



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 10/2025

INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0006.25.000057-4

OBJETO: Recomendar a Excelentíssima Senhora Prefeita do Município de Antonina que adote providências administrativas para, no âmbito do poder-dever de autotutela administrativa: a) adotar **as medidas administrativas e, eventualmente, judiciais necessárias ao ressarcimento ao erário em virtude dos valores pagos a maior**, correspondentes ao superfaturamento decorrente da **aplicação indevida do BDI** (Bonificação e Despesas Indiretas) **de 30% nas contratações para mera aquisição de materiais** (Pregões n.º 52/2018, 32/2019, 37/2019 e 15/2020), bem como na **aplicação do BDI sem a apresentação do detalhamento de sua composição nas contratações para locação de máquinas e equipamentos, serviços de terraplanagem, drenagem, gabião e serviços de fiscalização de obras** (Pregões n.º 14/2019; 31/2019; 36/2019; 13/2020; 16/2020; 54/2018; 38/2019; 24/2020; e 45/2018); b) adotar, como referência, **as faixas percentuais de BDI fixadas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 2622/2013 – Plenário**, ajustando-as às peculiaridades do objeto licitado; c) exigir, em editais e propostas, a **discriminação pormenorizada dos componentes do BDI**, quando incidentes; e d) **promover capacitações periódicas de equipes técnicas e comissões de licitação**, a fim de assegurar a **correta aplicação das normas e parâmetros relacionados ao BDI**.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu Promotor de Justiça signatário, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos arts. 127, *caput*, e 129, II, III e IX, da Constituição Federal; e arts. 114, *caput*, e

120, II, III e XII, da Constituição do Estado do Paraná) e legais (art. 25, IV, ‘a’ e ‘b’, da Lei n. 8.625/93; arts. 57, IV, ‘a’ e ‘b’, e 58 da Lei Complementar Estadual n. 85/99 – LOMPPR; e art. 8º, §1º, da Lei n. 7.347/85), e demais disposições regulamentares (Resolução n. 23/2007 do Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público e Resolução n. 1.928/2008 da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme dispõe o art. 127 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público “expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”, consoante dispõe o art. 6º, XX, LC nº 75/93;

CONSIDERANDO que, entre as atribuições desta Promotoria de Justiça, inclui-se a defesa do patrimônio público, a moralidade administrativa e a promoção da cidadania, cabendo, portanto, a este Órgão de Execução a fiscalização e adoção de medidas para adequação da Administração Pública aos princípios da legalidade e eficiência;

CONSIDERANDO a apuração dos autos de **Inquérito Civil nº 0006.19.000189-8 (n.º atual 0006.25.000057-4)**, instaurado para averiguar possíveis ilegalidades nas **licitações realizadas no Município de Antonina entre os anos de 2018 e 2021 para contratação aparentemente fracionada de maquinário, mão de obra, insumos variados relacionados a obras de pavimentação e manutenção de vias públicas municipais;**

CONSIDERANDO o **relatório de Engenharia nº 67/2024**, elaborado pelo **CAEX/NATE** (Núcleo de Apoio Técnico Especializado) do Ministério Público do Paraná, datado de 11 de setembro de 2024, no qual foi realizada análise de preços de serviços e insumos contratados pelo Município de Antonina/PR em **18 procedimentos licitatórios** (pregões e uma concorrência pública);

CONSIDERANDO que referido relatório apontou que, na maioria dos serviços examinados, **a aplicação do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) não observou as diretrizes fixadas pelo Tribunal de Contas da União, em razão da ausência de cálculo detalhado de sua composição e da fixação de percentuais superiores aos parâmetros de referência;**

CONSIDERANDO que o BDI constitui o percentual aplicado sobre o custo direto, destinado a cobrir custos indiretos (como **Administração Central, Riscos, Seguros, Garantias e Despesas Financeiras**), além de remunerar a contratada (**Lucro**) e recolher os **tributos incidentes sobre a receita** (PIS, COFINS, ISS e CPRB);

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2622/2013¹ – Plenário, consolidou parâmetros técnicos e estatísticos para definição de faixas de **Benefícios e Despesas Indiretas – BDI**, aplicáveis a diferentes tipos de obras públicas e à aquisição de materiais e equipamentos relevantes, a saber:

VALORES DO BDI POR TIPO DE OBRA			
TIPOS DE OBRA	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	20,34%	22,12%	25,00%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	19,60%	20,97%	24,23%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	20,76%	24,18%	26,44%
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	24,00%	25,84%	27,86%
OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	22,80%	27,48%	30,95%
BDI PARA ITENS DE MERO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	1º QUARTIL	MÉDIO	3º QUARTIL
	11,10%	14,02%	16,80%

1 TCU – Acórdão n.º 2622/2013, Processo TC n. 036.076/2011-2, Rel. MARCOS BEMQUERER COSTA, Data da Sessão: 25/9/2013 – Ordinária ([clique para consultar](#)).

CONSIDERANDO a orientação consolidada do TCU (Acórdão n° 2.622/2013-Plenário, e a Súmula n° 258), segundo a qual **o detalhamento dos componentes do BDI deve integrar o orçamento do projeto básico e as propostas dos licitantes, sendo vedado o uso de rubricas genéricas;**

CONSIDERANDO que 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;**

CONSIDERANDO o entendimento firmado no **Acórdão n.º 1948/2011³ do Plenário do TCU**, que exige que a **Administração explicita, em anexo ao edital, os itens que integram o BDI, inserindo no ato convocatório a exigência do seu detalhamento nas propostas, com a previsão do percentual e a descrição de seus componentes**, sob pena de **desclassificação da licitante**, permitindo à Administração detectar possíveis inclusões indevidas de parcelas na composição analítica da referida taxa, que possam onerar demasiadamente o contrato;

CONSIDERANDO que, nos termos da **jurisprudência do TCU e do TCE-PR (Acórdãos n.º 72/2025⁴ e n.º 2.079/2021-Tribunal Pleno⁵)**, despesas diretamente relacionadas com o objeto da obra e passíveis de mensuração, como a **administração local**, o canteiro de obras e a mobilização e desmobilização de mão de obra e equipamentos, **NÃO devem integrar a taxa de BDI**, devendo ser tratadas como **custos diretos**;

CONSIDERANDO que, nas licitações voltadas à **mera aquisição de materiais (Pregões Presenciais n° 52/2018, n° 32/2019, n° 37/2019 e n°**

2 <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/orientacoes-para-elaboracao-de-planilhas-orcamentarias-de-obras-publicas> ([clique para consultar](#)).

3 TCU – Acórdão n.º 1948/2011, Processo TC n. 005.929/2011-3, Rel. MARCOS BEMQUERER, Data da Sessão: 27/7/2011 – Ordinária ([clique para consultar](#)).

4 REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 n.º 810106/2023, Acórdão n.º 72/2025, Tribunal Pleno, Rel. THIAGO BARBOSA CORDEIRO, julgado em 27/01/2025, veiculado em 11/02/2025 no DETC ([clique para consultar](#)).

5 REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 n.º 503354/2021, Acórdão n.º 2079/2021, Tribunal Pleno, Rel. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, julgado em 25/08/2021, veiculado em 31/08/2021 no DETC ([clique para consultar](#)).

15/2020), foi inserida uma taxa de BDI de 30%, percentual **flagrantemente superior** às faixas de referência, cujo **valor médio referencial é de 14,02%**, com limite superior de **16,80% (3º Quartil)**, conforme o Acórdão nº 2622/2013 do TCU;

CONSIDERANDO a **Súmula nº 253/2010 do TCU**, que estabelece o **princípio do BDI Diferenciado** e torna **obrigatória** a incidência de **BDI reduzido** para itens de **fornecimento de materiais** e equipamentos que representem um percentual significativo do preço global da obra, dada a menor estrutura de custos indiretos e riscos;

CONSIDERANDO que, em todas as licitações destinadas à **locação de máquinas e equipamentos**, bem como à **contratação de serviços de terraplanagem/drenagem/gabião (Pregões nº 14/2019; nº 31/2019; nº 36/2019; nº 013/2020; nº 016/2020; nº 54/2018; nº 38/2019 e nº 24/2020)**, foi acrescida uma taxa de BDI no percentual de 30%, **sem a apresentação do detalhamento de sua composição**, o que inviabiliza a aferição da adequação do percentual aplicado;

CONSIDERANDO que a jurisprudência do TCE-PR corrobora a necessidade de aplicação de BDI diferenciado para itens como **transporte de insumos (Acórdão nº 307/2024-Tribunal Pleno⁶)** e, por analogia, **para contratos de locação pura de máquinas e equipamentos**, pois possuem uma **estrutura de despesas indiretas significativamente menor que a execução de obras complexas**, o que torna o percentual de 30% em locação e serviços simples presumidamente **inadequado**;

CONSIDERANDO que, na licitação voltada à **contratação de serviços de fiscalização de obras (Pregão nº 45/2018)**, foi inserida taxa de BDI de 25%, igualmente **sem detalhamento**, sendo que os custos indiretos em contratações dessa natureza **não guardam a mesma proporção** dos aplicáveis à execução de obras;

6 (REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 n.º 55085/2024, Acórdão n.º 307/2024, Tribunal Pleno, Rel. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, julgado em 05/02/2024, veiculado em 20/02/2024 no DETC – [clique para consultar](#)).

CONSIDERANDO que a não aplicação correta do BDI pode distorcer o valor final do contrato e comprometer a sua vantajosidade para a Administração Pública, em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a **fixação de percentuais de BDI deve respeitar a variação de mercado** e as **peculiaridades de cada obra**, devendo ser utilizadas as **faixas referenciais médias estabelecidas pelo TCU**, sem prejuízo da análise de caso concreto;

CONSIDERANDO que o TCU determinou que os órgãos gestores promovam **estudos técnicos para a adequada composição de custos e, quando necessário, adotem BDI diferenciado para aquisição de materiais e equipamentos**, evitando a aplicação de percentuais únicos para itens de natureza distinta;

CONSIDERANDO que a uniformização de critérios para a composição do BDI contribui para maior segurança jurídica, transparência e economicidade nas contratações públicas, além de prevenir sobrepreços e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos;

CONSIDERANDO, por fim, o poder-dever de **autotutela** da Administração Pública, que lhe permite anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, conforme o entendimento pacificado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal;

RECOMENDA ADMINISTRATIVAMENTE a **Excelentíssima Senhora Prefeita de Antonina** que adote as seguintes medidas:

- a) **ADOTE** as medidas administrativas e/ou judiciais necessárias para a **recuperação dos valores** pagos a maior, correspondentes ao superfaturamento decorrente da aplicação indevida do BDI no percentual de 30% nas contratações para **mera aquisição de materiais** (*Pregões n.º 52/2018, 32/2019, 37/2019 e 15/2020*), e na aplicação do BDI **sem a apresentação do detalhamento de sua composição** nas contratações para **locação de máquinas e equipamentos**, bem como **contratação de serviços de terraplana-**

gem/drenagem/gabião e serviços de **fiscalização de obras** (Pregões nº 14/2019; nº 31/2019; nº 36/2019; nº 013/2020; nº 016/2020; nº 54/2018; nº 38/2019; nº 24/2020; e nº 45/2018), com vistas ao ressarcimento ao erário.

b) **ADOTE**, como referência, as faixas percentuais de BDI fixadas pelo Tribunal de Contas da União no **Acórdão nº 2622/2013 – Plenário**, ajustando-as às peculiaridades do objeto licitado, e observando o princípio do **BDI diferenciado** (Súmula nº 253/2010 do TCU) para parcelas de fornecimento de materiais, locação de equipamentos e serviços de menor complexidade, nos termos da jurisprudência do TCU e do TCE-PR (Acórdão nº 307/2024-Tribunal Pleno).

c) **EXIJA**, em editais e propostas, a **discriminação pormenorizada** dos componentes do BDI, bem como estabeleça que custos diretos, como administração local, sejam segregados e não integrem a taxa de BDI, em estrito cumprimento à Súmula nº 258 do TCU e aos Acórdãos do TCE-PR.

d) **PROMOVA** capacitações periódicas de equipes técnicas e comissões de licitação, a fim de assegurar o correto entendimento e aplicação das normas e parâmetros relacionados ao BDI.

REQUISITA-SE a publicação desta Recomendação Administrativa, pelo prazo de 10 (dez) dias corridos, em local adequado, sugerindo o sítio eletrônico do Município de Antonina, independentemente do seu acolhimento.

SOLICITA-SE que a Excelentíssima Senhora Prefeita do Município de Antonina apresente resposta por escrito, no prazo de **30 (trinta) dias**, informando sobre o acatamento ou não desta Recomendação Administrativa, com o encaminhamento da documentação comprobatória das medidas adotadas.

A **ausência de resposta** no prazo concedido, importará em **presunção de não acatamento** e impulsionará o Ministério Público à adoção das medidas judiciais cabíveis para fazer cessar a lesão ao erário e a responsabilização dos agentes públicos.

Encaminha-se cópia da presente Recomendação Administrativa à **Procuradoria-Geral do Município de Antonina**, para ciência e adoção das medidas cabíveis no âmbito de suas atribuições.

Antonina/PR, 29 de setembro de 2025.

ALAN BOLZAN

WITCZAK:04141511943

Assinado de forma digital por ALAN

BOLZAN WITCZAK:04141511943

Dados: 2025.09.29 19:18:42 -03'00'

ALAN BOLZAN WITCZAK

Promotor de Justiça

Documento assinado digitalmente