



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 770442/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PLATINA
INTERESSADO: GILSON DE JESUS ESTEVES, JOSÉ DA SILVA COELHO NETO, MULTSERV LTDA, MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PLATINA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2965/25 - Tribunal Pleno

Representação de Lei de Licitações. Edital concorrência pública. Administração local. Inclusão na taxa BDI. Custo deve ser individualizado. Procedência parcial e recomendação.

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, proposta por MULTSERV LTDA. em razão de supostas irregularidades havidas no Edital de Concorrência Eletrônica Nº 13/2024, promovida pelo Município de Santo Antônio da Platina, cujo objeto é a contratação de empresa com registro no Conselho de Classe Competente, a qual fornecerá materiais e mão de obra, para construção de uma Estação de Transbordo de Resíduos Sólidos, no Aterro Sanitário Municipal, com prazo de execução de 240 dias, conforme projetos, orçamento, memorial e cronogramas, bem como demais exigências estabelecidas no Termo de Referência e seus anexos.

A representante, em resumo, aponta a ocorrência das seguintes supostas irregularidades, *in verbis*:

- **DIVERGÊNCIA DE VALORES DE MERCADO**

Diversos itens constantes da planilha orçamentária apresentam valores significativamente abaixo do praticado no mercado. Essa discrepância inviabiliza a execução adequada dos serviços sem prejuízo da qualidade, comprometendo tanto a viabilidade financeira quanto o cumprimento dos requisitos exigidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O artigo 23, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o orçamento estimativo é um dos elementos essenciais do processo licitatório. Esse orçamento deve refletir valores reais de mercado, considerando que a Administração Pública tem a responsabilidade de assegurar que a contratação atenda aos princípios da economicidade e exequibilidade.

• DIVERGÊNCIA DE VALORES DE LOCAÇÃO DE CONTAINER

A planilha apresenta um valor de locação de container no valor de R\$178,15, que não condiz com a realidade de mercado, mesmo considerando-se um container de dimensões reduzidas. Esse valor torna a execução do serviço financeiramente inviável. Além disso, a função exata deste container menor não é especificada, sugerindo que o edital carece de detalhes sobre sua utilização no projeto. Os preços indicados pela Tabela Sinapi não representam os valores praticados em cidades do interior, cuja oferta diverge de grandes centros comerciais do Brasil ou do próprio estado do Paraná.

• AUSÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL E RESPONSÁVEIS TÉCNICOS

Observa-se que o orçamento não contempla um responsável técnico, como mestre de obras, engenheiro ou encarregado, essencial para assegurar a conformidade e segurança na execução de um projeto desse porte. A ausência desses profissionais no orçamento compromete a fiscalização e qualidade da obra, estando em desacordo com os requisitos mínimos de gestão de obras.

Ainda quanto ao orçamento, dada a complexidade da obra, é necessário a empresa disponibilizar um engenheiro responsável para acompanhamento da sondagem, locação, perfuração de estacas, ou seja, todas as etapas da obra e desta forma precisamos ter o custo de um engenheiro fixo na obra, além de um mestre de obras para controlar as várias frentes de serviço da obra. Isso se caracteriza como ADMINISTRAÇÃO LOCAL, e não administração CENTRAL que conta no BDI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

• INADEQUAÇÃO NA ESPECIFICAÇÃO DE ESTACAS

Na prancha 01/02 do projeto estrutural, diz que, as estacas precisam ser perfuradas até 10m de profundidade, e armadas 10 m de comprimento, desde o baldrame. Porém, na prancha 02/02, nos mostra cotas de estacas menores de 10 metros. Desta forma, as estacas não estarão em coerência com o solicitado na prancha 01/02, pois não terão armação até 10 m de profundidade, o que com certeza irá impactar na função estrutural do elemento de fundação.

• AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DO SOLO

Já que a sondagem deverá ser feita pela contratada, como diz o memorial descritivo, salientamos que as estacas foram previstas e calculadas sem o estudo preliminar do solo. Além deste ensaio não ter seu custo contemplado em planilha orçamentária, poderemos ter alteração no método de fundação previsto, pois não conhecemos a real condição do solo em que a obra será feita.

• AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE VALORES PARA AS INSTALAÇÕES DA OBRA

O memorial descritivo indica que toda a instalação para realização da obra, é responsabilidade da contratada. Não existe previsibilidade orçamentária na planilha de composição de custos, para a implementação do Canteiro de Obras. No orçamento nas instalações provisórias, temos apenas um container pequeno, para guarda de materiais, sem sanitário e espaço para escritório, como o próprio memorial descritivo pede, e ainda com valor incompatível com o mercado, conforme descrito no item 2.2 do nosso pedido.

• ERROS TÉCNICOS NO PROJETO DE ENGENHARIA

Foram identificados problemas técnicos graves que comprometem a execução do projeto, conforme verificado pela nossa equipe técnica:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ALTURA DA COBERTURA

A altura foi alterada para 6,50 metros, porém não foram observados os cálculos corretos para a fundação e estrutura. Não ficou demonstrado nas planilhas de composição de custo os valores necessários para que não existam problemas estruturais devido ao aumento do telhado do transbordo.

CRONOGRAMA FÍSICO – FINANCEIRO

Outro ponto importante com relação ao custo, é o cronograma estipulado de 8 meses de execução de obra, que dificulta e encarece a mobilização de empresas distantes, favorecendo empresas locais e regionais, já que o orçamento não contempla esse custo de mobilização de máquinas, equipes, ferramentas, etc. Lembramos que a obra não tem caráter de urgência, pois se assim o fosse, não haveria previsão para 8 meses de uma obra que, em 3 meses, seria possível a sua conclusão.

Ao final, a Representante requereu:

- a) a suspensão cautelar do processo licitatório;
- b) que sejam corrigidos os valores estimados na planilha orçamentária;
- c) que sejam previstos na planilha orçamentária e no edital os profissionais necessários para a administração local da obra, incluindo fiscal de contrato, gestor de contrato, mestre de obras e engenheiro responsável e;
- d) que seja revisada a especificação dos métodos e materiais, especialmente no que se refere à profundidade das estacas, altura do telhado, a fim de assegurar que atendam aos requisitos de segurança e eficiência para o solo e estrutura da obra.

Por meio do Despacho nº 1872/24 (peça 16) determinei a manifestação prévia do Representado para que trouxesse informações que entendi necessárias para formar adequadamente o juízo de admissibilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A municipalidade juntou sua resposta à peça 19 e, em síntese, alegou que:

- **Quanto à divergência de valores de mercado**

Todas as bases de custo utilizadas no orçamento são do 2º semestre de 2024, de bases amplamente utilizadas em todo o Brasil como SINAPI, SICRO e ORSE, portando devidamente atualizadas e dentro dos valores de mercado.

- **Quanto a divergência de valores de locação de container**

- A alegação não merece prosperar, para a locação de container foi realizado a cotação com empresas locais consolidadas e específicas em locação de equipamentos de construção civil. O valor utilizado no orçamento de R\$178,15 representa o valor médio encontrado nas pesquisas de mercado de R\$146,67 acrescido do BDI de 21,46%.

- **Quanto a ausência de administração local e responsáveis técnicos**

Para o projeto foi adotado o BDI (Bonificações e Despesas Indiretas) BDI de 21,46%, dentro dos limites estabelecidos pelo Acórdão 2622/2013 – TCU – Plenário conforme demonstrativo anexo ao certame. Estes custos citados pela solicitante estão inclusos nos valores de BDI adotados

- **Quanto à inadequação na especificação de estaca**

As diferenças de cotas entre uma estaca e outra se dão por conta da linha do nível do terreno (linha marrom na prancha 01/02), devem ser consideradas as cotas de profundidade da prancha 02/02. Esta divergência não impacta na função estrutural do elemento de fundação.

- **Quanto a ausência de estudo prévio do solo**

A profundidade das estacas foi estimada com base em um estudo anterior de solo existente durante o processo de regularização do aterro sanitário.

- **Quanto a ausência de previsão de valores para as instalações da obra**

Os respectivos valores de instalações da obra estão inclusos no item de BDI (benefícios e despesas indiretos) utilizado no orçamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- **Quanto à altura insuficiente da cobertura**

A altura foi alterada conforme solicitação, com a sua respectiva atualização de seus quantitativos. A afirmação de que não foram observados os cálculos correto para a fundação da estrutura não traz embasamento técnico que demonstre efetivamente o erro estrutural e a sua localização e quantificação.

- **Quanto ao cronograma físico financeiro**

A definição de caráter de urgência é única e exclusiva do município, não cabe a empresa que sequer participou do processo licitatório a definição sobre urgência. Em relação ao prazo estabelecido no cronograma está compatível com as atividades relacionadas no projeto.

Na sequência, pelo Despacho nº 2058/24 – GCILB (peça 21), recebi a presente Representação em todas as supostas irregularidades apontadas, entretanto indeferi a medida cautelar pleiteada em razão da ausência de seus requisitos desta.

Oportunizado o contraditório, os interessados se manifestaram nas peças processuais 28-29 e 34-37.

Em análise das manifestações de contraditório, a Coordenadoria de Obras Públicas - COP exarou a Instrução 50/25 (peça 39), mediante a qual concluiu pela perda de objeto de alguns itens e arquivamento do feito.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar - CAIS, na Instrução 207/25 (peça 40), corroborou integralmente a fundamentação ventilada pela COP, contudo quanto a conclusão entendeu pela procedência parcial da Representação para expedir a recomendação ao município de Santo Antônio da Platina para que não inclua a administração local na taxa BDI, bem como os demais custos diretos e identificáveis.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer 717/25-7PC (peça 41), concordou com a conclusão da CAIS pela procedência parcial da Representação com expedição de recomendação.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2 FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, trata-se de Representação da Lei de Licitações acerca de supostas irregularidades no Edital de Concorrência Eletrônica nº 13/2024, do Município de Santo Antônio da Platina, que visa contratar empresa habilitada para fornecer materiais e mão de obra na construção de uma Estação de Transbordo de Resíduos Sólidos no aterro municipal, com prazo de execução de 240 dias, conforme especificações do Termo de Referência.

Os pontos de insurgência foram os seguintes:

- DIVERGÊNCIA DE VALORES DE MERCADO
- DIVERGÊNCIA DE VALORES DE LOCAÇÃO DE CONTAINER
- AUSÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL E RESPONSÁVEIS TÉCNICOS
- INADEQUAÇÃO NA ESPECIFICAÇÃO DE ESTACAS
- AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DO SOLO
- AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE VALORES PARA AS INSTALAÇÕES DA OBRA
- ERROS TÉCNICOS NO PROJETO DE ENGENHARIA

Com relação à alegação de divergência de valores de mercado, denota-se que a empresa Representante não apresentou individualização de quais itens estariam com valores divergentes em relação ao mercado. Em contrapartida, o município de Santo Antônio da Platina informou que as bases de custos utilizadas no orçamento são do segundo semestre de 2024 e foram amplamente utilizadas em todo o território nacional.

Assim, entendo pela improcedência deste tópico da Representação, eis que carece de elementos que comprovem a divergência de preços entre os itens constantes da planilha orçamentária e o valor de mercado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao item referente à divergência de valores de locação de container, verifica-se que à Representante não assiste razão. A municipalidade apresentou de forma clara e documentada os três valores que compuseram o custo, havendo, inclusive, o recolhimento da respectiva ART de orçamento, o que atribui a responsabilidade técnica e legal ao profissional que o elaborou. Ademais, o fato de a obra já estar em andamento evidencia a viabilidade dos preços orçados. Assim, conclui-se pela improcedência do referido item.

Sobre a suposta ausência de administração local e responsável técnico, constatou-se que o município Representado afirmou estarem tais custos incluídos no BDI adotado, o qual se encontra dentro dos parâmetros fixados pelo Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário.

Contudo, corroboro o entendimento da COP de que os custos de administração local deveriam ter sido discriminados de forma individualizada no orçamento.

Conforme bem pontuou a CAIS¹:

Sendo um custo plenamente identificável e direto, deve a Administração o inserir na planilha de custos e não na taxa do BDI. Salieta-se que não é somente a transparência que enseja tal atuação, mas também a competitividade. Com a maior descrição e objetificação dos custos, gera-se mais previsibilidade e fomento a participação de agentes econômicos que, em razão do desconhecimento, não estariam dispostos a participar do certame. Isto acarreta o aumento a competição e, por consequência, diminuição do preço.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União²:

Os custos que podem ser identificados, quantificados e mensurados na planilha de custos diretos, por estarem relacionados diretamente com o objeto da obra, não devem integrar a taxa de BDI, tais como: administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, dentre outros. Por

¹ Peça 40, pág. 6.

² Acórdão 2622/2013 do TCU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

outro lado, os componentes que devem formar a taxa de BDI são os seguintes: administração central, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração do particular e tributos incidentes sobre o faturamento. As principais conclusões acerca dos aspectos conceituais e da forma de mensuração de cada componente do BDI estão sintetizadas a seguir.

Portanto, tem-se que os valores da administração local deveriam ter sido individualizados. Não obstante não tenha havido tal discriminação, não há indícios de dano e a falha isoladamente não é suficiente para ensejar a invalidação de todo o certame.

Assim, considero adequada a emissão de recomendação à entidade municipal para que a administração local não esteja incluída no BDI em novas licitações.

No que concerne à alegada inadequação na especificação das estacas, a COP informou que a correção foi efetivada quando da impugnação da empresa ao município, inexistindo, portanto, subsistência da controvérsia, o que implica a consequente perda superveniente do objeto.

Relativamente à alegada ausência de estudo prévio do solo, acolhe-se integralmente o entendimento exarado pela COP, no sentido de que a profundidade das estacas foi estimada com base em estudo anterior realizado durante o processo de regularização do aterro sanitário. A manifestação apresentada, aliada à ART da obra, que confere responsabilidade técnica e legal ao profissional autor do projeto, bem como à efetiva execução das estacas, comprovada pela terceira medição constante do PIT/SIM-AM (acompanhamento nº 4, de 13/05/2025, com data de envio e processamento em 23/06/2025), mostram-se suficientes para afastar os questionamentos formulados pela empresa, não subsistindo fundamento para acolher a Representação nesse ponto.

Ainda, a parte Representante alegou a existência de erros técnicos no projeto de engenharia. O primeiro seria referente a altura insuficiente da cobertura, que foi alterada para 6,5 metros. Porém, quanto a este item também



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

houve a perda de objeto, ante a correção do item em resposta à impugnação da empresa (justificativa técnica à peça 19, fls. 166-167).

O outro erro técnico no projeto diz respeito ao cronograma físico-financeiro. Em análise, a COP concluiu que o prazo estabelecido no cronograma estaria compatível com as atividades relacionadas no projeto. Não havendo indicação de falha ou irregularidade no cronograma, e considerando que a obra possui responsável técnico, entendo que é de discricionariedade do gestor a deliberação quanto à urgência, ou não, do empreendimento. Portanto, considero o item improcedente.

3 VOTO

Diante de todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela parcial procedência da presente Representação, com expedição de recomendação ao Município de Santo Antônio da Platina, para que não inclua, em próximos certames, a administração local na taxa BDI, bem como os demais custos diretos e identificáveis.

Após o trânsito em julgado da decisão, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a Representação, com expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Santo Antônio da Platina, para que não inclua, em próximos certames, a administração local na taxa BDI, bem como os demais custos diretos e identificáveis;

II – determinar, após o trânsito em julgado, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

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

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

Plenário Virtual, 23 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente