



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

Boletim de Jurisprudência TCE/PR

Número 102

Sessões: 04.08.2021 a 22.11.2021

Este Boletim contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCE/PR que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. A seleção das decisões leva em consideração ao menos um dos seguintes fatores: ineditismo da deliberação, discussão no colegiado ou reiteração de entendimento importante. O objetivo é facilitar ao interessado o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do Tribunal. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis. As informações aqui apresentadas não são repositórios oficiais de jurisprudência.

SUMÁRIO

1. Consulta. Licença especial e outros benefícios. Contagem de tempo entre 28/05/20 e 31/12/21. Possibilidade, sendo vedados apenas o pagamento e fruição neste período. Conversão da licença especial em pecúnia não usufruída. Possibilidade mediante previsão em norma infralegal. Hipótese de não fruição ante a necessidade de serviço. Simetria como o Ministério Público. Imperiosa necessidade de prévia disponibilidade financeira e orçamentaria.

2. Consulta. No caso de inexigibilidade de licitação por força da exclusividade do contratado, a existência de atestado de exclusividade fornecido por órgão de registro do comércio não exime a Administração Pública de dimensionar devidamente seus problemas e necessidades, fixando os contornos e características das soluções disponíveis no mercado para atender ao interesse público, só podendo ocorrer a contratação direta caso haja a devida demonstração e comprovação de que o produto é o único disponível no mercado a atender adequadamente a finalidade pretendida. Não há um prazo de validade predeterminado para a aceitação dos atestados de exclusividade, mas deve a Administração se certificar de que tal atestado retrata uma situação atual do mercado, através do estabelecimento de um prazo razoável entre a sua emissão e a sua utilização como fundamento para a inexigibilidade de licitação. A validade dos atestados de exclusividade deve ser aferida no momento da contratação, sendo possível que o prazo de vigência do contrato seja superior ao prazo de validade do documento. No entanto, caso o contratado não seja mais fornecedor exclusivo no momento de eventual prorrogação contratual, deve a Administração se certificar, através de pesquisas mercadológicas, que as condições avençadas inicialmente permanecem mais vantajosas em relação às existentes no mercado, devendo ser realizada licitação no caso de o mercado em concorrência apresentar vantajosidade para a contratação. Não existe prazo mínimo de vigência dos contratos, podendo a Administração firmá-los por prazo inferior a 12 meses, de acordo com suas necessidades.



Quanto ao prazo máximo, em regra, não pode ultrapassar o exercício financeiro. Contudo, quanto aos serviços de execução continuada, podem ser fixados por prazos superiores a 12 meses, em até 60 meses, desde que a Administração comprove a efetiva vantajosidade e economicidade decorrente de contratação por períodos prolongados, tendo em vista se tratar de inexigibilidade de contratação em decorrência de exclusividade de fornecedor. A prorrogação dos contratos, limitada ao período de 60 meses, pode ser realizada por prazo diferente do inicialmente avençado, devendo a administração adotar toda a cautela necessária para verificação da efetiva vantajosidade e economicidade do novo prazo a ser fixado.

3. Consulta. Vedação de participação em procedimento licitatório ou de contratação de empresa que possua como sócio cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de integrante do Controle Interno da entidade licitante. Conhecimento e resposta.

4. Consulta. Considerando o disposto no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 173/2020, é vedada a criação legal de função gratificada no período em que perdura o estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, ou seja, de 20/03/2020 a 31/12/2021, sendo irrelevante a previsão de compensação de valores pelo órgão cessionário, uma vez que haverá aumento da despesa neste órgão. Se excetua de tal vedação a criação de cargos, empregos e funções em relação a medidas diretamente ligadas ao combate ao Covid-19, devendo ser observado que a vigência e os efeitos de tal exceção somente podem perdurar enquanto perdurar o estado de calamidade, ou seja, de 20/03/2020 até que sobrevenha decisão, lei ou decreto que encerre tal estado de calamidade; ou, até o encerramento do prazo previsto no caput do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em 31 de dezembro de 2021, data em que perderão efeitos todas as restrições com as despesas de pessoal ali previstas; o que ocorrer primeiro. Além disso, é possível, mesmo no período em que perdura o estado de calamidade pública, a transformação legal de uma função em outra, ou em outras, quando não ocorra aumento de despesas, nos termos do dispositivo legal acima citado.

5. Consulta. Aquisição de bem móvel ou imóvel, mediante pagamento à vista ou parcelado/diferido. A caracterização de operação de crédito depende de dispositivo de lei que assim a defina ou a equipare/assemelhe. Artigo 29, § 1º, da LC n.º 101/00 (LRF). Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional. Assunção de dívida, seja para pagamento à vista ou parcelado, equipara-se a operação de crédito, independentemente da origem das verbas utilizadas para tanto. Limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expressa previsão legal.

6. Representação. Lei n. 8.666/1993. Serviços. Atendimento pré-hospitalar por ambulância de suporte avançado de vida, com equipe formada por médico intervencionista, enfermeiro socorrista e condutor socorrista. Insurgências quanto ao balanço patrimonial,



atestado de capacidade, licença sanitária e registro no CRM da vencedora do certame. Ausência de provas. Presunção de boa-fé. Vinculação ao instrumento convocatório. Improcedência. Recomendação.

7. Consulta. Conhecimento e resposta. Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de compensação previdenciária. Impossibilidade. Atividade típica da entidade previdenciária de RPPS. Necessidade de capacitação dos servidores para a utilização do sistema informatizado estruturado pela União - COMPREV.

8. Representação da Lei nº 8.666/93. Concorrência Pública. Presença da verossimilhança de possível irregularidade relativa à ausência de previsão, como custo unitário direto, de item relativo às despesas com a “Administração Local”, em contrariedade ao art. 7º, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, e a precedentes do Tribunal de Contas da União. Ratificação de medida cautelar que determinou a imediata suspensão do procedimento licitatório.

TRIBUNAL PLENO

1. Consulta. Licença especial e outros benefícios. Contagem de tempo entre 28/05/20 e 31/12/21. Possibilidade, sendo vedados apenas o pagamento e fruição neste período. Conversão da licença especial em pecúnia não usufruída. Possibilidade mediante previsão em norma infralegal. Hipótese de não fruição ante a necessidade de serviço. Simetria como o Ministério Público. Imperiosa necessidade de prévia disponibilidade financeira e orçamentaria.

a) Sim, é possível a contagem de tempo para efeitos de licença especial e outros benefícios abarcados pelo inciso IX, do art. 8º, da LC 173/20, no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, sendo vedados apenas o pagamento e fruição neste período; b) Sim, é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço, aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira.

Processo nº 439095/21 – [Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

2. Consulta. No caso de inexigibilidade de licitação por força da exclusividade do contratado, a existência de atestado de exclusividade fornecido por órgão de registro do comércio não exige a Administração Pública de dimensionar devidamente seus problemas e necessidades, fixando os contornos e características das soluções disponíveis no mercado para atender ao interesse público, só podendo ocorrer a contratação direta caso haja a devida demonstração e comprovação de que o produto é o único disponível no mercado a atender adequadamente a finalidade pretendida. Não há



um prazo de validade predeterminado para a aceitação dos atestados de exclusividade, mas deve a Administração se certificar de que tal atestado retrata uma situação atual do mercado, através do estabelecimento de um prazo razoável entre a sua emissão e a sua utilização como fundamento para a inexigibilidade de licitação. A validade dos atestados de exclusividade deve ser aferida no momento da contratação, sendo possível que o prazo de vigência do contrato seja superior ao prazo de validade do documento. No entanto, caso o contratado não seja mais fornecedor exclusivo no momento de eventual prorrogação contratual, deve a Administração se certificar, através de pesquisas mercadológicas, que as condições avençadas inicialmente permanecem mais vantajosas em relação às existentes no mercado, devendo ser realizada licitação no caso de o mercado em concorrência apresentar vantajosidade para a contratação. Não existe prazo mínimo de vigência dos contratos, podendo a Administração firmá-los por prazo inferior a 12 meses, de acordo com suas necessidades. Quanto ao prazo máximo, em regra, não pode ultrapassar o exercício financeiro. Contudo, quanto aos serviços de execução continuada, podem ser fixados por prazos superiores a 12 meses, em até 60 meses, desde que a Administração comprove a efetiva vantajosidade e economicidade decorrente de contratação por períodos prolongados, tendo em vista se tratar de inexigibilidade de contratação em decorrência de exclusividade de fornecedor. A prorrogação dos contratos, limitada ao período de 60 meses, pode ser realizada por prazo diferente do inicialmente avençado, devendo a administração adotar toda a cautela necessária para verificação da efetiva vantajosidade e economicidade do novo prazo a ser fixado.

a) Considerando a existência de atestados de exclusividade fornecidos pelos órgãos de registro de comércio, que contemplem os serviços almejados pela Administração Municipal, é possível a contratação através de inexigibilidade de licitação? “No caso de inexigibilidade por força da exclusividade do contratado, a existência de atestado de exclusividade fornecido por órgão de registro do comércio não exime a Administração Pública de dimensionar devidamente seus problemas e necessidades, fixando os contornos e características das soluções disponíveis no mercado para atender ao interesse público, só podendo ocorrer a contratação direta caso haja a devida demonstração de que o produto é o único disponível no mercado a atender adequadamente a finalidade pretendida.”

b) Existe prazo de validade mínimo exigido para os citados atestados? “Não há um prazo de validade predeterminado para a aceitação dos atestados de exclusividade, mas deve a Administração se certificar de que tal atestado retrata uma situação atual do mercado, através do estabelecimento de um prazo razoável entre a sua emissão e a sua utilização como fundamento para a inexigibilidade de licitação.”

c) O prazo de vigência do contrato pode ser superior ao prazo de validade dos atestados de exclusividade? “A validade dos atestados de exclusividade deve ser aferida no momento da contratação, sendo possível que o prazo de vigência do contrato seja superior ao prazo de validade do documento. No entanto, caso o contratado não seja mais fornecedor exclusivo no momento de eventual prorrogação contratual, deve a Administração se certificar, através de pesquisas mercadológicas, de que as condições avençadas inicialmente permanecem mais



vantajosas em relação às existentes no mercado, devendo ser realizada licitação no caso de o mercado em concorrência apresentar vantajosidade.”

d) Quais os prazos mínimo e máximo de vigência do contrato?

e) A Administração Municipal pode, com base em critérios de oportunidade e conveniência, optar por celebrar um contrato com prazo superior a 12 (doze) meses, com vistas a possibilitar uma amortização de custos e, conseqüentemente, um preço global menor?

“Não existe prazo mínimo de vigência dos contratos, podendo a Administração firmá-los por prazo inferior a 12 meses, caso suas necessidades sejam supridas por período menor. Quanto ao prazo máximo, em regra, não pode ultrapassar o exercício financeiro. Contudo, quanto aos serviços de execução continuada, podem ser fixados por prazo superior a 12 meses, até 60 meses, desde que a Administração comprove a efetiva vantajosidade e economicidade decorrente de contratação por períodos prolongados, tendo em vista se tratar de inexigibilidade de contratação em decorrência de exclusividade de fornecedor.”

f) Em havendo previsão contratual de prorrogação, esta estaria necessariamente vinculada ao prazo originário? (p. ex.: em contrato firmado por um ano, a prorrogação deve obedecer ao mesmo prazo?)

g) Caso a resposta ao quesito “f” seja negativa, existe limitação ao prazo de prorrogação?

h) “A prorrogação dos contratos, limitada ao período de 60 meses, pode ser realizada por prazo diferente do inicialmente avençado, devendo a administração adotar toda a cautela necessária para verificação da efetiva vantajosidade e economicidade do novo prazo a ser fixado.”

Processo nº 215553/21 – [Acórdão nº 3249/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

3. Consulta. Vedação de participação em procedimento licitatório ou de contratação de empresa que possua como sócio cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de integrante do Controle Interno da entidade licitante. Conhecimento e resposta.

O questionamento versa acerca da possibilidade de, mediante licitação, contratar-se uma empresa que possua, como sócio, parente de servidor integrante do órgão de Controle Interno municipal, ainda que tal empresa não seja do Município licitante.

É vedada a participação em licitação ou a contratação de empresa que possua em seu quadro societário cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de integrante do Controle Interno da entidade licitante.

Processo nº 425856/20 – [Acórdão nº 2145/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

4. Consulta. Considerando o disposto no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 173/2020, é vedada a criação legal de função gratificada no período em que perdura o estado de



calamidade pública decorrente da Covid-19, ou seja, de 20/03/2020 a 31/12/2021, sendo irrelevante a previsão de compensação de valores pelo órgão cessionário, uma vez que haverá aumento da despesa neste órgão. Se excetuam de tal vedação a criação de cargos, empregos e funções em relação a medidas diretamente ligadas ao combate ao Covid-19, devendo ser observado que a vigência e os efeitos de tal exceção somente podem perdurar enquanto perdurar o estado de calamidade, ou seja, de 20/03/2020 até que sobrevenha decisão, lei ou decreto que encerre tal estado de calamidade; ou, até o encerramento do prazo previsto no caput do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em 31 de dezembro de 2021, data em que perderão efeitos todas as restrições com as despesas de pessoal ali previstas; o que ocorrer primeiro. Além disso, é possível, mesmo no período em que perdura o estado de calamidade pública, a transformação legal de uma função em outra, ou em outras, quando não ocorra aumento de despesas, nos termos do dispositivo legal acima citado.

Trata-se de Consulta encaminhada pelo Município, através de seu Prefeito Municipal, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente indaga este Tribunal de Contas a respeito de concessão de gratificação a servidor público municipal no período citado na Lei Complementar nº 173/2020, nos seguintes termos: “Referente à possibilidade da concessão de gratificação, no ano de 2021, período citado na Lei Complementar nº 173/2020, art. 8º, I, a servidor público do Poder Executivo Municipal designado à Câmara dos Vereadores, sendo que, de acordo com a lei instituidora, o valor pago a título de gratificação pelo Poder Executivo será compensado, no mês posterior, pelo Poder Legislativo.”

“Considerando o disposto no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 173/2020, é vedada a criação legal de função gratificada no período em que perdura o estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, ou seja, de 20/03/2020 a 31/12/2021, sendo irrelevante a previsão de compensação de valores pelo órgão cessionário, uma vez que haverá aumento da despesa neste órgão.

Se excetuam de tal vedação a criação de cargos, empregos e funções em relação a medidas diretamente ligadas ao combate ao Covid-19, devendo ser observado que a vigência e os efeitos de tal exceção somente podem perdurar durante o estado de calamidade, ou seja, de 20/03/2020 até que sobrevenha decisão, lei ou decreto que encerre tal estado de calamidade; ou, até o encerramento do prazo previsto no caput do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em 31 de dezembro de 2021, data em que perderão efeitos todas as restrições com as despesas de pessoal ali previstas; o que ocorrer primeiro.

Além disso, é possível, mesmo no período em que perdura o estado de calamidade pública, a transformação legal de uma função em outra, ou em outras, quando não ocorra aumento de despesas, nos termos do dispositivo legal acima citado.”

Processo nº 91180/21 – [Acórdão nº 2927/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.



5. Consulta. Aquisição de bem móvel ou imóvel, mediante pagamento à vista ou parcelado/diferido. A caracterização de operação de crédito depende de dispositivo de lei que assim a defina ou a equipare/assemelhe. Artigo 29, § 1º, da LC n.º 101/00 (LRF). Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional. Assunção de dívida, seja para pagamento à vista ou parcelado, equipara-se a operação de crédito, independentemente da origem das verbas utilizadas para tanto. Limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expressa previsão legal.

Tratam os autos de consulta por meio da qual são apresentados os seguintes questionamentos:

1. O pagamento parcelado na aquisição de bens (móveis e imóveis) configura obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito?
2. Adquirir bens com fonte de custeio de pagamento com verba própria do Município, de forma diferida/parcelada, configura operação de crédito?
3. Adquirir bens com fonte de custeio de pagamento via terceiros, de forma diferida/parcelada, configura operação de crédito?
4. Compra de bens, aqui especificadamente imóveis, de maneira diferida/parcelada, configura obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito?

Conhecer da consulta, para, no mérito, responder no sentido de que a assunção de dívida, seja para pagamento à vista ou parcelado, equipara-se a operação de crédito, independentemente da origem das verbas utilizadas para tanto, observados os dispositivos estabelecidos para tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas normativas do Senado Federal, bem como o fato de que os limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expressa previsão legal.

Processo nº 382383/20 – [Acórdão nº 2946/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral.

6. Representação. Lei n. 8.666/1993. Serviços. Atendimento pré-hospitalar por ambulância de suporte avançado de vida, com equipe formada por médico intervencionista, enfermeiro socorrista e condutor socorrista. Insurgências quanto ao balanço patrimonial, atestado de capacidade, licença sanitária e registro no CRM da vencedora do certame. Ausência de provas. Presunção de boa-fé. Vinculação ao instrumento convocatório. Improcedência. Recomendação.

Relatou a representante que, no dia em que houve a declaração da vencedora do certame (22/07/2020), solicitou diligências para se verificar as habilitações exigidas no edital, apontando as seguintes irregularidades: a) balanço patrimonial irregular; e b) insuficiência do atestado de capacidade técnica.



Segundo a representante, a empresa apresentou balanços patrimoniais diferentes nos Pregões n.04 e 09/2020. Embora reconheça que o balanço foi retificado nesse meio tempo, a representante sustenta que houve alterações enormes e injustificadas, que o registro tributário possuiria vícios de ilegalidade, que haveria divergência de assinaturas e que o balanço veio desacompanhado das notas explicativas.

Ocorre que, independentemente disso, a representante contesta o próprio conteúdo das alterações realizadas.

Conforme já mencionado, mesmo que os números sejam incomuns ou suspeitos, a boa-fé se presume e a má-fé deve ser comprovada.

No caso, inexistente nos autos prova (ou indícios) de que o conteúdo do balanço seja ilegal ou falso, mas apenas um inconformismo por parte da representante, o que não autoriza que o documento seja desconsiderado.

Segundo a representante, a proposta da empresa contém apenas o valor total dos serviços, sem inserir os valores unitários, nem especificar a composição de custos, a exemplo dos salários normativos, dos benefícios, das convenções coletivas de trabalho etc.

Ainda que a contradição entre o Modelo de Proposta de Preços e os itens 14.2 e 14.5 do Edital seja reprovável, o fato é que inexistente qualquer notícia de que ela tenha comprometido a obtenção da proposta mais vantajosa ou de que a proposta admitida tenha se revelado inviável ou inexequível. Pelo contrário, o prazo de vigência do contrato já esgotou, sem que houvesse qualquer notícia de sobrepreço ou de inexecução contratual (aliás, consta notícia de que os serviços estavam sendo prestados conforme contratado, sem ressalva ou desabono à prestadora).

Contudo, objetivando coibir que situações como essa se reiterem, é prudente que este Tribunal recomende que, nos próximos instrumentos convocatórios, a empresa evite contradições internas.

Segundo o item 1.4.2 do Anexo II (Documentos de Habilitação), para demonstrar sua qualificação técnica as licitantes deveriam apresentar “Comprovação do registro da empresa com o Certificado de Regularidade de Inscrição de Pessoa Jurídica (CIE) junto ao respectivo Conselho de Classe, dentro do prazo de validade, indicando o responsável técnico pela empresa (para todos os lotes)”. A esse respeito, a representante aduz que o certificado apresentado pela empresa não atenderia a especialidade exigida para o certame, pois valida atividades de medicina do trabalho e não os serviços objeto da licitação.

Razão não lhe assiste já que o registro no CRM é feito com base na atividade preponderante da sociedade empresarial, com base no artigo 1º da lei nº 6.839/90 e artigo 3º da resolução



1980/2011 do CFM, o que não impede a prestação de serviços similares, a exemplo dos constantes no objeto do pregão ora em exame.

Ademais (...) o item 17.12.2 do edital do certame limitou-se a exigir a comprovação do registro da empresa junto ao respectivo Conselho de Classe, o que foi devidamente observado conforme se depreende do documento constante à peça 12, fls. 28/29.

Quanto ao registro no CRM, portanto, a representação também não procede.

Aduz a Representante que a empresa não poderia desempenhar atividade de UTI MÓVEL porque sua licença sanitária proibiria tal atividade (peça 3, p. 36).

Ocorre que, conforme mencionado na própria decisão do recurso administrativo (peça 15, p. 37), a licença sanitária sequer foi solicitada no edital do certame.

Aliás, a inexigência dessa licença é logicamente compreensível, pois licitou-se a prestação de serviços pré-hospitalares e não de internação ou transporte de pacientes que necessitam de terapia intensiva.

Quanto à Licença Sanitária, portanto, a Representação também não comporta guarida.

Ponderando que o item 1.4.1 do Anexo II (Documentos de Habilitação) exige a apresentação de atestado de capacidade técnica que demonstre experiência compatível com o objeto licitado, a representante sustenta que o Atestado apresentado pela empresa RCZ/PMT seria insuficiente.

Isso porque, nas palavras da representante, o Atestado apresentado “atesta a operacionalização de apenas uma Unidade de Suporte Avançado, enquanto a contratação pretendida abrange 3 (três) Unidades” (peça 3, p. 38).

Ocorre que, como bem observou a Unidade Técnica (peça 72, p. 19), o instrumento convocatório (item 17.12.122 do Edital e item 1.4.123 do Anexo II) não fixou um quantitativo mínimo de experiência técnica a ser comprovado pelas licitantes, de modo que a insurgência da representante não procede nesse particular (inclusive quanto à alegação de que a vencedora só realizava 1 atendimento por dia).

Uma vez que nenhuma das objeções da representante comporta acolhida, conseqüentemente não há que se falar em violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao edital, como sugerido na inicial desta Representação.

Processo nº 24858/21 – [Acórdão nº 2956/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.



7. Consulta. Conhecimento e resposta. Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de compensação previdenciária. Impossibilidade. Atividade típica da entidade previdenciária de RPPS. Necessidade de capacitação dos servidores para a utilização do sistema informatizado estruturado pela União - COMPREV.

As entidades previdenciárias de regime próprio não devem pretender a transferência a particulares das atividades correlatas à compensação previdenciária, uma vez que tais atividades são inerentes a de um instituto de previdência próprio, devendo ser desenvolvidas direta e rotineiramente por servidores da municipalidade. Os demais quesitos restaram prejudicados.

Processo nº 136528/20 – [Acórdão nº 2073/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

8. Representação da Lei nº 8.666/93. Concorrência Pública. Presença da verossimilhança de possível irregularidade relativa à ausência de previsão, como custo unitário direto, de item relativo às despesas com a “Administração Local”, em contrariedade ao art. 7º, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, e a precedentes do Tribunal de Contas da União. Ratificação de medida cautelar que determinou a imediata suspensão do procedimento licitatório.

Com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, 401, V, e 403, II e III, do Regimento Interno, merece acolhimento o pedido de expedição de medida cautelar em face do Município para o fim de determinar a imediata suspensão do Procedimento Licitatório, referente ao Edital de Concorrência Pública, no estado em que se encontra, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos do art. 400, § 3º, do mesmo Regimento. A medida se deve à presença do elemento da verossimilhança unicamente em relação à suposta irregularidade elencada no item 1.1. Detalhou a empresa Representante, em suas impugnações ao Edital, que a planilha de custos anexa ao instrumento convocatório deixou de prever os custos inerentes à “Administração Local”, voltados à “realização dos serviços administrativos de apoio ao canteiro de obras, desenvolvimento dos serviços de controle de qualidade, prazos e custos e, também, a execução de todos os serviços de supervisão técnica ligados à produção.” Afirmou que essas despesas, embora não possam ser atribuídas ao custo de execução de cada etapa do empreendimento, são inerentes à execução e administração de qualquer obra e demandam a contratação de pessoal técnico e administrativo, de modo que são gastos incorridos no processo de obtenção do serviço prestado e, portanto, enquadrados como custos diretos que devem ser incluídos na planilha orçamentária. O Município Representado, por meio da manifestação preliminar e da manifestação do Diretor do Departamento de Licitações e Formalização de Contratos, afirmou que, segundo a empresa responsável pela elaboração da planilha orçamentária que acompanha o Edital, e conforme anteriormente informado em resposta à primeira impugnação da ora Representante, a despesa estaria embutida no BDI, pois “o item designado por “Administração Central” na “Planilha de Composição e Descrição do BDI” inclui em sua precificação eventuais despesas correspondentes ao custo identificado pela REPRESENTANTE como “Administração Local.” Sustentou, ainda, que caso o Município previsse a “Administração Local” como custo



unitário em concomitância com o BDI, haveria a previsão de uma mesma despesa em duplicidade, em contrariedade aos princípios que regem as licitações públicas, em especial, o da busca pela proposta mais vantajosa. Em que pese a resposta preliminar apresentada, tem-se, nesta análise perfunctória, inerente ao atual momento processual, que as despesas de “Administração Local”, além de não estarem expressamente previstas na planilha de custos unitários, não poderiam ser incluídas no BDI, por corresponderem a custos diretos. Acerca da natureza de custo direto do item “Administração Local”, transcreve-se a seguir, algumas passagens do Acórdão nº 2622/2013 – Plenário, do Tribunal de Contas da União (grifou-se), expressamente citado como fundamento da planilha de composição do BDI: 2.4.1. Administração Local, Canteiro de Obras e Mobilização e Desmobilização Para fins de definição, serão aqui utilizados os mesmos conceitos já postulados no relatório que originou o Acórdão 2369/2011-TCU-Plenário quanto aos custos da administração local, instalação de canteiro e mobilização e desmobilização, conforme excertos extraídos daquele decisum: a) o item Administração local contemplará, dentre outros, as despesas para atender as necessidades da obra com pessoal técnico, administrativo e de apoio, compreendendo o supervisor, o engenheiro responsável pela obra, engenheiros setoriais, o mestre de obra, encarregados, técnico de produção, apontador, almoxarife, motorista, porteiro, equipe de escritório, vigias e serventes de canteiro, mecânicos de manutenção, a equipe de topografia, a equipe de medicina e segurança do trabalho, etc., bem como os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, as ferramentas manuais, a alimentação e o transporte de todos os funcionários e o controle tecnológico de qualidade dos materiais e da obra; (...) De acordo com a jurisprudência dominante desta Corte de Contas, com destaque para os Acórdãos 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário, os custos descritos acima, por poderem ser objetivamente quantificados e discriminados pela alocação direta à execução da obra, devem constar na planilha orçamentária como custos diretos dos orçamentos de obras públicas. Na Jurisprudência Sistematizada do Portal do TCU foram ainda identificadas 59 deliberações alinhadas com o entendimento de que itens de custos da obra não devem compor o percentual do BDI. Tomando-se apenas as decisões mais recentes, citam-se os Acórdãos 858/2011, 873/2011, 1.016/2011, 1.678/2011, 2.672/2011, 3.239/2011, 1.765/2012 e 2.447/2012, todos do Plenário. (...) Acórdão: (...) 9.3. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que: (...) 9.3.2. oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a: 9.3.2.1. discriminar os custos de administração local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, à jurisprudência do TCU e com fundamento no art. 30, § 6º, e no art. 40, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 17 do Decreto n. 7.983/2013; 9.3.2.2. estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993. Essa mesma decisão



também assinalou a impropriedade da inclusão dos custos de “Administração Local” no BDI, conforme constou do Informativo de Licitações e Contratos nº 170, daquela Corte de Contas (grifou-se): A taxa de BDI deve ser formada pelos componentes: administração central, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração do particular e tributos incidentes sobre a receita auferida pela execução da obra. Custos diretamente relacionados com o objeto da obra, passíveis de identificação, quantificação e mensuração na planilha de custos diretos (administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, dentre outros), não devem integrar a taxa de BDI. No mesmo sentido, mais recentemente, aquele Tribunal de Contas registrou a correção dessa impropriedade no novo sistema de custos do DNIT, conforme se depreende da seguinte passagem do voto condutor do Acórdão nº 1046/2021 – Plenário (grifou-se): -III15. O primeiro apontamento diz respeito à inclusão dos custos de administração local dentro do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), em contrariedade com a jurisprudência deste Tribunal sobre a matéria (Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário e outros). 16. Contudo, a unidade técnica acolheu as justificativas apresentadas pelo Dnit e deixou de sugerir encaminhamentos a respeito, pois o orçamento de referência foi realizado em março/2015, tendo por base o Sicro, que considera em sua metodologia os custos de administração local na composição do BDI. 17. Em observância à jurisprudência consolidada deste Tribunal, o novo sistema de custos do Dnit (Novo Sicro) alterou a metodologia anterior e passou a considerar tais rubricas na planilha de custo direto, e não mais no BDI. Contudo, o Novo Sicro somente entrou em vigência posteriormente à data do orçamento de referência em tela. Por isso, uma vez que o orçamento da obra foi baseado no sistema anterior de custos do Dnit (Sicro 2), o órgão entendeu adequado ser fiel à metodologia daquele sistema. Cumpre observar, outrossim, que a alegada inclusão do item “Administração Local” no BDI, além de aparentemente inadequada, não restou efetivamente demonstrada nos autos do procedimento licitatório, vez que, na planilha de discriminação da composição do BDI, há somente a indicação de um percentual a título de “Administração Central”, com a qual (como visto no primeiro precedente citado) não se confunde a “Administração Local”, de modo que igualmente não poderia ser presumida a abrangência de um item pelo outro, sob pena, inclusive, de contrariedade à Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União e ao Acórdão nº 931/2020 – Tribunal Pleno, desta Corte Estadual. Consequentemente, caso a intenção efetivamente fosse de que o percentual estipulado para a “Administração Central” servisse também para as despesas com Administração Local, a solução tecnicamente mais adequada para se solucionar a alegada preocupação com a previsão em duplicidade de uma mesma despesa seria a redução do percentual do BDI dedicado à primeira e a expressa inclusão da segunda entre os custos diretos da obra. Por meio do mencionado Acórdão nº 931/2020 – Tribunal Pleno, de relatoria do Exmo. Conselheiro Substituto Tiago Alvarez Pedroso, proferido em sede de Consulta com força normativa, esta Corte de Contas firmou o entendimento de que: II. É obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço licitado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, § 6º, da Lei nº 8.666/93. Acerca da relevância da elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados ao serviço licitado, merece especial destaque



a fundamentação daquela decisão, a seguir transcrita: Como bem apontado pela unidade técnica, o art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93 é expresso ao determinar que obras e serviços somente poderão ser licitados se “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”. Deveras, a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado é exigência imposta pela legislação sem qualquer condicionante ou relativização. Inclusive o dispositivo impõe que a inobservância da regra acarretará “a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa” (art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93). A identificação e apresentação expressa dos custos unitários dos serviços que serão adquiridos é fundamental para que se possa dimensionar com maior precisão, ainda que de maneira estimada, todos os componentes que integram o objeto licitado e os requisitos adotados pelo gestor para a formação de seu preço. A existência de planilhas também é importante para facilitar a verificação de eventuais aumentos de custos e seu espectro de incidência em eventual reajuste. A ausência de uma planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado torna impossível identificar a vantajosidade da contratação e sua manutenção. Ademais, tal acuro da exigência legal é fundamental para garantir maior transparência nas aquisições públicas, o que viabiliza e instrumenta o controle social e o controle externo. Nesse sentido, destaco o opinativo ministerial ao apontar que “...é no processo de elaboração da planilha com custos unitários que a Administração Pública alcança níveis mais concretos do planejamento estatal, agregando dados objetivos sobre o serviço a ser contratado, o que é necessário inclusive para alinhar a atuação administrativa com os limites orçamentário e financeiro.” (Parecer nº 357/19 – PGC, peça 16, fl. 4). Nessa linha, observo que o caráter imprescindível da elaboração de planilhas detalhadas de custos tem sido reforçado por esta Corte em reiterados julgados, como demonstram as manifestações da SJB e da CGM. Destaco os Acórdãos nº 1246/19 – Segunda Câmara e nº 3197/16 – Pleno. Assim, verifica-se a presença do elemento da verossimilhança relativamente a suposta irregularidade que, nos termos da mencionada decisão, seria apta, em tese, a ensejar a nulidade do procedimento licitatório. Para além da suposta irregularidade apontada, cabe registrar, no que tange à composição do item “Impostos” do BDI, que não foi possível localizar, nesta primeira análise do Edital, a necessária exigência de detalhamento das propostas a fim de que sejam apresentadas a alíquota de ISS correspondente à do local de execução da obra e as alíquotas de PIS e COFINS que reflitam o enquadramento legal da empresa licitante, em conformidade com os itens 9.3.2.3 a 9.3.2.5 do mencionado Acórdão nº 2622/2013 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, questão que deverá ser observada em caso de eventual futura retificação do instrumento convocatório. Por fim, não se mostra presente o elemento da verossimilhança, ao menos neste momento, em relação ao apontamento de irregularidade listado no item 1.2, acima, tendo em vista que, como bem assinalado pelo Diretor de Licitações e Contratos do Município em peça processual, a empresa Representante se limitou a juntar aos autos o SINAPI nº 06/2021, sem justificar ou demonstrar analiticamente a alegada defasagem dos custos apresentados na planilha orçamentária anexa ao edital do certame, que, segundo afirma o Município Representado, foi atualizada em 23/04/2021, nos termos do documento de peça processual. O perigo da demora, por sua vez, decorre do fato de o Edital ora



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

impugnado prever a abertura do certame para o dia 23/08/2021, às 9h, de modo que se mostra indispensável a imediata atuação deste Tribunal. Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno, ratifique a decisão cautelar consubstanciada no Despacho do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno. Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência, para comunicação ao Município da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno. Na sequência, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho - GCIZL. Decorrido o prazo para manifestação, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

Processo nº 503354/21 – [Acórdão nº 2079/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Acesse também:

[Pesquisas Prontas](#)

[Teses Ambientais](#)

[Interjuris](#)

[Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal - STF e os Tribunais de Contas](#)

[Súmulas Seleccionadas](#)

*Elaboração: Escola de Gestão Pública - Jurisprudência
E-mail: jurisprudencia@tce.pr.gov.br*