Não provimento.

RELATÓRIO

Em análise os recursos de revista interpostos pelos senhores Wander Douglas Pires de Camargo (peças 84/85) e João Francisco Tonsic (peças 86/87), em face do Acórdão nº 998/24-S2C (peça 81), que julgou parcialmente procedente tomada de contas extraordinária, decidindo pela irregularidade das contas, aplicação de multas, recomendações e inclusão na lista dos responsáveis com contas irregulares:

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVAN LELIS BONILHA**, por unanimidade, em:

I- **Julgar** parcialmente procedente a Tomada de Contas Extraordinária, julgando **irregulares** as presentes contas, com fundamento nos artigos 15, § 2º, 15 e 16, inciso III, alínea "b", 16 da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão dos seguintes achados de fiscalização suscitados pelo segmento técnico: (a) projeto básico ou executivo inadequado e/ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

insuficiente para detalhar os serviços; e (b) procedimentos de fiscalização inadequados e/ou insuficientes;

II- aplicar a **multa administrativa** prevista no artigo 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, individualmente a João Francisco Tonsic e Wander Douglas Pires de Camargo, em razão de suas condutas descritas na matriz de responsabilização da Instrução 3292/22-CGM, referente ao achado projeto básico ou executivo inadequado e/ou insuficiente para detalhar os serviços;

III- aplicar a **multa administrativa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual 113/2005 a Valter Donasolo, em razão de sua conduta descritas na matriz de responsabilização da Instrução 3292/22-CGM, referente ao achado projeto básico ou executivo inadequado e/ou insuficiente para detalhar os serviços;

IV- aplicar a **multa administrativa** prevista no artigo 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, a André Luiz Flores Refosco, em razão de suas condutas descritas na matriz de responsabilização da Instrução 3292/22-CGM, referente ao achado procedimentos de fiscalização inadequados e/ou insuficientes;

V- incluir João Francisco Tonsic, Wander Douglas Pires de Camargo, Valter Donasolo e André Luiz Flores Refosco na **lista dos responsáveis com contas irregulares**, com fundamento no artigo 170 da Lei Complementar Estadual 113/2005;

VI- recomendar ao Município de Toledo, na pessoa de seu representante legal, a instituição de procedimentos que assegurem: a) a elaboração de estudos técnicos preliminares às contratações, quando devidos; b) a assertividade e completude do projeto básico; c) a disponibilidade de recursos orçamentários para pagamento dos serviços executados em obras públicas; d) a supervisão de terceiros não envolvidos na elaboração ou contratação dos projetos; e) a realização de estimativas de preço, inclusive quanto ao BDI adotado e vi) a disponibilização no portal da transparência municipal dos estudos técnicos preliminares e outros documentos concernentes à execução da obra;

VII- recomendar ao Município de Toledo, na pessoa de seu representante legal, ainda, que garanta a conclusão da obra de construção na Escola do Jardim Porto Alegre, dentro dos prazos e valores estabelecidos no Contrato nº 726/2021, com atualização dos valores e dos prazos das garantias contratuais, quando da emissão de termos aditivos; e

VIII- encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros devidos e as providências atinentes à execução da decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI. Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER. Plenário Virtual, 18 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

A decisão recorrida aplicou a cada um deles uma multa prevista no art. 87, inc. V, “c”, da LC nº 113/2005 (item II) e a inclusão de seus nomes na lista de responsáveis com contas irregulares (item V), em razão da ausência de indicação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

das cotações de itens de mercado e da composição detalhada do BDI na elaboração do orçamento base para licitação de obras.

Ambos os recorrentes apresentaram a mesma tese recursal, alegando, em síntese, que sempre realizaram suas atividades de acordo com a legislação vigente e que não eram os responsáveis legais por anexar aos autos da licitação os demonstrativos das cotações de itens de mercado e a composição detalhada do BDI:

Wander Douglas Pires de Camargo (peça 85)

No processo, é apontada como sendo de minha responsabilidade a falta do cálculo do BDI e as cotações de mercado no processo licitatório. Sabe-se que já foi declarado pela administração que o Município não enviava no processo licitatórios essas peças. Acontece que a responsabilidade por montar o processo licitatório, ou seja, garantir que essas peças estejam presentes, não era de minha incumbência. [...]

O meu cargo, à época, era técnico, para “Coordenar e executar a elaboração de orçamentos técnicos e cronogramas de obras próprias e de convênios” e “Orientar a elaboração e a otimização dos projetos de engenharia”, como apresentado na Tabela 02 (abaixo), retirada Lei Ordinária "G" 2.262, de 6 de junho de 2018, em anexo, não constando nas competências do meu cargo a realização ou elaboração dos procedimentos licitatórios visando à contratação de obras, ou nenhuma outra atividade correlata com a elaboração ou montagem de processos licitatórios. Dessa forma, eu sempre elaborava os orçamentos com cálculo de BDI e com cotações conforme preconizava a lei. Por isso, a falta dessas peças no processo licitatório não pode ser, por conta da falta de atenção do responsável legal desse procedimento administrativo, imputada a mim. Como destacado na Tabela 01, retirada da Lei Ordinária "G" 2.287, de 29 de abril de 2019, o cargo de Diretor do Departamento de Compras, Licitações e Contratos tinha, entre outras atribuições específicas, as de:

- Gerenciar a realização dos procedimentos licitatórios visando à contratação de obras, serviços e à aquisição de bens de consumo e permanente para o Município;
- Elaborar normatizações referentes à área de processos licitatórios, por meio de políticas internas, desde que ratificadas pelo Secretário da Administração;
- Gerenciar os serviços pertinentes à elaboração de editais de licitações, analisando seus enquadramentos legais e respeitando as inovações da legislação que doutrina as atividades do Departamento, definindo a modalidade licitatória mais adequada para cada processo;
- Coordenar e orientar a equipe de servidores do Departamento, dentro das diretrizes legais que norteiam os procedimentos licitatórios;
- Receber e analisar todos os processos referentes à aquisição de materiais, contratação de serviços e obras, concessão de espaços físicos e oferta de bens, definindo a modalidade licitatória adequada para cada qual destas demandas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Auxiliar, quando possível, outros departamentos e Secretarias Municipais, objetivando a correta elaboração dos processos que motivam os certames licitatórios;
- Propor, quando for o caso, alterações em procedimentos e padrões na fase interna dos processos, sempre objetivando melhores resultados para a Administração em suas licitações, emitindo a análise preliminar necessária;
- Encaminhar minutas de editais para exame e emissão de parecer perante a Assessoria Jurídica;
- Dar transparência aos certames licitatórios realizados pelo Departamento;
- Analisar todos os pareceres jurídicos emitidos pela Assessoria Jurídica e, quando necessário ajustar os editais em consonância com as diretrizes recomendadas por esta consultoria jurídica;

Tabela 02 - Atribuições específicas do Diretor de Orçamento Técnico.

ÓRGÃO - SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
CARGO EM COMISSÃO - Diretor de Orçamento Técnico
ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS: - Coordenar e executar a elaboração de orçamentos técnicos e cronogramas de obras próprias e de convênios; - Orientar a elaboração e a otimização dos projetos de engenharia;

Fonte: Lei Ordinária "G" 2.262 de 6 de junho de 2018, Município de Toledo.

Assim, reforço que, conforme as atribuições do meu cargo, eu era responsável pela elaboração do orçamento técnico de engenharia, o qual eu realizei conforme as normas técnicas e legislações vigentes. Assim, não pode ser imputada a mim a responsabilidade de elaborar/montar o processo licitatório, já que esse procedimento administrativo não fazia parte das minhas funções. Ademais, a falta de uma peça dentro do processo licitatório, não prova que o responsável por elaborar essa peça não a fez, mas, sim, que o responsável por montar o processo não garantiu que ela estivesse ali. Tal função cabia, como já dito, ao Departamento de Compras, Licitações e Contratos do Município, na figura do seu Diretor, conforme Tabela 01.

10. Também gostaria de esclarecer que, quando digo que o Município não enviava o cálculo do BDI aberto nem as cotações de mercado nos processos licitatórios de obra, não estou afirmando que eu não realizava tais atividades, mas, sim, que o responsável legal por elaborar os processos de licitações não se atentava para tais requisitos da legislação. Não cabe, portanto, ser transferida para mim a responsabilidade por essas peças não estarem no processo licitatório. Ainda como forma de esclarecimento, gostaria de lembrar que o valor do BDI constava na planilha de orçamento. Só não constava no processo licitatório a folha do cálculo do BDI. Contudo, é importante lembrar que já foi comprovado neste processo que o valor do BDI, que consta na planilha orçamentária, está de acordo com a legislação, ou seja, está correto. Sendo assim, é importante destacar que não existe aqui um erro no cálculo do BDI, mas, tão somente, a sua não inclusão no processo licitatório por quem deveria tê-lo feito. [...]

João Francisco Tonsic (peça 87)

[...] No processo, é apontada como minha responsabilidade a falta do cálculo do BDI e as cotações de mercado no processo licitatório. Sabe-se que já foi declarado pela administração que o município não enviava no processo licitatórios essas peças. Acontece que a responsabilidade por montar o processo licitatório, ou seja, garantir que essas peças estejam presentes, não era de minha incumbência. [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O meu cargo era técnico de “Coordenar e executar a elaboração de orçamentos técnicos e cronogramas de obras próprias e de convênios”, “Gerir a contratação de terceirização de Projetos Técnicos, atuando na conferência e compatibilização dos projetos” e “Orientar a elaboração e a otimização dos projetos de engenharia”, como apresentado no Tabela 03, retirada Lei Ordinária “G” 2.238 de 04 de julho de 2017 em anexo, das quais não havia a realização dos procedimentos licitatórios visando à contratação de obras, ou nenhuma outra atividade correlata com a elaboração ou montagem de processos licitatórios. Dessa forma, eu sempre elaborava os orçamentos com cálculo de BDI e com cotações conforme preconizava a lei. Mas a falta dessas peças no processo licitatório não pode ser, por conta da falta de atenção dos responsáveis legais desses procedimentos administrativos, imputada a mim. [...]

Assim, conforme apresentado nas tabelas, reforço, que conforme as atribuições do meu cargo, eu era responsável pela elaboração do orçamento técnico de engenharia, do qual eu realizei conforme as normas técnicas e legislações vigentes. Assim, não podendo ser imputada a mim a responsabilidade de montar o processo licitatório, já que esse procedimento administrativo não fazia parte das minhas funções. Tal função cabia tanto ao Diretor de Projetos de Engenharia, como ao Departamento de Licitações, na figura do Diretor do Departamento de Licitações do Município. Em destaque, além das funções específicas do Diretor de Licitações constante na Tabela 01, na Tabela 02, pode-se verificar a função de “Organizar documentação e peças técnicas de processos licitatórios de obras.” de responsabilidade do Diretor de Projetos de Engenharia.

9. Dessa forma, solicito cordialmente que sejam revistas e retiradas as responsabilidades imputadas a mim no ACÓRDÃO Nº 998/24 - Segunda Câmara, com base no exposto neste documento. Também, solicito que eu não seja multado nem colocado em lista de responsáveis com contas irregulares. Também gostaria de esclarecer que quando digo que o município não envia o cálculo do BDI aberto nem as cotações de mercado nos processos licitatórios de obra, não estou afirmando que eu não realizava tais atividades, mas sim, que os responsáveis legais por elaborar os processos de licitações não se atentavam para tais requisitos. Não cabendo ser transferida a responsabilidade para mim. [...]

Assim, os recorrentes demandaram o provimento dos recursos a fim de que fosse reformado o acórdão recorrido, com o afastamento das multas aplicadas e a exclusão dos seus nomes da lista de responsáveis com contas irregulares.

Os recursos foram recebidos pelo Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, porquanto presente os pressupostos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 66 a 73 da LC nº 113/2005 (peça 48).

Por intermédio do Despacho nº 156/24-GATAP (peça 92), foi determinada a instrução do feito pela unidade técnica e a manifestação ministerial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu pelo não provimento dos recursos (Instrução nº 2978/24-CGM, peça 94):

[...] Ante o exposto pelos recorrentes, enfatize-se que JOÃO FRANCISCO TONSIC e WANDER DOUGLAS PIRES DE CAMARGO ocuparam os **cargos de engenheiro orçamentista e de diretor de orçamento técnico** e que, pela própria nomenclatura do cargo, não parece lógico concluir que não tenham responsabilidades. Além disso, em que pese os recorrentes sustentarem que as atribuições de seus cargos não incluíam as condutas pelas quais estão sendo responsabilizados, não propõem diretamente a ilegalidade processual a qual pretendiam. (destaco)

[...] Posto isto, consigna-se que o achado em questão trata da irregularidade quanto a não disponibilização, dentre a documentação apresentada pelo Município, do orçamento base que fundamentou a licitação, já que não houve a apresentação das cotações de itens de mercado e nem da composição do BID na planilha orçamentária de todos os procedimentos licitatórios.

O Município de Toledo, na fase de instrução de primeiro grau, não tentou se desincumbir das recomendações a ele dirigidas pela equipe de auditoria (peça nº 52), ao invés disso, afirmou ter adotado as medidas concretas de aprimoramento da gestão de obras municipais para que todo procedimento esteja adequado à legislação vigente e na fase de discussão da Matriz de Achados Preliminar (peça nº 05, fl. 124) admitiu que a Administração não tinha por hábito apresentar essa documentação nos processos licitatórios.

Na fase de instrução da Tomada de Contas Extraordinária, os ora recorrentes, alegaram que sempre realizarem as cotações de mercado em conformidade com a legislação vigente e que, por se tratar de edital que versa sobre execução da obra como empreitada por preço certo e global, não haveria necessidade de se discutir preços unitários, até porque o preço total do contrato/obra estaria em conformidade com os praticados no mercado naquela ocasião. Justificando agora, em fase recursal, acerca deste ponto, que se refere ao *“preço orçado global da obra está adequado ao preço de mercado e que não se discute preço unitário, não quis dizer de maneira alguma que é desnecessária a demonstração de preços unitários em edital de empreitada por preço certo e global, mas sim foi na intenção de dizer que o orçamento da obra estava adequado ao mercado, já que foi realizado conforme preconizava a lei, com BDI adequado e obtido as cotações dos itens não contemplados nas tabelas de referência”*.

Contudo, retomando a Proposta de Tomada de Contas Extraordinária elaborada pela COP (peça nº 3), da fundamentação do achado 3, extraímos que:

2.1. Achado 3: Projeto básico ou executivo inadequado e/ou insuficiente para detalhar os serviços

Em relação à obra 12555-36-2018 - Construção da Escola do Jardim Porto Alegre, foram constatadas as seguintes irregularidades nos projetos básicos: **falta de Estudos Técnicos Preliminares (ETPs); ausência na indicação das cotações de mercado; falta de detalhamento da composição do BDI; e falta de definição adequada dos recursos orçamentários provenientes de convênio federal.** (sem grifo no original)

[...] Outras irregularidades, que também podem causar prejuízos em renovações ou aditivos contratuais, foram identificadas pela falta de detalhamento orçamentário, no que diz respeito à apresentação das cotações de itens de mercado e na composição do BDI, tanto na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

planilha orçamentária base nas duas primeiras licitações (Concorrências n.º 12/2017 e n.º 12/2019), quanto na planilha contratada em todas as licitações, incluindo a Tomada de Preços n.º 10/2021, homologada em agosto de 2021. (sem grifo no original)

[...] Em relação às deficiências e ausências na indicação das cotações e no detalhamento na composição do BDI, tanto na planilha de orçamento base quanto da planilha contratual, a manifestação da administração na fase de discussão da Matriz de Achados Preliminar (Anexo 1 do Relatório de Auditoria n.º 16/21-COP, fls. 125 a 126) foi no sentido de confirmar que o Município não tem por prática a apresentação desses documentos no processo licitatório, do mesmo modo que foi citado para o caso dos ETPs, mas que irá padronizar a apresentação dessa documentação nos próximos processos licitatórios, para melhorar a transparência. Indicou também que a composição do BDI já havia sido apresentada na Tomada de Preços 10/2021, para sanar a deficiência apontada (Anexo 5 do Relatório de Auditoria n.º 16/21-COP, fls. 155 a 283), conforme demonstrado na Figura 2, a seguir, porém diante do histórico anterior de não apresentação da composição, a condição foi mantida.

(...) A falta da composição do BDI, imprescindível na orçamentação nas licitações de obras, pode fragilizar a avaliação das propostas apresentadas pelas empresas licitantes e causar dano ao erário em caso de eventual alteração contratual. Além disso, a ausência da composição do BDI está em desacordo com a jurisprudência vigente, cujo desconhecimento pelos agentes municipais ficou demonstrado neste caso, após as manifestações do jurisdicionado, principalmente com relação às Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas (TCU), uma vez que se trata de obra com recursos federais, com destaque para:

Decreto n.º 7.983/2013: Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências.

TCU 3.272/2011-Plenário: 9.1.1.9.4. subsidiariamente, cotação de mercado contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

TCU-Súmula n.º 258/2010: 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.

Ainda sobre esse assunto, além do Acórdão n.º 3021/15-Segunda Câmara do TCE-PR, que determina a aplicação de multas pela inexistência das taxas de BDI em planilha orçamentária e propõe recomendações para a revisão dos elementos do projeto básico, incluindo a compatibilidade entre a planilha orçamentária e projetos, há também o Acórdão n.º 2.622/2013-TCU-Plenário quanto à "obrigatoriedade de inclusão nos editais de licitação de composições de custos unitários de serviços e do detalhamento do BDI, com a devida discriminação de cada componente de custos, fundamental para conferir transparência e controle nas contratações de obras públicas, o que evita a ocorrência de lacunas dentro do orçamento e possibilita a verificação dos serviços e preços efetivamente contratados e sua adequação aos valores praticados pelo mercado". Já a indefinição de recursos orçamentários também foi confirmada durante a fase de discussão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Matriz de Achados Preliminar, como descrito no Ofício n.º 121/2021-CCI (Anexo 1 do Relatório de Auditoria n.º 16/21-COP, fl. 179), onde consta que são apenas citados os recursos oriundos do FNDE e a contrapartida do Município, mas sem definir a sua forma de aplicação.

Portanto, a elaboração do projeto com deficiências e a emissão de termo de referência, que acaba sendo um documento que atesta a adequação dos elementos para licitação, tendo apenas uma justificativa para contratação no lugar dos estudos técnicos preliminares (Anexo 5 do Relatório de Auditoria n.º 16/21-COP, fl. 43) e sem o detalhamento da composição do BDI, constitui descumprimento aos normativos citados anteriormente, e pode conduzir a atrasos na execução e aumento nos custos das obras, em virtude da necessidade de alteração do projeto básico, o que de fato ocorreu na Concorrência Pública n.º 12/2017, com três aditivos (Anexo 5 do Relatório de Auditoria n.º 16/21-COP, fls. 340 a 345), por causa de alterações no projeto de fundação (Anexo 6 do Relatório de Auditoria n.º 16/21 - COP, fls. 1 a 61), que acarretaram no aumento do prazo da execução e contribuíram para a paralisação da obra.

(...) Assim, diante do quadro de irregularidades que afrontam diretamente os ditames da Lei n.º 8.666/1993, com dispositivo destacado a seguir, como também a Resolução TCE-PR n.º 04/2006, resta necessária a responsabilização dos agentes que atuaram por ação ou omissão na causa das referidas irregularidades.

Art. 7º, § 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; II - **existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.** (grifo nosso)

Foi a partir deste cenário que a COP estabeleceu a conduta, o nexo causal e o dano na matriz de responsabilização inicial, que consta na Proposta de Tomada de Contas Extraordinária, fundamentando que ambos os recorrentes elaboraram orçamento base da CP nº 12/2019 em desacordo com os termos do Acórdão nº 3.272/2011-TCU-Plenário, ao não indicar as fontes das cotações de itens de mercado; bem como do Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário e da Súmula 258- TCU, ao não indicar a composição do BDI. Especificando ainda que na elaboração do orçamento base para licitação, deixaram de indicar as cotações e, principalmente, a composição detalhada do BDI, apresentando o documento em desacordo com jurisprudência vigente, o que pode conduzir a desperdício de recursos públicos, diante da dificuldade de definir adequadamente o dano ao erário, quando há a celebração de aditivos de valor (como os que ocorreram por duas vezes no Contrato nº 143/2018).

Cumprir observar ainda que a CGM, quanto ao tema do detalhamento do custo da obra, consignou, por meio da Instrução nº 3292/22 - CGM (peça nº 77), ser conveniente reproduzir os dispositivos da Lei nº 8.666/1993, que condicionam a Administração Pública a demonstrar detalhadamente no projeto básico os custos unitários dos itens envolvidos na contratação:

Art. 6 Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...) f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

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

(...) **§ 2 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;**

De igual modo, preceitua a Resolução nº 04/2006 do TCE/PR: Art. 5º. Todas as obras de engenharia em regime de execução indireta deverão possuir os seguintes documentos gerais de controle:

II - referente à fase de projeto:

(...) c) orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (art. 7º, § 1º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993);

Destacou-se ainda a necessidade de demonstração de preços unitários em edital de empreitada por preço certo e global, fixada na Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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:**

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

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

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação. (...)

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, **a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.** (Grifo adicionado)

Foi com base na Lei nº 8.666/1993 que esta unidade, ao instruir a presente TCE, conclui no sentido de que, ainda que não se possa identificar o dano efetivo ou dimensioná-lo, houve descumprimento ao mandamento legal disposto no inciso II, do parágrafo 2º, do art. 7º, haja vista o comportamento inadequado do Município de Toledo em relação à apresentação do orçamento base, justificando a aplicação da sanção que foi imposta aos recorrentes (multa administrativa prevista no art. 87, V, "c" da Lei Complementar Estadual nº 113/2005).

Portanto, não é possível acolher argumentos no sentido de que os recorrentes tenham realizado suas obrigações em conformidade com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legislação pertinente ou que as atividades apontadas como omissas não faziam parte das atribuições dos cargos, visualizando que as atribuições dos cargos não são atividades taxativas e que o momento para a arguição da ilegitimidade processual é tardio.

Razão pela qual, opina-se pelo não provimento dos Recursos de Revista, haja vista a ausência de elementos capazes de afastar a irregularidade acolhida no Acórdão, bem como as sanções que foram impostas aos recorrentes.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico pelo não provimento dos recursos.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, reitero o juízo de admissibilidade efetuado no Despacho nº 679/24-GCILB (peça 88), pois os recursos atendem aos requisitos legais.

No mérito, os recursos não merecem provimento.

Inicialmente, destaco que são incontroversas as irregularidades que levaram à aplicação das penalidades aos recorrentes, consistentes na ausência de indicação das cotações de itens de mercado e da composição detalhada do BDI na elaboração do orçamento base para licitação de obras públicas, pois os próprios recorrentes admitem a ocorrência dessas falhas em seus recursos.

Em resumo, os recorrentes alegaram que sempre elaboraram os orçamentos com cálculo de BDI e com cotações conforme a legislação, porém tais informações/documentos não constavam dos processos licitatórios porque os responsáveis pela condução das licitações não os exigiam. Os recorrentes defenderam que a sua responsabilidade era limitada à elaboração dos orçamentos, sem ingerência na condução das licitações.

Tais alegações de defesa não são suficientes para desconstituir o acórdão recorrido. Sendo responsáveis pelos orçamentos, é certo que os recorrentes tinham ou deveriam ter pleno conhecimento das exigências impostas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela antiga lei de licitações¹ (Lei nº 8.666/93) e pela jurisprudência vigente deste Tribunal² e do TCU³ quanto à obrigatoriedade de indicação das cotações de mercado e do detalhamento da composição do BDI junto ao processo licitatório.

Desse modo, os orçamentos pelos quais eram responsáveis deveriam ter sido acompanhados das indicações das fontes de cotações de itens de mercado e da composição detalhada do BDI, independentemente de qualquer solicitação dos responsáveis pela condução do processo licitatório, que, ressalte-se, presumidamente tinham menos conhecimento do que os recorrentes acerca das exigências legais atinentes aos orçamentos de obras públicas.

Além disso, é importante notar que, apesar de terem afirmado que sempre elaboravam os orçamentos com cálculo detalhado do BDI e com cotações nos termos legais, os recorrentes não juntaram um único documento aos seus recursos para provar o alegado.

Tão importante quanto informar o valor do BDI é fazer constar no orçamento o seu cálculo detalhado com a discriminação de cada componente de custos, vez que tal atividade é fundamental para conferir transparência e controle nas contratações de obras públicas.

Do mesmo modo, é fundamental que, para os itens do orçamento que não têm referência de preço em bases públicas, tais como o Sinapi ou o Sicro, exista comprovação da realização de cotações de preços, pois do contrário é impossível verificar a adequação do orçamento, dificultando o controle.

Por fim, convém ressaltar que, ainda que não se possa identificar o dano efetivo ou dimensioná-lo, os recorrentes descumpriram a ordem legal disposta no art. 7º, §2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93, justificando as sanções que foram a eles impostas no acórdão recorrido.

¹ Art. 7º, §2º, inc. II e art. 40, §2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93.

² Acórdão nº 3021/15-S2C.

³ TCU 3.272/2011-Plenário: 9.1.1.9.4. subsidiariamente, cotação de mercado contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.
TCU-Súmula n.º 258/2010: 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desta feita, acompanho os opinativos da CGM e do MPC, os quais adoto como razões de decidir e julgo pelo não provimento dos recursos.

VOTO

Ante o exposto, proponho o voto pelo **conhecimento** e, no mérito, pelo **não provimento** dos recursos de revista interpostos pelos senhores Wander Douglas Pires de Camargo e João Francisco Tonsic, mantendo incólume o Acórdão nº 998/24-S2C.

Com o trânsito em julgado da presente decisão, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções**, para as anotações e demais providências necessárias.

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 Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO, por unanimidade, em:

I- **Conhecer** e, no mérito, **negar provimento** dos recursos de revista interpostos pelos senhores Wander Douglas Pires de Camargo e João Francisco Tonsic, mantendo incólume o Acórdão nº 998/24-S2C; e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado da presente decisão, os autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções**, para as anotações e demais providências necessárias.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 20.

Plenário Virtual, 24 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual

TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente