



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 146579/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE AGUDOS DO SUL
INTERESSADO: ALOM CONSTRUÇÕES EIRELI, ANA LUCIA ODEBRECHT
MASSARO TOSSIN, JESSE DA ROCHA ZOELLNER,
MUNICÍPIO DE AGUDOS DO SUL
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2917/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Suposta irregularidade no orçamento e nas planilhas orçamentárias do certame. Não identificado. Obedecidas integralmente as regras da lei de licitações. Pela improcedência.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulada pela Alom Construções, em face do edital de Concorrência Eletrônica n.º 01/2024 do Município de Agudos do Sul, cujo objeto é a *“construção de uma escola 9 (nove) salas com quadra padrão FNDE”*.

Sustenta a representante que o edital apresentaria vícios de legalidade, por manifesto descumprimento ao comando inscrito no art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/1993¹, haja vista que o orçamento utilizado pela municipalidade, nos itens 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.4.2, 5.4.4 e 12.3.1 supostamente foram elaborados com base em orçamento de valores inexequíveis.

Na sequência, a representante apresentou emenda à inicial junto à peça n.º 14, sustentando que o edital não incluiu da forma devida os custos relacionados e praticados à realidade de mercado. Relata que, para viabilizar a participação equilibrada e justa de todos os pretendentes, dando clareza e transparência ao processo, é imprescindível constar expressamente a previsão de

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 sequência:
(...)
II - projeto executivo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

todos os custos em planilha orçamentária, contudo, os itens 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.4.2, 5.4.4 e 12.3.1 do edital tratariam os custos de maneira genérica.

Argumenta que não há como conceber a continuidade do certame quando a planilha orçamentária é deficitária e não estabelece expressamente os custos unitários necessários, de modo que o procedimento licitatório deve ser suspenso cautelarmente.

Por meio do Despacho n.º 418/24 (peça 15), preliminarmente ao juízo de admissibilidade, determinei a manifestação preliminar do município.

Em manifestação preliminar (peça 19/24), a municipalidade anexou cópia da tramitação interna do certame, bem como do edital do procedimento licitatório, sustentando que todo o processo tramitou em conformidade com a legislação, tendo a empresa Hope Construtora Ltda se sagrado como vencedora. Esclarece que a obra é vultosa, tendo havido diversos questionamentos, que foram prontamente respondidos e/ou corrigidos pelo setor técnico da prefeitura, inexistindo ilegalidade ou obscuridade. Sustenta que a representação está fundada em mero inconformismo da empresa que não conseguiu oferecer a melhor proposta.

Por meio do Despacho n.º 490/24 (peça 25) recebi a presente Representação da Lei de Licitações, bem como indeferi o pedido cautelar. Ato seguinte, determinei a autuação e citação do Município de Agudos do Sul para manifestação nos autos.

O **Município de Agudos do Sul** apresentou sua defesa junto às peças 31 a 44, aduzindo que o edital e toda a documentação relativa ao processo licitatório foi disponibilizado no portal da transparência da Prefeitura, informando o link de acesso² (peça 31, fl. 14). Alega que o processo foi conduzido de acordo com a Lei n.º 8.666/1993 e com a Lei n.º 14.133/2021 e que a análise do procedimento demonstra a conformidade com as exigências legais e normativas.

Explica que de acordo com o artigo 18 da Lei n.º 14.133/2021, a fase preparatória do processo licitatório deve observar uma série de requisitos, incluindo a descrição da necessidade da contratação, definição do objeto e elaboração do

² Disponível em < https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-167/con_licitacoes.faces > Acesso em 20/08/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

orçamento estimado, assim como afirma ter cumprido com todas as exigências legais. Alude que a documentação anexa comprova que tais requisitos foram atendidos, com a elaboração de estudos técnicos preliminares e termos de referência adequados, tendo este último sido aprovado e publicado de acordo com as normas legais.

Igualmente, sustenta que a estimativa de preços foi elaborada com base em dados de mercado e pesquisas de preços, seguindo as diretrizes para a definição do valor estimado da contratação, considerando os parâmetros de mercado e as peculiaridades do local.

Expressa que as impugnações apresentadas foram prontamente respondidas pelo setor técnico da prefeitura, com a devida correção dos equívocos identificados e com os ajustes necessários nas planilhas orçamentárias. Somente após as correções, foi realizada a adjudicação do objeto e a homologação do resultado. Assim, pede pela improcedência desta representação.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal** apresentou a Instrução n.º 3.693/24 (peça 45), manifestando-se pela improcedência da presente representação, por não constatar qualquer ilegalidade no procedimento licitatório.

O **Ministério Público de Contas** apresentou o Parecer n.º 726/24 (peça 46) corroborando com o entendimento da unidade técnica pela improcedência da Representação.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A representante argumenta que o edital contém irregularidades, uma vez que não cumpre o que está estabelecido no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/1993³, pois o orçamento formulado em parte dos itens seria inexecutável. Argumenta que o edital não incluiu de maneira adequada os custos relacionados e praticados no mercado. Ela afirma que, para garantir uma participação justa e equilibrada de todos os interessados, além de assegurar clareza

³ 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 sequência:

(...)

II - projeto executivo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e transparência ao processo, é essencial que todos os custos sejam detalhados em uma planilha orçamentária. Contudo, os itens 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.4.2, 5.4.4 e 12.3.1 do edital abordariam os custos de forma genérica.

Para melhor compreensão das irregularidades narradas, entendo pela divisão das pretensões em 2 (dois) tópicos:

a) Dos itens 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.4.2, 5.4.4 e 12.3.1 do edital que estariam baseados em orçamento inexequível:

Preliminarmente, é importante ressaltar que, previamente a elaboração do instrumento convocatório, é conduzido estudo detalhado sobre o produto ou serviço a ser adquirido, o que corresponde à fase interna da licitação, nos termos do artigo 18 da Lei n.º 14.133/2021⁴. Este estudo abrange a análise da necessidade específica do órgão licitante, a definição da finalidade do item adquirido e a identificação das normas jurídicas pertinentes, assegurando que o processo licitatório seja estruturado de forma correta e eficiente.

Em razão disso, ao publicar o edital de licitação, a entidade responsável estabelece especificações detalhadas do produto ou serviço que será objeto do certame, fundamentadas nos critérios e objetivos definidos na fase de planejamento, de modo que o estabelecido no instrumento convocatório alcance sua finalidade.

⁴ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V a elaboração do edital de licitação;

VI a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, é essencial que todas as partes envolvidas sigam rigorosamente os parâmetros estabelecidos no edital para garantir a transparência, a equidade e a legalidade do processo. O cumprimento dessas diretrizes não apenas promove a justiça no processo licitatório, mas também assegura que os resultados atendam às necessidades reais da administração pública e dos cidadãos.

Da mesma maneira, a elaboração da estimativa de preços é parte da fase interna da licitação e exige a formulação de estudo técnico preliminar direcionado a esta finalidade.

Para demonstrar que foi realizada essa etapa do processo licitatório, a municipalidade anexou todas as planilhas orçamentárias utilizadas no certame junto a peça n.º 37, as quais já apresentavam as modificações decorrentes de irregularidades identificadas quando nas primeiras impugnações do edital.

O responsável técnico da obra, o engenheiro Guilherme Moletta, se manifestou quanto ao suposto valor inexequível, explicando (cf. documento anexado pela representante na peça 06):

“Com relação ao questionamento referente a obra estar com valor inexequível, temos as seguintes considerações: Considerando que a obra apresenta o custo por metro quadrado de R\$ 3.604,27/m², considerando que o Custo Unitário Básico de Construção - CUB/PR usado como referência (em anexo) para uma edificação similar PADRÃO NORMAL estar com o valor de R\$ 2.427,96/m², então temos que o valor atual para a execução da obra está com aproximadamente 49% acima do valor de referência utilizado. Sendo assim, vamos desconsiderar o pedido de impugnação, visto que a obra apresenta valor total mais que suficiente para a execução.”

A Coordenadoria de Gestão Municipal desta Corte de Contas corrobora com o engenheiro em seu parecer (peça 45, fl. 7):

“Tendo por referência tais informações, essa Unidade Técnica pode **observar que os valores apresentados dos itens apontados, contidos na planilha orçamentária (peça 37), não demonstram ser inexequíveis, tal como argumenta a empresa representante.** Assim, não conseguiu trazer aos autos, indícios suficientes que comprovem alguma irregularidade nesse sentido. Com base na vasta documentação trazida pela Administração Pública, por meio de apurada análise, esta Unidade entende que **todos os pontos questionados e todas as situações que demandavam algum ajuste (peça 21, fl. 10), foram realizados, restando clara a integridade de todo processo**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitatório em questão. Portanto, tal apontamento não merece ser acolhido na presente Representação.”

A alegação de que o edital foi elaborado com base em orçamento de valores inexequíveis sugere que os valores previstos para nortear o certame não são sustentáveis ou atingíveis. Contudo, quando a municipalidade comprova que a fase interna da licitação foi conduzida de maneira adequada e em conformidade com a legislação – como demonstra ser o caso ora analisado – as alegações de que o edital foi baseado em valores inexequíveis perde sua fundamentação.

A conformidade com a legislação durante a fase interna, vinculada à adequação das estimativas de custos a realidade do mercado, garante a viabilidade econômica dos itens previstos no edital. De igual modo, a representante não logrou êxito em demonstrar, de forma irrefutável, que os valores previstos não são exequíveis.

Dessa maneira, entendida a importância da fase interna da licitação e comprovada pela municipalidade sua execução nos moldes do que exige a legislação⁵, não há óbice para aduzir que o edital foi elaborado com base em orçamento de valores exequíveis.

Destarte, corroboro com o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, de que não houve irregularidade no orçamento disposto no edital de licitação.

⁵ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V a elaboração do edital de licitação;

VI a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Da suposta planilha deficitária que não reflete a realidade do mercado:

De acordo com a representante, existe uma suposta falta de inclusão de custos relacionados à realidade de mercado na planilha orçamentária do edital da Concorrência Eletrônica n.º 01/2024.

A respeito da planilha orçamentária, o artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93⁶ dispõe que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

De igual modo, exige que a administração pública prepare a estimativa de despesas com base em parâmetros de mercado e que os valores estimados sejam compatíveis com os preços praticados na região e nas condições do contrato, devendo incluir a descrição minuciosa dos itens, a composição dos custos e o acompanhamento de valores de mercado. Estes requisitos são **imprescindíveis** para a viabilidade econômica do contrato. A elaboração adequada das planilhas orçamentárias permite um melhor planejamento, controle financeiro do contrato e uma concorrência justa.

No caso em tela, o município apresentou junto ao seu contraditório as planilhas orçamentárias utilizadas no certame (peças 7 e 37), demonstrando que se encaixam no exigido pela legislação.

Neste sentido, a Coordenadoria de Gestão Municipal, em análise dos documentos anexos ao processo, conclui que (peça 45, fl. 9):

“Tal como já analisado no item anterior, as planilhas orçamentárias supramencionadas, apresentadas pela Administração Pública (peça 7 e 37), encontram-se adequadas aos preceitos da Lei n.º 8.666/93, contendo os valores unitários dos itens requisitados. Dessa forma, esta Coordenadoria não vislumbra irregularidade alguma nesse sentido e conclui que a empresa representada não carece de razão.

Diante dos fatos, esta Unidade não constata qualquer ilegalidade na situação exposta e opina pela improcedência da

⁶ 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 sequência:

(...)

§ 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Representação da Lei nº 8.666/93, corroborando com o entendimento do Relator no Despacho nº 490/24 – GCFSC (peça 25).”

Conforme citado na análise do item anterior, compreendo que o município seguiu integralmente a legislação aplicável, não restando demonstrado pela representante que a planilha foi elaborada de maneira genérica. Assim, novamente corroboro com o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, de que a planilha orçamentária apresentada pelo município não carece de informações além daquelas já mencionadas no edital, retratando a realidade do mercado.

Por todos os motivos expostos, compreendo que não houve irregularidade na elaboração e apresentação das planilhas orçamentárias da Concorrência Eletrônica n.º 01/2024 do Município de Agudos do Sul.

III. VOTO

Desta forma, conforme fundamentação acima exposta, **VOTO** no sentido de que este Tribunal julgue **improcedente** a presente Representação da Lei de Licitações, por inexistir irregularidade no edital da Concorrência Eletrônica n.º 01/2024 do Município de Agudos do Sul.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos artigos 168, inciso VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno⁷.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

⁷ Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

Julgar **improcedente** a presente Representação da Lei de Licitações, por inexistir irregularidade no edital da Concorrência Eletrônica n.º 01/2024 do Município de Agudos do Sul.

Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos artigos 168, inciso VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 12 de setembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente