



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 810106/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TIJUCAS DO SUL
INTERESSADO: ALOM CONSTRUÇOES EIRELI, JOSE ALTAIR MOREIRA,
MUNICÍPIO DE TIJUCAS DO SUL
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 72/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Concorrência Pública n.º 03/2023. Município de Tijucas do Sul. Contratação de empresa especializada para construção do novo paço municipal e para o atendimento de demandas da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento. 2. Suspensão do certame, homologada pelo Tribunal Pleno. Ausência de previsão no edital, como custo unitário direto, de item relativo às despesas com a Administração Local. Ausência de discriminação dos custos envolvidos na composição do BDI – Bonificações e Despesas Indiretas estipulado. 3. Indicação em separado das despesas com a Administração Local, mantido o BDI, e retomada do certame pelo Município, sem o conhecimento deste Tribunal. Formalização do contrato com a empresa representante. Início das obras. 4. Procedência da representação. Aplicação da multa prevista no art. 87, III, “f”, da Lei Complementar n.º 113/05 ao alcaide. Determinações para que o ente, nos editais de licitação referentes a obras, (a) inclua na planilha orçamentária as despesas com a Administração Local em item próprio, como custo direto da obra; (b) exclua os itens orçamentários passíveis de individualização do cômputo do BDI; e (c) discrimine os custos envolvidos na composição do BDI sem utilizar a expressão “verba” ou unidades genéricas.

RELATÓRIO

Trata-se de REPRESENTAÇÃO DA LEI N.º 8.666/93 com pedido de medida cautelar apresentada pela empresa ALOM CONSTRUÇÕES EIRELI, versando sobre supostas irregularidades no edital do Concorrência Pública n.º 03/2023 do Município de Tijucas do Sul, tendo por objeto “(...) a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DO**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NOVO PAÇO MUNICIPAL, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DA PREFEITURA DE TIJUCAS DO SUL/PR”, pelo **valor máximo de R\$ 5.302.313,54** (cinco milhões, trezentos e dois mil, trezentos e treze reais e cinquenta e quatro centavos).

2. A representante, em síntese, questiona a ausência de previsão na planilha orçamentária da licitação, como custo unitário direto, do item relativo às despesas com a Administração Local.

3. Aduz que tal indeterminação configura manifesto descumprimento ao comando inscrito no art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/1993 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, notadamente quanto ao disposto nos Acórdãos n.º 2.369/20112 e n.º 325/20073, contrariando também o decidido no Acórdão n.º 2079/214 do Tribunal Pleno desta Corte de Contas.

4. Sustenta que a questão foi objeto de impugnação ao edital, consoante Ofício n.º 069/2023, datado de 05/12/2023, mas a Comissão Permanente de Licitação do Município de Tijucas do Sul, em 08/12/2023, indeferiu o pedido de correção do edital sem analisar a questão, e “apresentou respostas sem enfrentar explicitamente a vigência e eficácia do comando normativo federal supramencionado (art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993), sem respeitar a firme e sólida jurisprudência do TCU sobre a matéria em discussão; e sem ao menos explicitar, de modo claro, suficiente e congruente, por que não foram considerados os itens necessários à plena execução da obra na planilha orçamentária”.

5. Ao final, **requer** que este Tribunal:

“a) imediatamente receba, atue e distribua esta Denúncia ao Excelentíssimo Conselheiro competente de forma sigilosa e em regime de urgência, nos termos dos arts. 33 e 35 da Lei Orgânica do TCE-PR;

b) determine a imediata concessão de Medida Cautelar em desfavor da Prefeitura Municipal de Tijucas do Sul-PR, impondo à denunciada o dever de imediatamente suspender o andamento de todos os atos administrativos relativos a tal licitação pública, até que sobrevenha o julgamento definitivo desse Egrégio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre as relevantes questões jurídicas ora suscitadas, nos termos do art. 53, parágrafo 2º, inciso IV, da Lei Orgânica do TCE-PR;

c) seja este denunciante eletronicamente notificado de todos os atos e andamentos processuais relativos à presente Denúncia, na condição de parte interessada, na forma do art. 37 da Lei Orgânica do TCEPR”.

6. Consoante Despacho n.º 309/23-GATBC (peça 10), **determinei a suspensão do certame**, até posterior deliberação, e a intimação do Município, na pessoa de seu representante legal, para exercício do contraditório, no prazo de 15 (quinze) dias. Na ocasião, mencionei o que seria um **segundo fundamento** ao deferimento da medida:

A planilha de custos anexada ao presente processo também não discrimina os custos envolvidos na composição do BDI estipulado, o que afronta a Súmula 258 do Tribunal de Contas da União, que assim dispõe:

SÚMULA TCU 258: 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.

7. **A suspensão da licitação foi ratificada** pelo colegiado, **nos termos do Acórdão n.º 3825/23-Tribunal Pleno** (peça 17).

8. O Município de Tijucas do Sul, representado pelo Prefeito José Altair Moreira, por intermédio da petição n.º 813733/23 (peças 12-14), juntou documentação comprovando a suspensão da Concorrência Pública n.º 003/2023, em cumprimento ao Despacho n.º 309/23-GATBC (peça 10).

9. A Diretoria de Protocolo, mediante Certidão de Decurso de Prazo n.º 72/24-DP (peça 19), atestou que o prazo para exercício do contraditório concedido havia expirado em 06/02/2024, sem apresentação de resposta. Nova intimação foi realizada, e posteriormente reiterada, nos termos do Despacho n.º 36/24-GATBC (peça 20).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10. Após certificado pela Diretoria de Protocolo o decurso de prazo para manifestação (Certidão n.º 316/24-DP, peça 23), o Município de Tijucas do Sul, representado pelo Prefeito José Altair Moreira, por intermédio das petições n.º 274640/24 (peças 24-26) e n.º 278807/24 (peças 27-33), apresentou, intempestivamente, esclarecimentos e documentos, admitidos nos termos do Despacho n.º 100/24-GATBC (peça 34).

11. Seguiu-se a análise da Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução n.º 2685/24 (peça 36), subscrita pelo Auditor de Controle Externo Edilson Gonçalves Liberal e pelo Coordenador Levi Rodrigues Vaz, que propôs nova **intimação** do Município de Tijucas do Sul, nos seguintes termos:

Assim, o edital da Concorrência Pública n.º 03/2023 não deixa claro qual foram os índices aplicados para o cálculo do BDI imposto pela Administração, nem mesmo se foram desconsiderados os valores relativos à Administração Local da obra no cômputo do BDI, para ser contabilizada como despesa direta, em item próprio na planilha de orçamentos, conforme já indicado pelo Relator.

Da mesma forma, não foi juntada aos autos a proposta da empresa vencedora quanto ao cálculo do seu próprio BDI apresentado, tendo em vista que apesar da fixação do percentual máximo relativo ao BDI por parte da Administração, não há normativa legal que impeça os licitantes de apresentarem cálculo do BDI diverso do fixado em edital, para mais ou para menos, desde que o preço global seja inferior ao definido pela Administração.

Aqui, apesar da cristalina irregularidade da Administração não ter explicitado quais itens integram o cálculo do BDI, torna-se necessária a intimação da mesma, para que esclareça qual foi o cálculo adotado para se atingir os valores dos BDI's adotados na planilha orçamentária apresentada em anexo ao edital da Concorrência Pública n.º 03/2023, assim como junte as propostas apresentadas pelas licitantes participantes da sessão pública realizada em 19/02/2024, sendo elas as empresas ALOM CONSTRUÇÕES LTDA e PGC ENGENHARIA DE OBRAS LTDA.

Na oportunidade, cabe novamente salientar o descumprimento da medida liminar imposta por esta Corte de Contas por parte da Administração, tendo em vista que apesar da Concorrência Pública n.º 03/2023 estar suspensa, o Município realizou as alterações que entendia cabíveis ao edital e prezou-se a dar continuidade ao certame, mesmo sem nova decisão de mérito exarada por este Tribunal.

(...)

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Coordenadoria de Gestão Municipal manifesta-se pela realização de **NOVA INTIMAÇÃO** ao Município de Tijucas do Sul, para que esclareça quais foram os índices aplicados para o cálculo do BDI imposto pelo edital da Concorrência Pública n.º 03/2023, assim como junte aos autos os documentos referentes às propostas apresentadas pelas licitantes e esclareça



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qual a atual situação do Contrato n.º 22/2024 firmado com a vencedora ALOM CONSTRUÇÕES LTDA.

12. **Deferida a medida** pelo Despacho n.º 182/24-GCSTBC (peça 37), o Município de Tijucas do Sul, representado pelo Prefeito José Altair Moreira, por intermédio da petição n.º 566993/24 (peças 41-45), apresentou, intempestivamente¹, esclarecimentos e documentos.

13. Quanto à juntada das propostas dos licitantes, requerida pela Coordenadoria de Gestão Municipal, o alcaide menciona (à peça 42) “que a segunda empresa licitante [PGC Engenharia de Obras Ltda] foi inabilitada por não ter apresentado atestado de capacidade técnica”.

14. Já o Secretário de Urbanismo e Serviços Urbanos Fernando Cezanoski, no Memorando 157/2024-SMUSU (peça 43), aduz terem sido inseridos no edital, pelo setor de licitações, o ANEXO XIII- BDI PLANILHA DE SERVIÇOS e o ANEXO XXVII- COMPOSIÇÕES. Observa que **o cálculo do BDI permaneceu o mesmo** após as alterações do edital, e que foi utilizado o cálculo do BDI “não desonerado”, por ter se mostrado mais vantajoso para a administração pública. Menciona também, e incorpora ao memorando, os Quadros de Composição do BDI – Bonificação e Despesas Indiretas 1 e 2.

15. No que tange ao Contrato n.º 22/2024 (firmado com a licitante vencedora, ALOM Construções EIRELI, ora representante), noticia que a obra já foi iniciada e “está na fase de término do canteiro de obras / serviços preliminares, fechamento com tapumes e locação da obra para iniciar a construção (fotos em anexo)”, bem como que a terraplenagem já teria sido realizada.

16. Por fim, às peças 44 e 45, o Município apresenta cópia da documentação referente à Proposta de Preços da ALOM Construções Ltda, fls. 1027 a 1049 do processo administrativo da licitação.

¹ A Diretoria de Protocolo, mediante Certidão n.º 681/24-DP (peça 40), atestou o decurso do prazo concedido para manifestação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

17. Por meio do Despacho n.º 235/24-GCSTBC (peça 46), recebi a documentação referida e remeti os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e, em seguida, ao Ministério Público de Contas.

18. A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução n.º 5787/24 (peça 48), subscrita pela Assessora Especial da Presidência Heloísa Caldas Ferreira Fialho, pelo Auditor de Controle Externo Edilson Gonçalves Liberal e pelo Coordenador Levi Rodrigues Vaz, manifesta-se pela **procedência** da representação, com **expedição de determinação** ao município, e pela **aplicação de multa** administrativa ao gestor, conforme a seguinte análise:

2. FUNDAMENTAÇÃO

Retornam os autos a esta Unidade Técnica para análise da documentação apresentada por parte da Administração Municipal, no intuito de verificar se as necessárias alterações e apresentação dos cálculos do BDI foram devidamente realizadas.

2.1 Ausência de detalhamento do BDI

Dos autos, verifica-se que quanto à ausência de planilha que apresente o cálculo do índice de Benefícios e Despesas Indiretas, a Administração apresentou a seguinte documentação, à peça 43:

		PREFEITURA MUNICIPAL DE TIJUCAS DO SUL SECRETARIA DE URBANISMO E SERVIÇOS URBANOS	
		Quadro de Composição do BDI	Grau de Sigilo #PUBLICO
Nº OPERAÇÃO 0	Nº SICONV 0	PROponente / Tomador PREFEITURA MUNICIPAL DE TIJUCAS DO SUL	
APELIDO DO EMPREENDIMENTO / DESCRIÇÃO DO LOTE CONSTRUÇÃO DO PAÇO MUNICIPAL DE TIJUCAS DO SUL / CONSTRUÇÃO DO PAÇO MUNICIPAL DE TIJUCAS DO SUL			
Conforme legislação tributária municipal, definir estimativa de percentual da base de cálculo para o ISS:			60.00%
Sobre a base de cálculo, definir a respectiva alíquota do ISS (entre 2% e 5%):			5.00%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

BDI 1		
TIPO DE OBRA Construção e Reforma de Edifícios		
Itens	Siglas	% Adotado
Administração Central	AC	3,10%
Seguro e Garantia	SG	0,80%
Risco	R	1,00%
Despesas Financeiras	DF	0,59%
Lucro	L	6,50%
Tributos (Impostos COFINS 3%, e PIS 0,65%)	CP	3,65%
Tributos (ISS, variável de acordo com o município)	ISS	3,00%
Tributos (Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - 0% ou 4,5% - Desoneração)	CPRB	0,00%
BDI SEM desoneração (Fórmula Acórdão TCU)	BDI PAD	20,38%

Os valores de BDI foram calculados com o emprego da fórmula:

$$BDI = \frac{(1+AC+S+R+G)*(1+DF)*(1+L)}{(1-CP-ISS-CPRB)} - 1$$

BDI 2		
TIPO DE OBRA Fornecimento de Materiais e Equipamentos (aquisição indireta - em conjunto com licitação de obras)		
Itens	Siglas	% Adotado
Administração Central	AC	1,50%
Seguro e Garantia	SG	0,30%
Risco	R	0,58%
Despesas Financeiras	DF	0,85%
Lucro	L	3,50%
Tributos (Impostos COFINS 3%, e PIS 0,65%)	CP	3,65%
Tributos (ISS, variável de acordo com o município)	ISS	3,00%
Tributos (Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - 0% ou 4,5% - Desoneração)	CPRB	0,00%
BDI SEM desoneração (Fórmula Acórdão TCU)	BDI PAD	14,45%

Com toda a vênia ao representado, a mesma planilha foi apresentada anteriormente e conforme apontado pelo Relator e pela Instrução n.º 2685/24 – CGM, é considerada insuficiente para justificar a porcentagem definida, tendo em vista que não demonstra o detalhamento dos valores considerados para se atingir o BDI 1: 20,38% e BDI 2: 14,45%.

A obrigação do detalhamento do cálculo do BDI, mais do que demonstrar qual foi a fórmula adotada, deve discriminar quais os valores para cada variável, conforme Súmula 258 do Tribunal de Contas da União:

SÚMULA TCU 258: “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.” (grifo nosso)

Neste ponto, o Manual de Elaboração de Planilhas Orçamentárias para Obras Públicas do TCU² considera como essencial que a Administração apresente o detalhamento da taxa de BDI utilizada no orçamento referencial da licitação, bem como exija dos licitantes o descritivo dos percentuais aplicados em suas propostas de preços. A necessidade surge não só para a conferência dos valores apresentados pelos licitantes, mas também para manter um “banco de valores” mais preciso, que poderá auxiliar na realização de orçamentos futuros com maior precisão.

Mais especificamente, pode-se citar o entendimento adotado no Acórdão n.º 1948/2011, do Plenário do TCU³:

“A Administração deve explicitar, em anexo ao edital, os itens que integram o BDI - Bonificação e Despesas Indiretas, inserindo no ato convocatório exigência do seu detalhamento nas propostas, com a previsão do percentual e a descrição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seus componentes. Da mesma forma, deve o edital estabelecer a obrigação de as empresas preverem em suas propostas a descrição de todos os componentes do BDI – Bonificação e Despesas Indiretas, permitindo à Administração detectar possíveis inclusões indevidas de parcelas na composição analítica da referida taxa, que possam onerar demasiadamente o contrato.” (grifo nosso)

Da juntada da proposta apresentada pela vencedora, aufere-se que tanto a licitante quanto a Administração consideraram erroneamente os custos diretos da obra na composição do BDI, sendo estes considerados como custos da Administração Local. Como já exposto, a composição do BDI deve levar em conta somente os custos com base em valores aproximados ou estimativas, como o da Administração Central, riscos, seguros e despesas variáveis.

Assim, apesar do apontamento realizado pelo Relator em Despacho n.º 309/23 – GATBC e por esta Unidade Técnica à peça 36, a Administração não logrou êxito em apresentar a planilha detalhada com a indicação dos custos unitários relacionados ao BDI, assim como aparentemente manteve o percentual da Administração Local incluso nos valores referentes a Administração Central, apesar destas compreenderem serviços diversos e distintos.

Neste ponto, o Relator esclareceu a necessidade de descontar do percentual do BDI a parcela referente a Administração Local, e considerá-la entre os custos diretos da obra para evitar, assim, uma duplicidade nos valores. Todavia, como as porcentagens do BDI 1 e BDI 2 continuaram as mesmas, aparentemente não houve a adoção da medida indicada.

Isto, pois após a manifestação desta Corte e da devida suspensão da licitação, a Administração adicionou à planilha orçamentária em edital os valores de “Administração Local da Obra” em item 1.1, mas não fica claro se tais valores foram desconsiderados do cálculo da Administração Central, que adentra o cálculo do BDI.

O próprio Secretário de Urbanismo relata que o cálculo do BDI continuou o mesmo após a alteração realizada, o que reforça os indícios que os custos de Administração Local, apesar de descritos separadamente no edital, foram contabilizados como custos da Administração Central (peça 43):

(...)

Assim, entende-se como PROCEDENTE a Representação quanto à ausência de detalhamento dos percentuais apresentados como BDI 1 e BDI 2, sendo impossível verificar se houve ou não a duplicidade de valores de custo da Administração Local como índice próprio e na contabilização deste dentro da Administração Central.

Em consulta à Ata de Sessão disponível no Portal da Transparência do Município de Tijucas do Sul, esta Unidade Técnica verificou que houve a participação de 2 (duas) empresas licitantes e que teriam sido inabilitadas, sendo a ALOM CONSTRUÇÕES LTDA em razão de apresentar documentação fora do prazo estabelecido e a PGC ENGENHARIA DE OBRAS LTDA em razão de não ter apresentado atestado por possuir mais de uma “*construção de edificações em alvenaria e concreto armado com mais de 01 (um) pavimento*”, conforme exigido no item 4.1.4.1 do edital:

(...)

Entretanto, a empresa ora representante ALOM CONSTRUÇÕES LTDA, alegou, em sede recursal, que já havia apresentado a documentação no momento em que realizou seu cadastro junto à Administração Municipal, sendo desnecessária a apresentação da mesma documentação em prazo dado para as empresas não cadastradas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sendo o recurso reconhecido e provido, a empresa foi devidamente homologada como vencedora do certame diante da ausência de demais competidores, firmando-se o Contrato n.º 22/2024 para a realização da obra do Paço Municipal.

Importante destacar que o contrato já foi firmado e inclusive as obras já estão sendo realizadas, conforme demonstram as imagens juntadas aos autos pela Administração Municipal, à peça 43:

(...)

Neste ponto, o art. 147 da Nova Lei de Licitações n.º 14.133/21 deixa claras quais as situações em que se justifica a anulação dos certames licitatórios e os contratos deles originados:

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis. (grifo nosso)

Entende-se, portanto, que a suspensão da obra e anulação do contrato representariam um efetivo dano reverso aos cofres públicos municipais e contrários ao interesse público, considerando que não houve outras empresas interessadas na participação do certame e a atual representante deste feito foi a única que comprovou documentalmente a capacidade técnica para a realização do serviço.

Contudo, com fundamento no art. 267-A § 2º do Regimento Interno, torna-se necessária a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Município de Tijucas do Sul, para que em futuros editais de licitações referentes a obras: **a) inclua na planilha orçamentária as despesas com a Administração Local em item próprio como custo direto da obra; b) exclua os itens orçamentários passíveis de individualização do cômputo do BDI; e c) discrimine os custos envolvidos na composição do BDI estipulado, não podendo este ser indicado somente mediante o uso da expressão “verba” ou unidades genéricas.**

2.2 Descumprimento de medida imposta por este Tribunal de Contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em Despacho n.º 309/23 – GATBC, o Relator determinou, com fulcro nos artigos 282, § 1º e 400, § 1º-A do Regimento Interno, a suspensão da Concorrência Pública n.º 03/23, no estado em que se encontrava, até posterior deliberação, sendo ratificada por unanimidade pelo Tribunal Pleno desta Corte, em sessão realizada em 13 de dezembro de 2023.

Em 15 de dezembro de 2023, o Município publicou no Diário Oficial dos Municípios, aviso da suspensão da Concorrência n.º 03/2023 “para análise e alterações ao Edital”:

(...)

Entretanto, antes de qualquer decisão exarada por este Tribunal de Contas que viesse a suspender a medida cautelar imposta, a Administração retificou e republicou o Edital da Concorrência n.º 03/2023, em 22 de dezembro de 2023.

Por consequência, mesmo sem o saneamento das irregularidades identificadas, o Município prosseguiu com o regular andamento da licitação, homologando empresa vencedora e assinando o contrato para a realização da obra.

Cabe pontuar que as medidas cautelares possuem o sentido teleológico de evitar a ocorrência de maiores danos em casos de realização irregular de procedimentos licitatórios, devendo ficar o procedimento suspenso até o saneamento das condutas e posterior acatamento das determinações a serem sugeridas por esta Corte.

A conduta adotada pela Administração de alterar o edital e reabrir o andamento da licitação sem prévia consulta e análise da nova redação por parte deste Tribunal, demonstra um efetivo desrespeito à determinação exarada no Acórdão n.º 3825/23 – STP.

Assim, esta Coordenadoria de Gestão Municipal entende como necessária a aplicação da MULTA ADMINISTRATIVA do art. 87, inciso III, alínea “f”, da Lei Complementar n.º 113/20054, ao Sr. JOSÉ ALTAIR MOREIRA, Prefeito de Tijucas do Sul, diante do descumprimento de determinação exarada por órgão deliberativo deste Tribunal de Contas.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Coordenadoria de Gestão Municipal manifesta-se pela **PROCEDÊNCIA** do presente feito, com a adoção das seguintes providências:

3.1) Pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Município de Tijucas do Sul, para que nos editais de licitações referentes a obras: a) inclua na planilha orçamentária as despesas com a Administração Local em item próprio, como custo direto da obra; b) exclua os itens orçamentários passíveis de individualização do cômputo do BDI; e c) discrimine os custos envolvidos na composição do BDI estipulado, não podendo este ser indicado somente mediante o uso da expressão “verba” ou unidades genéricas;

3.2) Pela aplicação da **MULTA ADMINISTRATIVA** do art. 87, inciso III, alínea “f”, da Lei Complementar n.º 113/2005, ao Sr. JOSÉ ALTAIR MOREIRA, Prefeito de Tijucas do Sul, diante do descumprimento de determinação exarada por órgão deliberativo deste Tribunal de Contas.

19. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 922/24 (peça n.º 49), da lavra da Procuradora Valéria Borba, corrobora o opinativo da unidade técnica, concluindo igualmente “pela **procedência** da representação, com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

expedição das **determinações** apontadas, preservando-se o contrato já em andamento, sob pena da ocorrência de um dano reverso à administração, além da **aplicação de multa** tal como sugerido, dado a iniciativa indevida da municipalidade em prosseguir com o andamento da licitação, homologando empresa vencedora e assinando o contrato para a realização da obra, à despeito da tutela cautelar desta Corte que havia suspenso o certame”.

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Acompanho os opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal e no Ministério Público de Contas, no sentido da **procedência** da presente Representação, bem como quanto à expedição de **determinações** ao Município de Tijucas do Sul e à **aplicação de multa** ao prefeito municipal.

2. Consoante relatado, a empresa representante apontou falha no edital de Concorrência Pública n.º 03/2023, consistente na ausência de previsão na planilha orçamentária da licitação, como custo unitário direto, do item relativo às despesas com a Administração Local.

3. A suspensão do certame, determinada pelo Despacho n.º 309/23-GATBC, mencionou também a ausência de discriminação dos custos envolvidos na composição do BDI estipulado.

4. A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 2685/24 (peça 36), considerou que a questão relativa à ausência de previsão na planilha orçamentária da licitação, como custo unitário direto, do item relativo às despesas com a Administração Local teria sido “aparentemente” superada, posto que o Município de Tijucas do Sul juntou documentação comprovando a retificação do edital (peças 29 a 33):

Entretanto, verifica-se, de fato, que houve a inclusão em edital dos valores da “Administração Local da Obra” como item 1.1 da Planilha Orçamentária:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Item	Fonte	Código	Descrição	Unidade	Quantidade	Custo Unitário (sem BDI) (R\$)	BDI (%)	Preço Unitário (com BDI) (R\$)	Preço Total (R\$)	
CONSTRUÇÃO DO PAÇO MUNICIPAL DE TIJUCAS DO SUL										
1.			PAÇO MUNICIPAL - EDIFICAÇÃO					-	5.099.624,39	
1.1.			ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA OBRA					-	211.234,00	
1.1.0.0.1.	CPU	COMP 099	ADMINISTRAÇÃO LOCAL - INCLUSO ENG. CIVIL, MESTRE DE OBRAS, TÉC. SEGURANÇA DO TRABALHO, VIGIA NOTURNO E ALMOXARIFE.	%	100,00	1.754,73	BDI 1	2.112,34	211.234,00	RA
1.2			SERVIÇOS PRELIMINARES CANTIERO DE OBRAS E ADM LOCAL					-	79.868,63	
1.2.0.0.1.	SINAPI	98459	TAPUME COM TELHA METÁLICA. AF. 05/2018	M2	91,71	134,87	BDI 1	162,36	14.890,04	RA
1.2.0.0.2.	ORSE	4654	Locação de container - Almoarifado sem banheiro - 6,00 x 2,40m - Rev 02_02/2_022	mês	12,00	800,00	BDI 1	963,04	11.556,48	RA
1.2.0.0.3.	ORSE	4656	Locação de container - Banheiro com chuveiros e vasos - 4,30 x 2,30m	mês	12,00	957,15	BDI 1	1.152,22	13.826,64	RA
1.2.0.0.4.	SINAPI	93211	EXECUÇÃO DE REFEITÓRIO EM CANTIERO DE OBRA EM ALVENARIA, NÃO INCLUSO MOBILIÁRIO E EQUIPAMENTOS. AF. 02/2016	M2	18,00	675,32	BDI 1	812,95	14.633,10	RA
1.2.0.0.5.	CPU	COMP 001	PLACA DE OBRA EM CHAPA DE AÇO GALVANIZADO, TAM 4,00x2,00M. INCLUSO INSTALAÇÃO E SUPORTES	UN	1,00	2.846,11	BDI 1	3.426,15	3.426,15	RA
1.2.0.0.6.	CPU	COMP 002	LOCAÇÃO CONVENCIONAL DE OBRA, UTILIZANDO GABARITO DE TÁBUAS CORRIDAS PONTALETADAS A CADA 2,00M.	M	346,20	32,23	BDI 1	38,80	13.432,56	RA

Neste, é possível verificar o detalhamento da verba em “Incluso Eng. Civil, mestre de obras, téc. Segurança do trabalho, vigia noturno e almoxarife”, o que aparentemente supera a irregularidade quanto a ausência do lançamento de tais verbas na planilha orçamentária do edital da Concorrência Pública n.º 03/2023.

5. No que tange à ausência de discriminação dos custos envolvidos na composição do BDI estipulado, segundo a Instrução n.º 2685/24-CGM (peça 36), não teria sido apresentado “detalhamento dos valores adotados para os “BDI 1 20,38%” e “BDI 2 14,45%”, já que “o edital da Concorrência Pública n.º 03/2023 não deixa claro qual foram [sic] os índices aplicados para o cálculo do BDI imposto pela Administração, nem mesmo se foram desconsiderados os valores relativos à Administração Local da obra no cômputo do BDI, para ser contabilizada como despesa direta, em item próprio na planilha de orçamentos” e, “da mesma forma, não foi juntada aos autos a proposta da empresa vencedora quanto ao cálculo do seu próprio BDI apresentado”.

6. Em relação aos pontos abordados na mencionada instrução, teci os seguintes comentários no bojo do Despacho n.º 235/24-GCSTBC (peça 46):

17. Inobstante tal entendimento, observo constar, para cada Quadro de Composição do BDI (1 e 2, às fls. 55 e 56 da peça 31 respectivamente), tabela com os itens e percentuais correspondentes, além das fórmulas de cálculo utilizadas. Assim, salvo engano, não me parece que a Administração deixou, como afirma a unidade, de apresentar o “detalhamento da taxa de BDI utilizada no orçamento referencial da licitação”.

18. De igual modo, em retrospecto, parece-me inconsistente a argumentação referente à necessidade de exigir “dos licitantes o detalhamento dos percentuais aplicados em suas propostas de preços”, a fim de possibilitar “a conferência dos valores apresentados (...), mas também para manter um “banco de valores” mais preciso, que poderá auxiliar na realização de orçamentos futuros com maior precisão”. Embora na sequência de sua análise a instrução mencione que dita exigência adviria da redação da Súmula n.º 259 do TCU², e do entendimento expresso no Acórdão n.º 1948/2011 do Plenário daquela Corte³, evidencia-se que tais manifestações dizem respeito diretamente ao conteúdo do edital, e não à conferência das propostas apresentadas pelos licitantes, parte do objeto da diligência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

19. Entrementes, ainda que a continuidade e concretização⁴, por parte da municipalidade, de procedimento licitatório que se encontrava suspenso, indique “desrespeito” à competência desta Casa, e possa ser apenada, conferir as propostas dos licitantes para verificar se esses apresentaram “cálculo do BDI diverso do fixado em edital, para mais ou para menos, desde que o preço global seja inferior ao definido pela Administração”, não tem, salvo melhor juízo, relevância para o desfecho de mérito da representação.

² A referida súmula dispõe que:

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

³ Eis o trecho transcrito na instrução, *in verbis*:

A Administração deve explicitar, em anexo ao edital, os itens que integram o BDI - Bonificação e Despesas Indiretas, inserindo no ato convocatório exigência do seu detalhamento nas propostas, com a previsão do percentual e a descrição de seus componentes.

Da mesma forma, deve o edital estabelecer a obrigação de as empresas preverem em suas propostas a descrição de todos os componentes do BDI - Bonificação e Despesas Indiretas, permitindo à Administração detectar possíveis inclusões indevidas de parcelas na composição analítica da referida taxa, que possam onerar demasiadamente o contrato.

⁴ Conforme consulta ao Portal da Transparência do Município de Tijucas do Sul, no dia 22/08/2024, verifica-se ainda que o Contrato n.º 22/2024, referente à execução do objeto da licitação sob análise, foi assinado no dia 12/04/2024. Disponível em:

<https://tijucasdosulpr.equiplano.com.br:7025/transparencia/licitacoes/licitacaoVerContrato?formularioContrato.idContrato=2673>.

7. Contudo, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 5787/24 (peça 48), considerou insuficientes os quadros de composição apresentados pelo município (peça 43) para justificar os valores estipulados para o BDI 1, de 20,38%, e para o BDI 2, de 14,45%, pois apesar de o ente ter adicionado à planilha orçamentária do edital os valores da “Administração Local da Obra” em item separado, como custo unitário direto, não ficou claro se esses valores foram desconsiderados do cálculo do item “Administração Central”, que é um dos componentes do BDI.

8. Ademais, a unidade técnica destaca que “o próprio Secretário de Urbanismo relata que o cálculo do BDI continuou o mesmo após a alteração realizada, o que reforça os indícios que os custos de Administração Local, apesar de descritos separadamente no edital, foram contabilizados como custos da Administração Central”.

9. A despeito dos comentários constantes do Despacho n.º 235/24-GCSTBC, coerentes os fundamentos e as conclusões da Coordenadoria de Gestão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal referentes à ausência de discriminação dos custos envolvidos na composição do BDI estipulado.

10. Assim, pertinente a proposta da unidade para que seja expedida **determinação** ao Município de Tijucas do Sul, para que em seus editais de licitação referentes a obras:

- a) inclua na planilha orçamentária as despesas com a Administração Local em item próprio, como custo direto da obra;
- b) exclua os itens orçamentários passíveis de individualização do cômputo do BDI; e
- c) discrimine os custos envolvidos na composição do BDI estipulado, não podendo este ser indicado somente mediante o uso da expressão “verba” ou unidades genéricas;

11. Por fim, resta pontuar que a continuidade e concretização, por parte da municipalidade, de procedimento licitatório que se encontrava suspenso até posterior deliberação, conforme determinado no Acórdão n.º 3825/23-Tribunal Pleno (peça 17), evidencia “desrespeito” à competência desta Casa.

12. O Município foi intimado em 12/12/23 para que desse cumprimento ao Despacho n.º 309/23-GATBC (peça 10), conforme a Certidão n.º 1003/23, emitida pela Diretoria de Protocolo (peça 11). Por conta disso, publicou no Diário Oficial dos Municípios, em 15/12/23, aviso de suspensão da Concorrência n.º 03/2023 “para análise e alterações ao Edital”. Todavia, já em 22/12/23 retificou e republicou o Edital da Concorrência n.º 03/2023, antes que houvesse qualquer decisão por parte deste Tribunal revogando a medida cautelar imposta.

13. Assim, a retomada do andamento do processo licitatório ocorreu sem o saneamento efetivo das irregularidades identificadas por esta Corte. Conforme consulta ao Portal da Transparência do município, no dia 22/08/2024, verifica-se ainda que o Contrato n.º 22/2024, referente à execução do objeto da licitação sob análise, foi assinado no dia 12/04/2024².

² Disponível em:

<https://tijucasdosulpr.equiplano.com.br:7025/transparencia/licitacoes/licitacaoVerContrato?formularioContrato.idContrato=2673>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

14. Considerando que a obra já foi iniciada, como demonstram as imagens juntadas aos autos pela administração municipal (peça 43), a suspensão do contrato ocasionaria dano reverso aos cofres públicos. A conduta do município, entretanto, é passível de sanção nos termos do art. 87, inciso III, alínea “f” da Lei Complementar n.º 113/2005³, motivo pelo qual entendo necessária a aplicação da multa administrativa nele prevista ao senhor JOSÉ ALTAIR MOREIRA, gestor responsável pelo descumprimento de determinação exarada por órgão deliberativo deste Tribunal de Contas.

15. Nesses termos, proponho a este Tribunal que:

i) julgue pela **procedência** da presente Representação, em razão da ausência de previsão na planilha orçamentária da licitação, como custo unitário direto, do item relativo às despesas com a Administração Local e da ausência de discriminação dos custos envolvidos na composição do BDI estipulado no edital da Concorrência Pública n.º 03/2023, do Município de Tijucas do Sul;

ii) expeça **determinação** ao Município de Tijucas do Sul para que nos editais de licitações referentes a obras: (a) inclua na planilha orçamentária as despesas com a Administração Local em item próprio, como custo direto da obra; (b) exclua os itens orçamentários passíveis de individualização do cômputo do BDI; e (c) discrimine os custos envolvidos na composição do BDI estipulado, não podendo este ser indicado somente mediante o uso da expressão “verba” ou unidades genéricas;

iii) **aplique a multa** administrativa prevista no art. 87, inciso III, alínea “f”, da Lei Complementar n.º 113/2005, ao senhor JOSÉ ALTAIR MOREIRA, gestor responsável pelo descumprimento de determinação exarada por órgão deliberativo deste Tribunal de Contas.

³ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (...) III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (...) f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em:

I) julgar pela procedência da presente Representação, em razão da ausência de previsão na planilha orçamentária da licitação, como custo unitário direto, do item relativo às despesas com a Administração Local e da ausência de discriminação dos custos envolvidos na composição do BDI estipulado no edital da Concorrência Pública n.º 03/2023, do Município de Tijucas do Sul;

II) expedir determinação ao Município de Tijucas do Sul para que nos editais de licitações referentes a obras: (a) inclua na planilha orçamentária as despesas com a Administração Local em item próprio, como custo direto da obra; (b) exclua os itens orçamentários passíveis de individualização do cômputo do BDI; e (c) discrimine os custos envolvidos na composição do BDI estipulado, não podendo este ser indicado somente mediante o uso da expressão “verba” ou unidades genéricas;

III) aplicar a multa administrativa prevista no art. 87, inciso III, alínea “f”, da Lei Complementar n.º 113/2005⁴, ao senhor JOSÉ ALTAIR MOREIRA, gestor responsável pelo descumprimento de determinação exarada por órgão deliberativo deste Tribunal de Contas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS

⁴ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014) (...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014) (...)

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 30 de janeiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente