TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	243538/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE GUAPOREMA
INTERESSADO:	GILBERTO CASTIGLIONI, MUNICÍPIO DE GUAPOREMA, URBAN GREEN SERVICOS URBANISTICOS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	CRISTEL RODRIGUES BARED
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 811/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Concorrência pública. Contratação de empresa por empreitada global para execução de pavimentação. Ausência de irregularidades. Pareceres uniformes. Improcedência.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, encaminhada por Urban Green – Serviços Urbanísticos Ltda., em virtude de supostas irregularidades no edital da Concorrência Pública n.º 01/2023 do Município de Guaporema, que tem por objeto a "contratação de empresa por empreitada global (material e mão de obra) para execução de pavimentação de 53.340,00m², em bloco sextavado na estrada rural Porto Mirador, conforme convenio n.º 423/2023 SEAB – SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO".

A abertura do certame ocorreu em 11/04/2023. O valor máximo é de R$ 7.652.422,54 (sete milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e vinte dois reais e cinquenta e quatro centavos).

Aponta o representante as seguintes inconsistências no edital: a) incongruência das medidas da guia de meio fio no projeto, memorial descritivo e planilha orçamentária; b) ausência de referência na planilha de composição de custos da data base utilizada para sua composição; e c) ausência de previsão de custos de transportes dos insumos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M

Quanto ao primeiro item, aduz que “Não é possível apresentar proposta ao Edital de Concorrência 01/2023, sem que esteja claro quais as medidas exatas de meio-fio que deverão ser executadas”.

Sobre a data base, sustenta que “reflete a data de elaboração do orçamento estimativo e refere-se à data na qual foi realizada a pesquisa de preços no mercado. Além de servir para demonstrar aos licitantes a data de referência dos preços estimados, a data do orçamento poderá ser utilizada para fins de contagem da periodicidade anual para aplicação do reajuste de preços do contrato”.

E, em relação aos custos de transportes, informa que, “em suas pesquisas de preços, não localizou fornecedores locais para os seguintes itens: concreto usinado, bloco sextavado de concreto, emulsão CM-30, pedras, pó de pedra. Portanto, faz se necessária a correção da planilha orçamentária de modo que sejam incluídos os custos de transporte das mercadorias supracitadas, visto que não há fornecedores locais aptos a atender a obra na municipalidade”.

Diante disso, requer:

> a) a distribuição COM URGÊNCIA da presente Representação, ante a presença dos requisitos para a concessão de medida cautelar;
>
> b) a concessão de MEDIDA CAUTELAR, initio litis et inaudita altera pars, para o fim de:
>
> b.1 Determinar a suspensão do Edital de Processo 903/2023 - Concorrência Pública 01/2023 até a correção das incongruências apontadas na presente Representação;
>
> b.2 ou, sucessivamente que seja determinada a suspensão do processo licitatório até o julgamento final da presente representação;
>
> c) a notificação da licitante para prestar informações, juntar cópia integral do processo licitatório sub judice, bem como sua intimação de todo o teor da decisão que deferiu a medida cautelar, determinando-se que tome todas as providências para o seu fiel cumprimento;
>
> d) a intimação do Ministério Público para se pronunciar, no prazo previsto no art. 12 da Lei nº.12.016/2009;
>
> e) ao final, se seja determinado em definitivo:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M

e.1) a correção do Edital em relação as medidas de meio-fio, de modo que conste a mesma medida no projeto, no memorial descritivo e na planilha orçamentária.

e.2) Determinar que seja incluída na planilha de composição de custos a sua data-base dos materiais que não existem fornecedores locais, quais sejam: concreto usinado, bloco sextavado de concreto, emulsão CM-30, pedras, pó de pedra.

Pelos Despachos n.º 369/23 e 1040/24 (peças 15 e 21), determinei a remessa dos autos à CAGE para informar acerca do achado n.º 63/2023 do edital em análise, tendo a unidade técnica emitido as Informações n.º 28/23 e n.º 211/14 (peças 19 e 23).

Posteriormente, oportunizei a manifestação preliminar dos interessados (Despacho n.º 1298/24, peça 24), sendo os esclarecimentos prestados às peças 27/53.

Na sequência, o expediente foi recebido pelo Despacho n.º 1490/24 (peça 55), para verificar a regularidade/legalidade dos seguintes itens em relação ao edital da Concorrência Pública n.º 01/2023 do Município de Guaporema: a) incongruência das medidas da guia de meio fio no projeto, memorial descritivo e planilha orçamentária; b) ausência de referência na planilha de composição de custos da data base utilizada7; e c) ausência de previsão de custos de transportes dos insumos.

O pleito cautelar, contudo, não foi deferido.

Por conseguinte, foram citados o Município de Guaporema, na pessoa de seu representante legal, e o Sr. Gilberto Castiglioni (prefeito).

A defesa foi juntada às peças 61/63.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 707/25 (peça 64), opinou pela improcedência da Representação, “eis que ausentes as irregularidades arguidas em sede Exordial”.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acompanhou a manifestação técnica, nos termos do Parecer n.º 218/25 (peça 65).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Com razão a unidade técnica e o órgão ministerial.

Segundo relatado, o expediente foi recebido para verificar a regularidade/legalidade dos seguintes itens em relação ao edital da Concorrência Pública n.º 01/2023 do Município de Guaporema: a) incongruência das medidas da guia de meio fio no projeto, memorial descritivo e planilha orçamentária; b) ausência de referência na planilha de composição de custos da data base utilizada; e c) ausência de previsão de custos de transportes dos insumos.

Quanto ao primeiro item, o representante apontou que “Não é possível apresentar proposta ao Edital de Concorrência 01/2023, sem que esteja claro quais as medidas exatas de meio-fio que deverão ser executadas”. Sustentou que “as medidas constantes para a execução da guia meio fio apresentam-se divergentes no Projeto, no Memorial Descritivo e na Planilha orçamentária”.

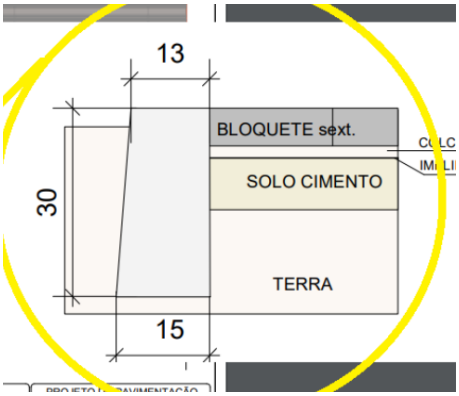
Em defesa, o município destacou que (peça 62):

> (...) o meio fio executado pela construtora seguiu a seguinte forma, conforme foto do equipamento extrusora e o meio fio em loco, assim como o concreto feito no local, logo podemos garantir que o meio fio executado é superior ao projetado e com um volume de concreto superior ao orçado, sem qualquer tipo de despesa a mais para o município. Logo sua execução deveria atender ao projeto, ou como executado com a avaliação do fiscal da obra, de forma superior para sua maior resistência.

Nesse ponto, a demanda não merece prosperar.

Nota-se que o projeto estabeleceu a seguinte medida (peça 09):

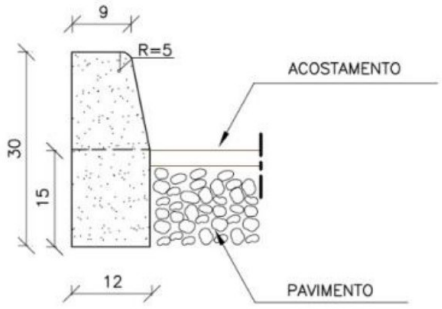
DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M



Por seu turno, o memorial descritivo (peça 13):

> 04 - Contenção Lateral e Sarjeta
>
> Após a execução da base, será executada a contenção lateral, que consiste na construção do meio fio locação do solo no próprio local, guia (meio-fio) de concreto pré-moldado, ou extrusado, **base (15 cm base da guia e 15 cm topo) x 30 cm altura**.

Já a planilha orçamentária assim dispôs (peça 10, fl. 31):



Verifica-se que há, de fato, pequena divergência de 2cm entre as medidas destacadas. Como bem destacou a CGM, “entre a primeira medida (15cm x 13cm) e a segunda medida (15cm x 15cm) há uma pequena diferença de 2cm”,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M

sendo que “as medições indicadas no terceiro projeto – DNIT, Publicação IPR – 725 – 2006 (9cm x 12cm) sequer foram mencionadas no edital do certame”.

Porém, acompanhando a unidade técnica, entendo que se trata de *mera formalidade* que não impede a apresentação de propostas. Nesse sentido, a Instrução n.º 707/25-CGM (peça 64):

> De Minuciosa análise do edital do certame, denota-se que ambas as divergências entre as medidas, trata-se de mera formalidade, eis que entre a primeira medida (15cm x 13cm) e a segunda medida (15cm x 15cm) há uma pequena diferença de 2cm.
>
> Ademais, imperioso destacar que as medições indicadas no terceiro projeto – DNIT, Publicação IPR – 725 – 2006 (9cm x 12cm) sequer foram mencionadas no edital do certame.
>
> Deste modo, ante ao princípio do formalismo moderado, entende esta Unidade Técnica que não há que se falar em incongruência das medidas de modo a tornar impossível a apresentação de propostas.
>
> A respeito, vejamos a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – Acórdão n. 313/25 – Plenário:
>
> 41. A instrução técnica (peça 29) concluiu que, de fato, algumas desclassificações poderiam indicar formalismo excessivo, contrariando a jurisprudência do TCU (Acórdão 830/2012-TCU-Plenário, rel. Min. André de Carvalho). Apontou como indícios de excesso de rigor na análise das propostas os casos específicos de desclassificação de empresas por critérios mínimos, que poderiam ter sido sanados por meio de diligências sem prejuízo da competitividade ou impacto no preço final ofertado.
>
> 42. O primeiro caso envolve a empresa Prisma Construtora Ltda, desclassificada por informar uma alíquota de 24,23% em vez de 24,22%, uma diferença ínfima que não alteraria o valor total da proposta, mas foi utilizada como motivo de exclusão sem a devida oportunidade de correção. O segundo caso trata das desclassificações relacionadas a valores zerados em itens auxiliares de composição de preço. Embora o art. 44, § 3º, da Lei 8.666/1993 proíba propostas com valores simbólicos ou nulos, a análise foi genérica e omitiu detalhes que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M

> poderiam permitir o saneamento das falhas detectadas.
>
> [...]
>
> Fundamento legal ou jurisprudencial: Princípios do formalismo moderado, da competitividade, da economicidade, do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade e busca pela proposta mais vantajosa; arts. 2º e 50 da Lei 9.784/1999; Acórdão 2227/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz.
>
> Ademais, como bem fora argumentado no parecer técnico acostado à peça 63: “os itens levantados, de maneira nenhuma prejudicou [sic] o andamento da obra, pois eram itens de fácil entendimento, e que uma simples ligação poderia dirimir qualquer dúvida”. Referido preceito, servirá de embasamento também aos demais tópicos que serão cá abordados.

Logo, improcedente a demanda neste item.

O segundo questionamento refere-se à ausência de referência na planilha de composição de custos da data base utilizada.

Nesse item, a CAGE informou que, quando da fiscalização, solicitou ao Município a referida informação, via Demanda n.º 252808 junto ao Canal de Comunicação, tendo sido informado que a data base é a de fevereiro de 2022. Veja-se a Informação n.º 28/23-CAGE (peça 19):

> b) ausência de referência na planilha de composição de custos da data base utilizada para sua composição. Nesse caso, a equipe de auditoria, percebendo a ausência dessa informação, solicitou-a via Demanda n.º 252808 junto ao Canal de Comunicação. O Município respondeu e informou que a data base é a de fevereiro de 2022, tendo adotado o “Referencial de Preços Com Desoneração DER-PR - Fevereiro 2022”. Após o recebimento dessa informação, deu-se prosseguimento à análise.
>
> A informação recebida foi utilizada para fins de avaliação dos custos unitários do orçamento de referência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M

Conclui-se, assim, que a informação foi prestada, não ensejando irregularidade a prejudicar o certame. Portanto, improcedente a Representação também neste ponto.

Por fim, sobre a ausência de previsão de custos de transportes dos insumos, terceiro item da demanda, a representante apontou que “não localizou fornecedores locais para os seguintes itens: concreto usinado, bloco sextavado de concreto, emulsão CM-30, pedras, pó de pedra”. Diante disso, reputou necessária a correção da planilha orçamentária “de modo que sejam incluídos os custos de transporte das mercadorias supracitadas, visto que não há fornecedores locais aptos a atender a obra na municipalidade”.

Em defesa (peça 62), a Administração sustentou:

> (...) Este departamento de engenharia entendeu que os custos da obra em seu valor global era suficiente e atrativo para a execução da obra, mesmo sem o cálculo de transporte de insumos, logo que existiu participante na referida licitação, e que este não ocasionou qualquer tipo de despesas extras para a obra, e também observando que até o presente momento não foi solicitado pela empresa qualquer tipo de realinhamento ou reposição de preços, visto que que a obra já passou de um ano e já está com mais de 80% executado.

Nesse ponto, valho-me dos fundamentos da Instrução n.º 707/25-CGM (peça 64) quanto à improcedência do item:

> Como pontuou a Municipalidade, embora a Representante alegue que em suas pesquisas de preços, não localizou fornecedores locais para os supracitados produtos, na planilha orçamentária os custos de transportes estão em sua coluna todos com custos zero, assim, entende-se que os fornecedores são locais.

Neste viés, destaca-se o que restou fundamentado á respeito no Parecer Técnico (peça 63):

> Este departamento de engenharia entendeu que os custos da obra em seu valor global era suficiente e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M

> atrativo para a execução da obra, mesmo sem o cálculo de transporte de insumos, logo que existiu participante na referida licitação, e que este não ocasionou qualquer tipo de despesas extras para a obra, e também observando que até o presente momento não foi solicitado pela empresa qualquer tipo de realinhamento ou reposição de preços , visto que a obra já passou de um ano, e já está com mais de 80% executado. (Grifo nosso).

Com efeito, vejamos o entendimento adotado pelo Tribunal de Constas da União em caso semelhante – Acórdão 1011/15 - Plenário:

> 9.3 determinar à Segecex que dê conhecimento às unidades jurisdicionadas ao Tribunal que, ao elaborar orçamentos que servirão de base para procedimentos licitatórios de obras de maior vulto, assim entendidas aquelas cujo valor é superior ao limite estabelecido no art. 23, inciso I, alínea 'c', da Lei nº 8.666/1993, devem-se realizar pesquisas de mercado local dos insumos de maior relevância na obra, considerando, de forma apropriada, os descontos possíveis em face da escala da obra, em virtude de o Sinapi não considerar adequadamente os ganhos de escala, ignorando as possibilidades de significativas reduções nos custos de fornecimento de materiais e equipamentos, oriundas de negociações diretas com fabricantes ou grandes revendedores;
>
> [...]
>
> 171. Por outro lado, discorda-se do entendimento manifestado pelo IBGE, pois o sigilo previsto na Lei 5.534/1968 refere-se à identificação dos fornecedores e não dos preços coletados. Ademais, o fato de determinada praça de pesquisa ter apenas um ou dois fornecedores não invalida a possibilidade de se realizar pesquisa e de se manter o sigilo dos fornecedores pesquisados.
>
> 172. Ante o exposto, propõe-se recomendar ao IBGE que envide esforços para divulgar todos os preços de insumos necessários para o processamento do Sinapi, inclusive aqueles informados por apenas um ou dois fornecedores, realizando o procedimento de imputação de preços de outras localidades apenas no caso de absoluta ausência de fornecedores locais no estado. Além disso, no caso de inexistência de informantes na UF de pesquisa, recomenda-se que o IBGE verifique a possibilidade de realizar procedimento de pesquisa em outras UFs, solicitando cotação específica para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M

> a entrega do produto no estado de destino. (Grifo nosso).
>
> Ora, da análise do caso concreto, denota-se que a mera alegação de que não fora localizado fornecedores locais para os referidos itens, não enseja a irregularidade, até por que, como pontuado no Acórdão acima transcrito, necessário imputação de preços de outras localidades apenas em caso de absoluta ausência de fornecedores no estado.
>
> Neste viés, pelo fato de a entidade licitante ter deixado zerado os referidos custos, por entender que os fornecedores seriam locais, bem como a participação de mais participantes no certame, denota-se que a alegada ausência de fornecedores locais não fora absoluta, assim, aos olhos desta CGM, inviável a pretensão autoral.
>
> Ademais, além da empresa Representante, houvera também a participação de duas outras empresas (classificação - peça 18), assim, evidente que não houve restrição a competitividade no certame em questão.
>
> Derradeiramente, como defendeu a Municipalidade, mais da metade da obra já fora concluída, assim, de forma subsidiária, entende esta Coordenadoria ser inviável a procedência do feito por contas das supostas irregularidades, ante ao princípio da supremacia do interesse público.

Nesse contexto, inexistindo as irregularidades apontadas, julgo improcedente a Representação da Lei de Licitações.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela improcedência da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação.

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

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M

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:

I – CONHECER a presente Representação da Lei de Licitações para julgá-la **IMPROCEDENTE**, nos termos da fundamentação;

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, 10 de abril de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.CZ9M