

São Paulo, 28 de novembro de 2025.

**OFÍCIO CGC-CCS Nº 0008/2025**

TC-021419.989.22-3; TC-021492.989.22-3; TC-001466.989.23-3; TC-001468.989.23-1 e TC-023853.989.23-4

**Senhor Presidente,**

Cumprimento-o cordialmente. Pelo presente encaminho a Vossa Excelência, na conformidade do disposto no inciso XV, do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93, cópia do inteiro teor do v. Acórdão da C. Segunda Câmara, sessão de 29 de abril de 2025, e do v. Acórdão do E. Plenário, sessão de 20 de agosto de 2025, para conhecimento.

Na oportunidade, apresento protestos de estima e consideração.

**CARLOS CEZAR  
CONSELHEIRO**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
ARTUR ERNESTO HENRIQUE  
PRESIDENTE  
CÂMARA MUNICIPAL DE  
**BEBEDOURO - SP**  
MM



29-04-25

SEB

=====

93 TC-021419.989.22-3

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Contratada:** Increbase Construtora Ltda.

**Objeto:** Ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal".

**Responsável pela Homologação do Certame Licitatório e pelo(s) Instrumento(s):** Lucas Gibin Seren (Prefeito).

**Em Julgamento:** Licitação – Tomada de Preços. Contrato de 18/11/21. Valor – R\$2.764.854,24.

=====

94 TC-021492.989.22-3

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Contratada:** Increbase Construtora Ltda.

**Objeto:** Ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal".

**Responsáveis:** Lucas Gibin Seren (Prefeito) e Angélica Lainetti Massaro (Secretaria Municipal).

**Em Julgamento:** Acompanhamento da Execução Contratual.

=====

95 TC-001466.989.23-3

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Contratada:** Increbase Construtora Ltda.

**Objeto:** Ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal".

**Responsável:** Lucas Gibin Seren (Prefeito).

**Em Julgamento:** Termo Aditivo de 07/11/22.

=====

96 TC-001468.989.23-1

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Contratada:** Increbase Construtora Ltda.

**Objeto:** Ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal".

**Responsável:** Lucas Gibin Seren (Prefeito).

**Em Julgamento:** Termo Aditivo de 25/11/22.

=====

97 TC-023853.989.23-4

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Contratada:** Increbase Construtora Ltda.

**Objeto:** Ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal".

**Responsável:** Lucas Gibin Seren (Prefeito).

**Em Julgamento:** Termo Aditivo de 04/09/23.

=====

**EMENTA: CONTRATO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS.  
ORÇAMENTO ESTIMATIVO DEFICIENTE. PROPOSTAS COM  
PREÇOS SUPERIORES AOS ESTIMADOS PELA**



ADMINISTRAÇÃO. TERMOS ADITIVOS. ACESSORIEDADE. JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES. IRREGULARIDADE. RECOMENDAÇÕES. EXECUÇÃO CONTRATUAL. TERMOS DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO E DEFINITIVO. CONHECIMENTO.

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Versam os autos sobre o **Contrato nº 48/2021<sup>1</sup>**, de 18-11-21, celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE BEBEDOURO** e **INCREBASE ENGENHARIA E ADMINISTRAÇÃO EIRELI**, objetivando a construção de novo prédio escolar para a EMEB Antônio Carlos Rocha, pelo prazo inicial de 10 meses<sup>2</sup> e R\$ 2.764.854,24.

Em análise, ainda:

**a) 1º Termo Aditivo<sup>3</sup>**, de 07-11-22, que prorrogou os prazos de vigência contratual e de execução dos serviços por mais 10 meses;

**b) 2º Termo Aditivo<sup>4</sup>**, de 25-11-22, que promoveu acréscimos e supressões de serviços, resultando em majoração efetiva do ajuste no valor R\$ 657.941,40, correspondente a 23,8% do previsto inicialmente, elevando o total do contrato para R\$ 3.422.795,64;

**c) 3º Termo Aditivo<sup>5</sup>**, de 04-09-23, que prorrogou os prazos de vigência contratual e de execução dos serviços por mais 10 meses;

**d) Termos de Recebimento Provisório<sup>6</sup> e Definitivo<sup>7</sup>**, respectivamente, de 24-07-24 e de 05-08-24.

**e) acompanhamento da execução contratual<sup>8</sup>.**

---

<sup>1</sup> Evento 1.28 do TC-021419.989.22.

<sup>2</sup> Conforme a cláusula quarta, o prazo de vigência do ajuste e de execução da obra é de 10 meses, com início a partir da emissão da ordem de serviços, o que ocorreu em 10-01-22.

<sup>3</sup> Evento 1.5 do TC-001466.989.23.

<sup>4</sup> Evento 1.7 do TC-001468.989.23.

<sup>5</sup> Evento 1.6 do TC-023853.989.23.

<sup>6</sup> Evento 86.15 de TC-021492.989.22

<sup>7</sup> Evento 86.17 de TC-021492.989.22

<sup>8</sup> Matéria tratada no TC-021492.989.22.



**1.2** O ajuste foi precedido da **Tomada de Preços nº 05/2021<sup>9</sup>**, com critério de julgamento pelo menor preço global, cujo aviso de licitação foi divulgado em 20-08-21 nos Diários Oficiais do Estado e do Município, em jornal de grande circulação, além do sítio eletrônico da Prefeitura<sup>10</sup>.

Segundo as atas das sessões públicas<sup>11</sup>, três licitantes compareceram ao certame, tendo ocorrido uma inabilitação e nenhuma desclassificação. Os recursos interpostos durante a fase de habilitação não foram providos<sup>12</sup>. Por sua vez, não houve interposição de recurso em face do julgamento das propostas. Sendo assim, o objeto foi adjudicado à ora contratada, que apresentou o menor preço, e o certame homologado pela autoridade competente<sup>13</sup>.

**1.3** As partes se deram por cientes da remessa dos termos examinados a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites dos processos por meio de publicações na imprensa oficial<sup>14</sup>.

**1.4** Ao instruir a matéria, a **Fiscalização<sup>15</sup>**:

**I** - Quanto à licitação e contrato, opinou pela irregularidade, registrando os seguintes apontamentos:

**a)** possível prejuízo à verificação prevista no artigo 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, em virtude de impropriedades presentes no orçamento estimativo e ausência de indicação do BDI na proposta da contratada;

**b)** emprego de percentual de BDI não unificado para o orçamento estimativo da contratação e descumprimento à Súmula nº 258/2010 do Tribunal de Contas da União;

<sup>9</sup> Evento 1.9 do TC-021419.989.22.

<sup>10</sup> Evento 1.12 do TC-021419.989.22.

<sup>11</sup> Eventos 1.13 e 1.20 do TC-021419.989.22.

<sup>12</sup> Eventos 1.14 a 1.18 do TC-021419.989.22.

<sup>13</sup> Evento 1.27 do TC-021419.989.22.

<sup>14</sup> Eventos 1.29, 1.39 e 1.40 do TC-021419.989.22.

<sup>15</sup> Eventos 24.8 do TC-021419.989.22; 15.2 do TC-001466.989.23; 15.3 do TC-001468.989.23; 17.3 do TC-023853.989.23; e, 15.16, 34.20, 53.3 e 86.19 do TC-021492.989.22.



c) ausência de comprovação de cumprimento dos incisos I e II do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

d) contratação por preço superior ao estabelecido pelo orçamento estimativo do certame, sem a apresentação de justificativas que amparassem a decisão.

e) ausência de disposição contratual sobre critério de atualização monetária em caso de inadimplemento de pagamento pela Administração, em inobservância ao disposto no inciso III do artigo 55 da Lei nº 8.666/93; e

f) apresentação de garantia contratual com prazo de validade inferior à previsão de vigência do ajuste.

**II - Quanto ao 1º e 3º termos aditivos**, opinou pela irregularidade, registrando os seguintes apontamentos:

a) as razões apresentadas como justificativas para o prolongamento dos prazos de vigência e execução dos serviços por igual período ao inicialmente pactuado mostraram-se insuficientes; e

b) a contratada deixou de apresentar garantia contratual para a prorrogação da vigência estabelecida pelo aditivo.

**III - Quanto ao 2º termo aditivo**, opinou pela irregularidade, registrando os seguintes apontamentos:

a) ausência de comprovação de empenhamento da despesa aditada;

b) não foi possível assegurar a correção do valor do aditivo em razão da incorporação de inconsistências provenientes da planilha orçamentária do certame e da proposta da contratada, inclusive quanto à ausência de demonstração de valores de mercado para o serviço acrescido não previsto na contratação;

c) o percentual relativo aos acréscimos de serviços ultrapassou o limite estabelecido pelo § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93; e

d) a contratada deixou de apresentar garantia contratual exigida em contrato.



**IV - Quanto ao acompanhamento da execução contratual, após realizadas quatro visitas, os apontamentos anotados foram regularizados, não remanescendo ocorrências.**

**1.5** Regularmente notificados os interessados<sup>16</sup>, a **Prefeitura Municipal de Bebedouro** encaminhou justificativas<sup>17</sup>.

Sobre o emprego de percentual de BDI não unificado ao orçamento estimativo, salientou que é essencial a indicação de percentual máximo de BDI a ser observado pelos licitantes em suas propostas, para verificação de conformidade com o orçamento estimativo, o que se verificou no caso em apreço.

Mencionou que, tendo em vista a liberalidade administrativa para a fixação do preço, foram utilizados referenciais unitários, aplicando-se, em seguida, o desconto de acordo com a média observada no Município. Defendeu não haver irregularidade no procedimento adotado, tampouco prejuízo à competitividade do certame, pois foi alcançada a vantajosidade na contratação.

Quanto ao não atendimento aos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, afirmou que, com a conclusão do novo prédio da EMEB Antônio Carlos Rocha, a unidade escolar apenas teve o antigo prédio estendido, sendo extintas as respectivas atividades, sem acarretar, portanto, aumento de despesas, eis que as atividades rotineiras e habituais são as mesmas que já existiam.

Sustentou que o valor do ajuste foi superior ao orçamento estimativo em apenas R\$ 67.734,11, que considera reduzido ao se considerar o vulto da obra. Ainda, informou que tal fato não representa irregularidade, principalmente porque não houve prejuízo ao Município.

Registrhou que a primeira prorrogação de prazo ocorreu em virtude de atrasos no cumprimento do objeto, devido às chuvas intensas que castigaram a região e ao atraso no fornecimento de materiais básicos, como cimento.

<sup>16</sup> Eventos 57.1 do TC-021419.989.22, 48.1 do TC-001466.989.23, 48.1 do TC-001468.989.23 e 20.1 do TC-023853.989.23.

<sup>17</sup> Eventos 94.1 do TC-021419.989.22, 97.1 do TC-001466.989.23, 98.1 do TC-001468.989.23 e 71.1 do TC-023853.989.23.

Consignou também que a ausência de garantia contratual para o 1º termo aditivo pode ser relevada, eis que não se verificou prejuízo concreto.

Asseverou que as majorações, supressões e inclusão de itens foram realizadas devido à adequação ao projeto inicial. Alegou que foi utilizada a mesma tabela referencial relativa ao certame para calcular os respectivos valores, além de esclarecer que houve acréscimo de 23,8% ao montante inicialmente pactuado, em conformidade com a Lei nº 8.666/93.

Quanto à segunda prorrogação de prazo, apontou como justificativas as chuvas intensas, o atraso no fornecimento de materiais básicos, especialmente das esquadrias metálicas, que retardaram a realização de outros serviços.

**1.6 O Ministério Público de Contas** obteve vista dos autos e certificou que os processos não foram selecionados para manifestação, nos termos do Ato Normativo nº 006/2014 - PGC, publicado no DOE de 08-02-14<sup>18</sup>.

**1.7** Foram apresentados memoriais pela Prefeitura de Bebedouro, reforçando argumentos apresentados anteriormente.

É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1** A instrução dos autos revela que a licitação, o contrato e os termos aditivos não se encontram em condições de receber a aprovação deste Tribunal, con quanto a execução contratual possa ser conhecida.

**2.2** De início, porém, comporta afastamento o apontamento relativo à ausência de comprovação de cumprimento dos incisos I e II do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que, consoante esclareceu a Prefeitura, com a conclusão do novo prédio da EMEB Antônio Carlos Rocha, seriam extintas as atividades relativas ao antigo prédio, não acarretando, portanto, aumento de despesa, porquanto as atividades rotineiras e habituais seriam as mesmas que

<sup>18</sup> Eventos 101.1 do TC-021419.989.22, 102.1 do TC-001466.989.23, 103.1 do TC-001468.989.23, 76.1 do TC-023853.989.23 e 93.1 do TC-021492.989.22.

já existiam.

**2.3** São também passíveis de relevamento as impropriedades atinentes à ausência de previsão contratual sobre critério de atualização monetária em caso de inadimplemento, em inobservância ao inciso III do artigo 55 da então vigente Lei nº 8.666/93, bem como à apresentação de garantia contratual com prazo de validade inferior à vigência do ajuste, uma vez não foram verificados prejuízos concretos, dada a entrega do objeto, sem registro de pendências.

Não obstante, cabe **recomendação** à Prefeitura para que, em futuras contratações, cumpra com rigor o inciso V do artigo 92 da Lei nº 14.133/21, a nova Lei de Licitações, e, ao exigir garantia, adote as cautelas necessárias para que haja cobertura sobre todo o período de vigência contratual.

**2.4** A despeito da superação das falhas acima mencionadas, o certame e o decorrente ajuste estão contaminados em razão de impropriedades no orçamento estimativo que prejudicam a aferição da compatibilidade do preço pactuado com os praticados no mercado, nos termos do inciso IV do artigo 43 da Lei nº 8.666/93.

A peça orçamentária foi calculada com base em três tabelas referenciais de preços — FDE (data-base 01/2021); CDHU (data-base 02/2021); e, SINAPI (data-base 05/2021) —, sendo adotado para cada item de serviço, a detentora do menor valor unitário.

A Prefeitura alegou que aplicou desconto<sup>19</sup> sobre os valores de referência para aferir o orçamento estimado da contratação. Contudo, tal prática revelou-se inadequada por reduzir o valor orçado para aquém do praticado no mercado, em prejuízo à verificação da vantajosidade da proposta e à economicidade do certame, além de impactar potencialmente a competitividade, uma vez que passível de afastar eventuais interessados.

É sabido que o procedimento licitatório é orientado, dentre outros princípios, pela economicidade, materializada na celebração do ajuste por valor

<sup>19</sup> Correspondente à média dos descontos obtidos pela Prefeitura nas últimas quatro obras realizadas, tendo em conta a diferença entre o orçamento estimativo e o valor contratado.

inferior ao orçado pela administração. O orçamento estimativo, por sua vez, deve refletir a realidade de mercado, não sendo acertado, portanto, a aplicação de desconto sobre os preços colhidos nas planilhas referenciais extraídas de fontes idôneas de aferição mercadológica.

Tal equívoco tem relação direta com as duas propostas ofertadas, que continham preços superiores ao estimados pela Prefeitura para a licitação ora em exame.

**2.5** Outrossim, agravam as referidas impropriedades constatadas no orçamento estimativo, o emprego de percentual de BDI não unificado e a desconformidade com a jurisprudência das Cortes de Contas, de cujo acervo destaco a Súmula nº 258/2010 do Tribunal de Contas da União<sup>20</sup>.

Como já mencionado, a peça orçamentária foi calculada com base em três tabelas referenciais, duas delas sem BDI incluso (CDHU e SINAPI) e uma com BDI de 23% (FDE), situação que deveria ser uniformizada para possibilitar a comparação de preços entre as diferentes tabelas.

Portanto, não se revelou apropriada a comparação de valores feita pela Prefeitura, que se utilizou de parâmetros distintos, no caso o BID, e obteve como resultado valor orçado abaixo do praticado no mercado.

**2.6** Os termos aditivos, por sua vez, estão contaminados não apenas em virtude da incidência do princípio da acessoriedade, mas, de falhas específicas.

**2.7** Não obstante, relevo em caráter excepcional a ocorrência relativa à ausência de garantia contratual vigente, tal qual anotado ao certame e ajuste decorrente, sem prejuízo da **recomendação** já consignada.

**2.8** Passível de relevamento, outrossim, a ausência de comprovação de prévio empenho para a despesa relativa ao 2º termo de aditamento, porquanto não verificados prejuízos concretos, sem embargo de **recomendação**

<sup>20</sup> Súmula TCU nº 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.

à Prefeitura que passe a reconhecer a despesa pública conforme o disposto no artigo 60 da Lei nº 4.320/64.

**2.9** Mesmo juízo, porém, não cabe às insuficientes justificativas registradas ao 1º e 3º termos aditivos celebrados com o objetivo de prolongar os prazos de vigência contratual e de execução dos serviços.

Cumpre salientar que tais prazos foram fixados, inicialmente, em dez meses, sendo prorrogados através do 1º termo, por mais 10 meses, e, através do 3º termo, por mais 10 meses, de modo, portanto, a triplicar a duração da execução, de 10 para 30 meses.

Quanto à primeira prorrogação, a contratada elencou como razões: i) indisponibilidade e atraso no fornecimento de materiais, eventos decorrentes da escassez de matéria-prima nas indústrias; ii) dificuldade para contratação de mão de obra específica, relacionada à pandemia de Covid-19; e, iii) necessidade de revisão da planilha orçamentária em razão da quantificação inexata ou inexistente de serviços essenciais à continuidade e conclusão da obra.

Entretanto, não foram encaminhados documentos comprobatórios das ocorrências relatadas, nem mencionados quais materiais estariam com dificuldade de fornecimento, tampouco foi detalhada a extensão da revisão da planilha orçamentária. Ademais, a pandemia já estava em curso quando celebrado o ajuste.

Sobre a segunda prorrogação, não foram apresentadas justificativas, ainda que tenha estendido o prazo de execução contratual a 30 meses, o triplo do que se previu inicialmente.

**2.10** Com relação aos acréscimos de serviços promovidos pelo 2º termo, que superaram o limite de 25% previsto no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, entendo que não comporta relevamento, ainda que após deduzidas as supressões, tenha resultado em aumento efetivo de 23,79%, afinal, diversas inconsistências compreenderam os cálculos do orçamento estimativo, como já mencionado.

Ademais, o serviço acrescido, não previsto na planilha orçamentária original, cotado mediante pesquisa ao mercado, não teve indicadas



as fontes de consulta de formação do valor orçado, o que corrobora o panorama de irregularidade.

**2.11** Por sua vez, acerca da execução contratual, a Fiscalização verificou que os apontamentos remanescentes foram regularizados, tendo sido o objeto entregue, nos termos pactuados, e elaborados os correspondentes termos de recebimento provisório e definitivo, sem registro de pendências.

**2.12** Diante do exposto, voto pela **irregularidade** da licitação, do contrato e dos termos aditivos, bem como pela **ilegalidade** dos atos ordenadores das despesas decorrentes, sem prejuízo das **recomendações** anotadas, com determinação para as providências previstas nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar ciência a este Tribunal das medidas adotadas.

Não obstante, voto pelo **conhecimento** da execução contratual e dos termos de recebimento provisório e definitivo.

Sala das Sessões, 29 de abril de 2025.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**

**ACÓRDÃO**

**TC-021419.989.22-3**

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Contratada:** Increbase Construtora Ltda.

**Objeto:** Ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal".

**Responsável pela Homologação do Certame Licitatório e pelo(s)**

**Instrumento(s):** Lucas Gibin Seren (Prefeito).

**Em Julgamento:** Licitação – Tomada de Preços. Contrato de 18/11/21. Valor – R\$2.764.854,24.

**Fiscalização atual:** UR-6.

**TC-021492.989.22-3**

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Contratada:** Increbase Construtora Ltda.

**Objeto:** Ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal".

**Responsáveis:** Lucas Gibin Seren (Prefeito) e Angélica Lainetti Massaro (Secretaria Municipal).

**Em Julgamento:** Acompanhamento da Execução Contratual.

**Fiscalização atual:** UR-6.

**TC-001466.989.23-3**

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Contratada:** Increbase Construtora Ltda.

**Objeto:** Ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal".

**Responsável:** Lucas Gibin Seren (Prefeito).

**Em Julgamento:** Termo Aditivo de 07/11/22.

**Fiscalização atual:** UR-6.

**TC-001468.989.23-1**

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Contratada:** Increbase Construtora Ltda.

**Objeto:** Ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal".

**Responsável:** Lucas Gibin Seren (Prefeito).

**Em Julgamento:** Termo Aditivo de 25/11/22.

**Fiscalização atual:** UR-6.

**TC-023853.989.23-4**

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Contratada:** Increbase Construtora Ltda.

**Objeto:** Ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal".

**Responsável:** Lucas Gibin Seren (Prefeito).

**Em Julgamento:** Termo Aditivo de 04/09/23.

**Fiscalização atual:** UR-6.

**EMENTA:** CONTRATO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. ORÇAMENTO ESTIMATIVO DEFICIENTE. PROPOSTAS COM PREÇOS SUPERIORES AOS ESTIMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. TERMOS ADITIVOS. ACESSORIEDADE. JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES. IRREGULARIDADE. RECOMENDAÇÕES. EXECUÇÃO CONTRATUAL. TERMOS DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO E DEFINITIVO. CONHECIMENTO.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

ACORDA a C. Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 29 de abril de 2025, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Cristiana de Castro Moraes, Presidente, e Maxwell Borges de Moura Vieira, ante o exposto no voto do Relator, inserido aos

autos,  **julgar irregulares** a Licitação, o Contrato e os Termos Aditivos em exame, bem como **ilegais** os atos ordenadores das despesas decorrentes, com determinação para as providências previstas nos incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 dias, dar ciência a este Tribunal das medidas adotadas, sem prejuízo das **recomendações** constantes no corpo do voto do Relator, inserido aos autos.

Decide, ainda, **conhecer** a execução contratual e os termos de recebimento provisório e definitivo.

Presente a Procuradora do Ministério Público de Contas, Dra. Élida Graziane Pinto.

Publique-se.

São Paulo, 08 de maio de 2025.

**CRISTIANA DE CASTRO MORAES**  
**PRESIDENTE DA SEGUNDA CÂMARA**

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**RELATOR**



# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



## ACÓRDÃO

**TC-010795.989.25-0** (ref. TC-001466.989.23-3, TC-001468.989.23-1, TC-021419.989.22-3 e TC-023853.989.23-4)

**Recorrente(s):** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Assunto:** Contrato entre a Prefeitura Municipal de Bebedouro e Inrebase Construtora Ltda., objetivando a ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sítio na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal", no valor de R\$2.764.854,24.

**Responsável(is):** Lucas Gibin Seren (Prefeito).

**Em Julgamento:** Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no DOE-TCESP de 23/05/25, na parte que julgou irregulares a tomada de preços, o contrato e os termos aditivos, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

**Procurador(es) de Contas:** Celso Augusto Matuck Feres Junior.

**Fiscalização atual:** UR-6

**EMENTA:** RECURSO ORDINÁRIO. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO ESCOLAR. IMPROPRIEDADES NO ORÇAMENTO ESTIMATIVO. UTILIZAÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS COM E SEM BDI. AUSÊNCIA DE UNIFORMIZAÇÃO. APLICAÇÃO DE DESCONTO ADICIONAL PARA OBTENÇÃO DOS VALORES FINAIS DE REFERÊNCIA. NÃO REFLETIDA A REALIDADE DOS PREÇOS DE MERCADO. REPROVAÇÃO DA LICITAÇÃO E CONTRATO. TERMOS ADITIVOS CONTAMINADOS PELA INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ACESSORIEDADE, ALÉM DE FALHAS ESPECÍFICAS. INSUFICIENTES JUSTIFICATIVAS PARA AS PRORROGAÇÕES DOS PRAZOS DE VIGÊNCIA CONTRATUAL E DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. FALTA DE DETALHAMENTO DA ALEGADA NECESSIDADE DE REVISÃO DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. ACRÉSCIMOS DE SERVIÇOS SUPERIOR AO LIMITE DE 25% PREVISTO NO §1º DO ARTIGO 65 DA LEI Nº 8.666/93. IMPROPRIEDADES CONFIRMADAS. NÃO INDICADAS AS FONTES DE CONSULTA DO VALOR ORÇADO PARA SERVIÇO ACRESCIDO. FALHA AFASTADA. NÃO PROVIMENTO. VOTAÇÃO UNANIME.

**Vistos, relatados e discutidos os autos do processo: TC-010795.989.25-0.**

Considerando o que consta do Relatório e Voto do Relator, conforme Notas Taquigráficas, juntados aos autos, o E. Tribunal Pleno, em sessão de **20 de agosto de 2025**, sob a presidência da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, pelo voto do Conselheiro Substituto-Auditor Samy Wurman, Relator, e os Conselheiros, Renato Martins Costa, Sidney Estanislau Beraldo, Dimas Ramalho, Marco Aurélio Bertaiolli e Maxwell Borges de Moura Vieira, e, em preliminar, conheceu do Recurso Ordinário e, no mérito  **julgou-o pelo NÃO PROVIMENTO**, mantendo-se o juízo de irregularidade em relação à Tomada de Preços nº 05/2021 e Contrato nº 48/2021 (TC-21419.989.22-3), e quanto ao 1º, 2º e 3º Termos Aditivos (respectivamente TC-1466.989.23-3; TC-1468.989.23-1 e TC-23853.989.23-4), mas afastando-se dentre as razões de decidir, quanto ao 2º Termo Aditivo, o apontamento de falta de indicação das fontes de consulta de formação do valor orçado para o serviço de fornecimento de reservatório metálico de 30.000 litros, não previsto na Planilha Orçamentária original.

**Presente a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Dra. Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.**

**Publique-se.**

**São Paulo, 20 de agosto de 2025.**

**Cristiana de Castro Moraes – Presidente**

**Conselheiro Substituto-Auditor - Samy Wurman – Relator**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 20/08/2025

ITEM 027

27 TC-010795.989.25-0 (ref. TC-001466.989.23-3, TC-001468.989.23-1, TC-021419.989.22-3 e TC-023853.989.23-4)

**Recorrente(s):** Prefeitura Municipal de Bebedouro.

**Assunto:** Contrato entre a Prefeitura Municipal de Bebedouro e Increbase Construtora Ltda., objetivando a ampliação do prédio escolar da EMEB "Antonio Carlos Rocha", sito na rua Deraldo Vieira Lima s/nº, Residencial "Dr. Pedro Paschoal", no valor de R\$2.764.854,24.

**Responsável(is):** Lucas Gibin Seren (Prefeito).

**Em Julgamento:** Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no DOE-TCESP de 23/05/25, na parte que julgou irregulares a tomada de preços, o contrato e os termos aditivos, açãoando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

**Procurador(es) de Contas:** Celso Augusto Matuck Feres Junior.

**Fiscalização atual:** UR-6.

Em exame o **Recurso Ordinário** interposto em 12/06/2025 pelo **Município de Bebedouro**, representado pelo **Prefeito Municipal Lucas Gibin Seren**, contra o Acórdão da **E. Segunda Câmara**, Sessão de **29/04/2025**<sup>1</sup>, publicado no DOE-TCESP em 23/05/2025, que julgou **irregulares a Licitação - Tomada de Preços nº 05/2021 e o Contrato nº 48/2021** (TC-21419.989.22-3), assim como o **1º, 2º e 3º Termos Aditivos** (respectivamente TC-1466.989.23-3; TC-1468.989.23-1 e TC-23853.989.23-4)<sup>2</sup>, examinados nos processos originários, bem como **ilegais** os atos ordenadores das despesas decorrentes, com determinação para as providências previstas nos **incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar Estadual nº 709/93**.

Registre-se que foram **conhecidos a Execução Contratual e os Termos de Recebimento Provisório e Definitivo** (TC-21492.989.22-3).

<sup>1</sup> E. Segunda Câmara - Sessão de 29 de abril de 2025 - Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Cristiana de Castro Moraes, Presidente, e Maxwell Borges de Moura Vieira.

<sup>2</sup> TC-1466.989.23-3: 1º Termo Aditivo, de 07/11/2022, prorrogando os prazos de vigência contratual e de execução dos serviços por 10 meses;

TC-1468.989.23-1: 2º Termo Aditivo, de 25/11/2022, promovendo acréscimos e supressões de serviços, resultando em majoração efetiva do ajuste no valor de R\$ 657.941,40, correspondente a 23,8% do previsto inicialmente, elevando o total do Contrato para R\$ 3.422.795,64;

TC-23853.989.23-4: 3º Termo Aditivo, de 04/09/2023, prorrogando os prazos de vigência contratual e de execução dos serviços por 10 meses.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A Tomada de Preços nº 05/2021 e o Contrato nº 48/2021 (TC-21419.989.22-3), celebrado em 18/11/2021, vigente de 10/01/2022 a 09/11/2022<sup>3</sup>, no valor de R\$ 2.764.854,24, entre a Prefeitura Municipal de Bebedouro e Increbase Engenharia e Administração Eireli, objetivaram a execução de construção nova de prédio escolar para EMEB Antonio Carlos Rocha, na Rua Deraldo Vieira Lima, s/nº, Residencial Dr. Pedro Paschoal.

Segundo a r. **Decisão** combatida a irregularidade da matéria decorreu dos seguintes apontamentos:

- O **certame** e o **decorrente ajuste** foram contaminados pelas **impropriedades no orçamento estimativo**, que prejudicaram a aferição da compatibilidade entre o preço pactuado e aqueles praticados no mercado, nos termos do **inciso IV do artigo 43 da Lei nº 8.666/93**. A peça orçamentária foi calculada com base em **três Tabelas Referenciais de Preços**, da **FDE** (data-base 01/2021), **CDHU** (data-base 02/2021) e **SINAPI** (data-base 05/2021), sendo adotado para cada item de serviço, o **menor valor unitário**. A **Prefeitura** aplicou **desconto sobre os valores de referência** para aferir o orçamento estimado da contratação (**desconto** correspondente à **média dos descontos obtidos pela Prefeitura nas últimas quatro obras realizadas**, tendo em conta a diferença entre o orçamento estimativo e o valor contratado). Contudo, tal prática revelou-se inadequada, pois reduziu o valor orçado para aquém do praticado no mercado, prejudicando a verificação da vantagem da proposta da economicidade do certame, além de impactar potencialmente a competitividade, uma vez que passível de afastar eventuais interessados. Como o **orçamento estimativo deve refletir a realidade de mercado** não se mostrou acertada a aplicação de desconto sobre os preços colhidos nas planilhas referenciais extraídas de fontes idôneas de aferição mercadológica. O equívoco tem relação direta com as **duas propostas ofertadas<sup>4</sup>**, que **continham preços superiores ao estimado<sup>5</sup>** pela **Prefeitura**;

<sup>3</sup> Vigência e conclusão dos serviços: 10 meses, a contar do efetivo recebimento da Ordem de Serviços pela contratada – cláusula quarta. Ordem de Serviço emitida e recebida em 10/01/2022.

<sup>4</sup>

FORNECEDOR (ES)	DATA RESPOSTA	VALOR TOTAL DA PROPOSTA DO PROPONENTE	OBS.
17402 GG RIBEIRAO CONSTRUOES LTDA - EPP	05/11/2021	0,00	*****AUSENTE*****
19267 INCREBASE ENGENHARIA E ADMINISTRACAO - EIRELI	05/11/2021	2.764.854,24	
17774 IAMG SERVICOS E CONSTRUOES LTDA - EPP	05/11/2021	3.362.461,76	

<sup>5</sup> R\$ 2.697.120,13



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Foi empregado percentual de **BDI não unificado**, em desconformidade com a jurisprudência das **Cortes de Contas**, destacando-se a **Súmula nº 258/2010<sup>6</sup>** do **Tribunal de Contas da União**. A peça orçamentária foi calculada com base em **três Tabelas referenciais**, duas delas sem BDI incluso (CDHU e SINAPI) e uma com BDI de 23% (FDE)<sup>7</sup>, situação que deveria ser uniformizada para possibilitar a comparação de preços entre as diferentes Tabelas. Assim, não foi apropriada a comparação de valores realizada pela **Prefeitura**, que se utilizou de **parâmetros distintos**, no caso o **BID**, e obteve como resultado valor orçado abaixo do praticado no mercado;

- Os **Termos Aditivos** foram contaminados pela **incidência do princípio da acessoriedade** e, ainda, por **falhas específicas**, relacionadas a **insuficientes justificativas** registradas ao **1º e 3º Termos Aditivos** celebrados com o objetivo de **prolongar os prazos de vigência contratual** e de **execução dos serviços**: prazos inicialmente fixados em **10 (dez) meses**, sendo prorrogados por iguais períodos conforme **1º e 3º Termos**, triplicando a duração da execução, passando de **10 (dez) para 30 (trinta) meses**;

- Quanto à **primeira prorrogação** a contratada elencou como razões: **i) indisponibilidade e atraso no fornecimento de materiais, eventos decorrentes da escassez de matéria-prima nas indústrias; ii) dificuldade para contratação de mão de obra específica, em decorrência da pandemia de Covid-19; iii) necessidade de revisão da Planilha Orçamentária, em razão da quantificação inexata ou inexistente de serviços essenciais à continuidade e conclusão da obra**. Ocorre que **não foram encaminhados documentos comprobatórios das ocorrências relatadas**, e deixaram de ser mencionados quais materiais estavam abrangidos pela dificuldade de fornecimento, tampouco sendo detalhada a extensão da revisão da Planilha Orçamentária. Além disso, a pandemia já estava em curso quando celebrado o respectivo ajuste;

- Sobre a **segunda prorrogação** não foram apresentadas justificativas, ainda que estendido o **prazo de execução contratual a 30 meses**, o triplo do que se previu inicialmente;

<sup>6</sup> **Súmula TCU nº 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.

<sup>7</sup>

Fonte	Data-base	BDI	LS	Desoneração sim/não
FDE	01/2021	23,00%	120,87%	-
CDHU	02/2021	0,00%	128,23%	não
SINAPI	05/2021	0,00%	113,93%	não



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Os **acréscimos de serviços** promovidos pelo **2º Termo** superaram o **limite de 25% previsto no §1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93**. Ainda que após a dedução das **supressões** o resultado tenha sido um **aumento efetivo de 23,79%** as **diversas inconsistências nos cálculos do orçamento estimativo** não permitem relevar a mencionada extração. O **serviço acrescido, não previsto na Planilha Orçamentária original**, cotado mediante **pesquisa ao mercado**, não teve indicadas as **fontes de consulta de formação do valor orçado**.

O Município alega:

- A aplicação de **parâmetros distintos de BDI** em orçamentos referenciais sob a **Lei nº 8.666/1993** é plenamente justificada pela necessidade de refletir a realidade de mercado, respeitar os princípios da Administração Pública e assegurar a economicidade e a viabilidade das contratações. Adotar um **único BDI** para todas as contratações pode conduzir a subestimativas (desestímulo à participação de empresas) ou superestimativas (risco de superfaturamento). A **Lei nº 8.666/1993** abrange uma ampla gama de contratações (como obras civis, serviços de engenharia, fornecimento de bens com instalação), e cada uma possui particularidades que afetam diretamente a composição dos custos indiretos (como prazo de execução, localização da obra, porte e complexidade técnica, riscos contratuais e exigências específicas de mobilização), o que influencia significativamente as despesas indiretas (administração central, seguros, garantias, riscos, tributos, etc.), e, portanto, o percentual de BDI deve ser adequado à realidade de cada contratação;

- No caso concreto a Origem fixou o **percentual máximo de BDI** em **23%** (vinte e três por cento), a ser contemplado nas propostas, conforme previsão do **artigo 40, inciso X, da Lei Federal nº 8.666/1993**. Nos autos do processo licitatório houve o detalhamento da fórmula para o cálculo do BDI e sua indicação percentual. O **emprego do percentual de BDI nas fontes de preços CDHU e SINAPI** (que, ao contrário da **fonte FDE**, não englobam o **BDI** no cálculo do preço unitário e possibilitam maior liberalidade) emergiu na prática de planejamento técnico objetivando a economicidade do certame e o interesse da Administração Pública. Em sede de estudos do planejamento estratégico para a confecção do orçamento estimativo foram selecionados como parâmetros amostragens de **contratações de obras e serviços de engenharia** realizadas pelo **Município de Bebedouro**, especialmente aquelas atinentes a construções e reformas de escolas, em lapso temporal dos últimos **03 (três) anos** até então, todas em modalidade de **Tomada de Preços**. Verificou-se que os percentuais de descontos costumeiramente ofertados pelas empresas vencedoras dos respectivos certames foram em torno de **21,3784%, 29,8735%, 12,7144% e 12,6867%**,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



contabilizando média de descontos de **aproximadamente 19,1632%** como prática no **Município**. Desse modo, tendo em vista a **liberalidade administrativa para fixação do preço unitário**, respeitando os limites dos preços fornecidos pelas **fontes CDHU e SINAPI**, para formação do preço global em economicidade, foram utilizados **referenciais unitários em valores reduzidos<sup>8</sup>**, de acordo com a prática da média de descontos aplicados no **Município**, bem como as especificidades e complexidade de cada serviço/produto, acrescido os **23%** (vinte e três por cento) do BDI invariavelmente fixado. A técnica empregada, adequada às peculiaridades do mercado local, não gerou qualquer prejuízo ao erário, resultando em preço global em valor praticado, atendendo o interesse econômico e social do objeto da contratação, sem qualquer indício de prejuízo ao processo licitatório e à competitiva do certame;

- Sobre a alegada **contratação por preço superior ao estabelecido pelo orçamento estimativo** restou comprovado nos autos que o **Município** realizou estudo para apurar o valor previsto do **Contrato**, que totalizou **R\$ 2.697.120,13** (evento 1.3 - TC 21419.989.22). Ocorre que a empresa contratada (evento 1.26) apresentou sua proposta em valor **superior à previsão da municipalidade**, em **R\$ 67.734,11**, ínfimo se considerado o vulto da obra contratada. Tal fato não representa nenhuma irregularidade ou ilegalidade, considerando que não houve prejuízo ao **Município**. A contratação foi realizada em um contexto de mercado dinâmico, com os preços sofrendo alterações significativas após a elaboração do orçamento estimativo, devendo considerar que o país ainda passava pela pandemia do **Covid 19**. A proposta da contratada foi no valor de **R\$ 2.764.854,24**, e da outra licitante habilitada foi de **R\$ 3.362.461,76**, de modo que a **Administração Municipal** entendeu pela contratação pelo **menor valor**, levando em consideração a qualidade e a segurança do serviço contratado. Conforme consta dos autos foi realizada uma pesquisa de preços detalhada, demonstrando que o valor contratado era o mais vantajoso, o que

8

AMOSTRAGEM - CRITERIO DE ADOÇÃO PARA PREÇO UNITÁRIO										
CÓDIGO			PREÇO UNITÁRIO (R\$)			COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO				
FDE	CDHU	SINAPI	FDE	CDHU	SINAPI	VALOR REF.	REF.	BDI EM %	BDI EM R\$	R\$ UNITÁRIO
01.03.001	N/C	N/C	9,51	0,00	0,00	9,51	R\$ 7,73	23%	R\$ 1,78	R\$ 9,51
01.03.004	07.12.040	N/C	16,85	13,41	0,00	13,41	R\$ 10,90	23%	R\$ 2,51	R\$ 13,41
01.04.006	08.01.060	101572	82,21	16,53	16,44	16,44	R\$ 13,37	23%	R\$ 3,07	R\$ 16,44
01.06.005	06.11.040	969995	71,31	15,01	49,60	15,01	R\$ 12,20	23%	R\$ 2,81	R\$ 15,01



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



proporcionou benefícios adicionais, como melhorias na qualidade do serviço ou bem contratado. A contratação foi aprovada por autoridade competente, que considerou as circunstâncias específicas do caso, e a obra foi devidamente concluída, sendo entregue ao **Município**;

- Quanto ao **1º Termo Aditivo**: a alteração do **prazo de execução da obra** (conclusão originalmente prevista para o **exercício de 2022**) foi necessária ante ao cenário existente à época dos fatos. A pandemia de COVID-19, declarada pela **OMS** em **março de 2020**, desencadeou uma série de **impactos diretos e indiretos no setor de infraestrutura**, os quais se estenderam significativamente ao longo de **2021 e 2022**. Entre os principais reflexos estão: • **Interrupções nas cadeias produtivas e logísticas globais e nacionais**; • **Escassez e atraso na entrega de insumos e materiais de construção**; • **Reajustes inesperados nos preços de materiais como aço, PVC e concreto**; • **Restrição de mão de obra em razão de medidas sanitárias e afastamentos**. Esses fatores comprometeram o cumprimento de prazos originalmente previstos, ainda que os contratos tenham sido firmados com estimativas baseadas nas condições normais de mercado. O panorama de atrasos foi amplamente registrado por Órgãos Públicos e pela imprensa especializada. A **Lei nº 8.666/1993, art. 65, inciso II, alínea "d"**, admitia a prorrogação dos prazos contratuais por motivo de força maior, caso fortuito ou fato excepcional, devidamente comprovado e justificado. Mesmo diante desse cenário a Administração Municipal e a contratada adotaram medidas de contingência e replanejamento para minimizar os impactos, priorizando etapas críticas e buscando alternativas de fornecimento sempre que possível. Ainda assim o **Aditamento de prazo** foi imprescindível para garantir a adequada execução contratual sem comprometimento da qualidade e da segurança da obra. A **Prefeitura** atuou com diligência, transparência e razoabilidade, sempre visando a continuidade e a eficácia da política pública em curso;

- Sobre o **3º Termo Aditivo**: O **Aditamento de prazo** foi solicitado em decorrência de **condições climáticas adversas** que comprometeram a continuidade das obras no **primeiro trimestre de 2023**. Entre os **meses de janeiro e março de 2023** o Estado de São Paulo enfrentou uma série de eventos climáticos extremos, com volumes elevados de chuvas, inundações, deslizamentos e paralisações forçadas de frentes de trabalho. Esse cenário afetou diretamente o andamento físico da obra em questão, principalmente nas fases de: • **Execução de estruturas**; • **Acesso de veículos e transporte de materiais**; • **Segurança operacional do canteiro**. O impacto das condições climáticas foi amplamente documentado por fontes oficiais e pela imprensa. Esses fatores são categorizados como **fatos supervenientes, imprevisíveis e incontroláveis**, afetando diretamente o cronograma



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



pactuado e obrigando a suspensão temporária de atividades por questões de segurança técnica e jurídica. A contratada comunicou formalmente a paralisação dos serviços nos períodos críticos, conforme previsto na **cláusula contratual de gestão de riscos**. A fiscalização da obra atestou as dificuldades enfrentadas, registrando os impactos em boletins e relatórios fotográficos. As equipes técnicas reprogramaram as atividades com foco na retomada segura e no menor impacto possível ao erário;

- A respeito do **2º Termo Aditivo**: após o início das obras a **Secretaria de Educação** identificou a **necessidade de adequação técnica e melhoria no projeto** da **EMEB Antônio Carlos Rocha**, sendo que foram **incluídos serviços**, acarretando na modificação do cronograma da execução da obra, com aumento do prazo para execução. Por consequência, houve, também, **acréscimo ao valor inicial da contratação**, no montante de **R\$ 657.941,10**, que corresponde a **23,79%** de aumento ao Contrato original, totalizando o preço global da obra em **R\$ 3.422.795,64**. Assim, o **Aditivo** foi necessário após uma **alteração de projeto**, contemplando a **substituição do reservatório de água e a ampliação do núcleo existente da escola**, contemplando-se **sala de atendimento educacional especializado, sala de leitura, refeitório, sanitários para funcionários (M/F) e lavandeira**, totalizando uma área construída acrescida de **180,00m<sup>2</sup>** e valores com base na referência vigente do período de **R\$ 657.941,40**. Foi realizada a aferição do montante conforme **Tabelas Referenciais (FDE-janeiro/2021)**, cujos valores são amplamente utilizados para compor preços em obras e serviços de engenharia, fornecendo custos unitários de referência para diversos insumos e serviços na construção civil. Durante o andamento da obra, e em conjunto com a fiscalização técnica e equipe de engenharia da **Prefeitura**, foi constatado que a capacidade inicialmente projetada - **10.000 L** - era insuficiente para atender adequadamente a demanda prevista de consumo de água potável. A substituição do reservatório, passando à capacidade de **30.000 litros**, foi tecnicamente necessária, legalmente permitida, e representou melhoria significativa na funcionalidade do sistema de abastecimento de água do empreendimento. Diante da inexistência de item de referência nas bases oficiais de preços, e considerando a necessidade técnica do fornecimento de reservatório metálico de **30.000 litros** para a perfeita execução do objeto contratual, justifica-se a realização de pesquisa de preços junto ao mercado especializado, com o devido registro das cotações coletadas, garantindo a lisura e a adequação do processo orçamentário. Foram consultadas as principais bases referenciais de custos da Administração Pública, incluindo, **SINAPI** (DATA BASE 01/2021), **FNDE** (DATA BASE 02/2021) e **CDHU** (DATA BASE 05/2021). Constatando-se a inexistência de item específico e compatível com reservatórios metálicos verticais de grande porte, com capacidade de **30.000 litros**, destinados ao uso estrutural em edificações públicas, foi



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



realizada pesquisa de mercado com fornecedores especializados no fornecimento e instalação do item. Foram obtidas **três cotações formais<sup>9</sup>**, conforme determinado pelas boas práticas de contratações públicas e jurisprudência deste **Tribunal de Contas**. A proposta utilizada como referência no orçamento seguiu os seguintes critérios: • Menor preço unitário compatível com as especificações técnicas; • Prazo de fornecimento compatível com o cronograma da obra; • Atendimento às exigências técnicas do projeto; • Fornecedores regularmente habilitados e com atuação comprovada no ramo. A adoção de preços de mercado está prevista no **art. 15, §1º da Lei nº 8.666/1993**, bem como no Acórdão TCU nº 325/2007, que reconhece a legitimidade de utilização de cotações de mercado quando inexistirem preços em bases oficiais<sup>10</sup>. Com base na proposta mais vantajosa, da empresa **Acquatec Reservatórios**, definiu-se o valor de **R\$ 39.612,00** como base para inclusão no orçamento. Sobre esse valor foi aplicado o **BDI** (Bonificação e Despesas Indiretas) de **23%**, conforme previsto no orçamento da obra, resultando no valor final de **R\$ 48.723,76**, a ser considerado para fins de **Aditivo**:

- A alegação de que o percentual relativo aos acréscimos de serviços ultrapassou o limite legal<sup>11</sup> estabelecido não merece prosperar. A alteração realizada buscou efetivar a qualidade do objeto contratado, adequando o projeto inicial, culminando no atendimento de especificidades e necessidades da população local que fará melhor uso do espaço público.

9

FORNECEDOR	VALOR COTADO (R\$)	OBSERVAÇÕES
<b>ACQUATEC RESERVATÓRIOS</b>	R\$ 39.612,00	MENOR PREÇO – FABRICANTE ESPECIALIZADO
<b>TRAMEC</b>	R\$ 42.800,00	INCLUI TRANSPORTE E INSTALAÇÃO
<b>CARMAÇO RESERVATÓRIOS</b>	R\$ 44.036,00	ACABAMENTO EM AÇO GALVANIZADO

<sup>10</sup> "Na inexistência de preços oficiais ou de referência disponíveis em bancos públicos, admite-se, para fins de licitação e contratação, o levantamento por meio de pesquisa de mercado devidamente formalizada, desde que justificada e tecnicamente fundamentada."

<sup>11</sup> Lei nº 8.666/93

**Art. 65.** Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:  
I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;  
b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

**§ 1º** O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os **acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento)** do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Pelo exposto, o **Município** requereu o **provimento** do seu apelo, para que a **matéria originária** venha a ser  **julgada regular**.

O **Ministério Público de Contas - MPC** manifestou-se, **em preliminar**, no sentido do **conhecimento do Recurso**. Quanto ao **mérito** assinalou que os fundamentos recursais não se revelam aptos a alterar o panorama processual, destacando:

- *Ainda que a Administração alegue que a adoção de diferentes **Tabelas referenciais** objetivou refletir práticas locais de contratação e assegurar economia, a ausência de critérios técnicos uniformes para a composição dos preços - em especial quanto à aplicação do BDI - comprometeu a confiabilidade do orçamento estimativo. A estratégia de aplicar descontos médios observados em certames anteriores sobre valores já heterogêneos, além de não garantir aderência aos preços de mercado, comprometeu a transparência e a consistência da estimativa de custos, dificultando a adequada aferição da vantajosidade da proposta contratada;*

- *No que se refere ao **2º Termo Aditivo**, ainda que o acréscimo líquido tenha permanecido abaixo do limite legal de 25%, verifica-se que os acréscimos brutos superaram tal percentual. Embora juntada aos autos a **cotação específica** para o item “**reservatório metálico tubular de 30m<sup>3</sup>**” (evento 1.9), serviço novo incluído no **Aditivo**, não há qualquer **cotação de preços para os demais acréscimos e supressões contratuais**. Tal omissão revela-se especialmente relevante diante das inconsistências previamente identificadas na planilha orçamentária original, de modo que a simples replicação dos valores ali constantes não se mostra suficiente para atestar a adequação dos valores praticados no **Aditamento**;*

- *As sucessivas prorrogações contratuais, formalizadas por intermédio do **1º e 3º Termos Aditivos**, ampliando o prazo de execução de **10 para 30 meses** (de 10/01/2022 a 09/07/2024), carecem de documentação idônea que comprove a existência de fatores imprevisíveis e alheios à vontade das partes, revelando justificativas genéricas e insuficientes para amparar os **Aditamentos firmados**;*

- *No tocante ao **1º Termo Aditivo**, a justificativa apresentada pela **Municipalidade** amparou-se no alegado **impacto da pandemia** sobre os **custos da construção civil**, notadamente no que se refere à **escassez de insumos e ao consequente atraso na execução dos serviços**. Todavia, esse argumento não veio acompanhado de documentação técnica idônea que demonstrasse, objetivamente, a repercussão desses fatores no cronograma da obra em referência. Não foram apresentados registros de*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



reprogramação formal das etapas de execução, boletins de medição interrompidos ou relatórios que atestassem a inviabilidade da continuidade da obra naquele momento, o que enfraquece a justificativa invocada;

- No que tange ao **3º Termo Aditivo**, a **Municipalidade** atribuiu a necessidade de prorrogação à **ocorrência de chuvas intensas nos meses de março, outubro e novembro de 2023**, anexando aos autos reportagens jornalísticas e alertas emitidos por órgãos oficiais. Embora os documentos apresentados sinalizem a existência de eventos climáticos relevantes no **Estado de São Paulo** não há comprovação específica de que tais episódios tenham efetivamente comprometido a execução do objeto contratual por período suficiente a justificar a prorrogação celebrada, tampouco registro formal de paralisação ou reprogramação da obra em decorrência direta dessas intempéries.

Assim, concluiu o **MPC** no sentido do **não provimento do Recurso**.

É o relatório.

GCCCM-17



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

## TRIBUNAL PLENO

Sessão de 20/08/2025

Item 027

**Processo:** **TC-10795.989.25-0** (ref. TC-21419.989.22-3 - Licitação e Contrato; TC-1466.989.23-3 - 1º Termo Aditivo; TC-1468.989.23-1 - 2º Termo Aditivo; TC-23853.989.23-4 - 3º Termo Aditivo).

**Recorrente:** **Município de Bebedouro**, representado pelo **Prefeito Municipal Lucas Gibin Seren.**

**Em exame:** **Recurso Ordinário** interposto em **12/06/2025** contra o Acórdão da **E. Segunda Câmara**, Sessão de **29/04/2025** (*Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo*), publicado no DOE-TCESP em **23/05/2025**, que julgou **irregulares a Licitação - Tomada de Preços nº 05/2021 e o Contrato nº 48/2021** (TC-21419.989.22-3), assim como o **1º, 2º e 3º Termos Aditivos** (respectivamente TC-1466.989.23-3; TC-1468.989.23-1 e TC-23853.989.23-4), examinados nos processos originários, bem como **ilegais** os atos ordenadores das despesas decorrentes, com determinação para as providências previstas nos **incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.**

**Advogados:** André Navarro (OAB 158.924), Daniela Francine Torres (OAB/SP nº 202.802, Cristiane Piazzentim Campanholi (OAB/SP nº 220.719), e Mariana Bim Sanches Varanda (OAB/SP nº 329.616).

**EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO ESCOLAR. IMPROPRIEDADES NO ORÇAMENTO ESTIMATIVO. UTILIZAÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS COM E SEM BDI. AUSÊNCIA DE UNIFORMIZAÇÃO. APLICAÇÃO DE DESCONTO ADICIONAL PARA OBTENÇÃO DOS VALORES FINAIS DE REFERÊNCIA. NÃO REFLETIDA A REALIDADE DOS PREÇOS DE MERCADO. REPROVAÇÃO DA LICITAÇÃO E CONTRATO. TERMOS ADITIVOS CONTAMINADOS PELA INCIDÊNCIA DO PRÍNCIPIO DA ACESSORIEDADE, ALÉM DE FALHAS ESPECÍFICAS. INSUFICIENTES JUSTIFICATIVAS PARA AS PRORROGAÇÕES DOS PRAZOS DE VIGÊNCIA CONTRATUAL E DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. FALTA DE DETALHAMENTO DA ALEGADA NECESSIDADE DE REVISÃO DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. ACRÉSCIMOS DE SERVIÇOS SUPERIOR AO LIMITE DE 25% PREVISTO NO §1º DO ARTIGO 65 DA LEI N° 8.666/93. IMPROPRIEDADES CONFIRMADAS. NÃO INDICADAS AS FONTES DE**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



CONSULTA DO VALOR ORÇADO PARA SERVIÇO ACRESCIDO. FALHA AFASTADA. NÃO PROVIMENTO.

### VOTO

#### EM PRELIMINAR:

O Recurso Ordinário atende aos pressupostos de admissibilidade: é **tempestivo**<sup>12</sup>, interposto por parte legítima, dotada de interesse processual<sup>13</sup>, constando da peça apresentada os **fundamentos de fato e de direito e pedido de nova Decisão**; portanto, **dele conheço**.

#### NO MÉRITO:

As razões recursais não foram suficientes para afastar as **impropriedades apontadas no orçamento estimativo**.

O que se observa da **Planilha Orçamentária** (eventos 1.4 e 24.4 do TC-21419.989.22-3) é que para **cada item licitado** foram escolhidos os **menores preços unitários** dentre aqueles constantes das **Tabelas Referenciais de Preços** da FDE (data-base 01/2021), **CDHU** (data-base 02/2021) e **SINAPI** (data-base 05/2021), sendo que somente os valores da **Tabela FDE** já traziam embutidos o **BDI de 23%**<sup>14</sup>. Assim, problema ocorreu quando os menores valores selecionados foram aqueles das **Tabelas CDHU e SINAPI**, que continuaram sendo utilizados **sem o acréscimo de BDI**. Não traz luz sobre a matéria a alegação de que após estudos, considerando o desconto médio obtido em **contratações similares precedentes**, decidiu-se pela utilização de **referenciais unitários em valores reduzidos**, sobre os quais houve a

<sup>12</sup> Acórdão da E. Segunda Câmara, Sessão de 29/04/2025, publicado no DOE-TCESP em 23/05/2025.  
Recurso Ordinário interposto em 12/06/2025.

Considerada a sistemática de contagem de prazos instituída pelo Código de Processo Civil, adotada por este **Tribunal de Contas** por meio do Comunicado GP nº 08/2016 (D.O.E. de 28/04/16 - "COMUNICA que, na contagem de prazos processuais em dias, estabelecidos por norma, Auditor ou Conselheiro, computar-se-ão somente os dias úteis."), e segundo os critérios definidos nos artigos 207 e 208 do Regimento Interno.

<sup>13</sup> Município de Bebedouro, representado pelo Prefeito Municipal Lucas Gibin Seren.

<sup>14</sup>

Fonte	Data-base	BDI	LS	Desoneração sem tributo
FDE	01/2021	23,00%	120,87%	-
CDHU	02/2021	0,00%	128,23%	não
SINAPI	05/2021	0,00%	113,93%	não



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



aplicação do **BDI de 23%**. Isso porque, conforme a **Tabela exemplificativa** apresentada pelo recorrente, a incidência desse percentual sobre os **preços unitários reduzidos** levou aos **valores originários**, sem **BDI**, das **Tabelas CDHU e SINAPI**:

AMOSTRAGEM - CRITERIO DE ADOÇÃO PARA PREÇO UNITÁRIO											
CÓDIGO			PREÇO UNITÁRIO (R\$)			COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO					
FDE	CDHU	SINAPI	FDE	CDHU	SINAPI	VALOR REF.	REF.	BDI EM %	BDI EM R\$	R\$ UNITARIO	REF. + BDI
01.03.001	N/C	N/C	9,51	0,00	0,00	9,51	R\$ 7,73	23%	R\$ 1,78	R\$ 9,51	
01.03.004	07.12.040	N/C	16,85	13,41	0,00	13,41	R\$ 10,90	23%	R\$ 2,51	R\$ 13,41	
01.04.006	08.01.060	101572	82,21	16,53	16,44	16,44	R\$ 13,37	23%	R\$ 3,07	R\$ 16,44	
01.06.005	06.11.040	969995	71,31	15,01	49,60	15,01	R\$ 12,20	23%	R\$ 2,81	R\$ 15,01	

Portanto, não se mostra possível concluir que os valores estimados refletiram a realidade dos preços de mercado, ainda mais quando, de fato, das propostas ofertadas, dentre elas a considerada vencedora, figuraram valores totais superiores (R\$ 2.764.854,24 e R\$ 3.362.461,76) ao estimado (R\$ 2.697.120,13).

Nesse panorama impõe-se a manutenção do juízo de irregularidade exarado em relação à **Tomada de Preços nº 05/2021** e o **Contrato nº 48/2021** (TC-21419.989.22-3).

Consequentemente, pela incidência do **princípio da acessoriedade**, permanece a reprovação do **1º, 2º e 3º Termos Aditivos** (respectivamente TC-1466.989.23-3; TC-1468.989.23-1 e TC-23853.989.23-4).

Resta apenas ponderar sobre a possibilidade de afastamento de alguma das questões específicas suscitadas em relação a esses ajustes.

As **prorrogações de prazo** realizadas por meio do **1º e 3º Termos Aditivos** realmente careceram de fundamentação a contento, inclusive de detalhamento da **extensão da alegada necessidade de revisão da Planilha Orçamentária**. Ainda que, em tese, a pandemia de Covid 19 e fatores climáticos possam ser apontados como entraves à execução do objeto nos moldes previstos cabia à **Prefeitura**, considerando a alteração total de **10 (dez) para 30 (trinta) meses**, que acabou realizada, apresentar justificativas adequadas para os ajustes, registrando mediante documentação técnica detalhada, como bem observado pelo **MPC**, os



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



**insumos e serviços** atingidos pelos aludidos fatores, o reflexo no **cronograma da obra**, os **registros paralisação** e de **reprogramação formal** das etapas de execução, **Boletins de Medição** interrompidos, além de **relatórios** que atestassem a inviabilidade da continuidade da execução do objeto.

Concernente ao **2º Termo** observa-se que a **Planilha Orçamentária Aditada**, à exceção do **item não previsto originalmente**, seguiu a estrutura da **Planilha originária**, reproduzindo, portanto, as falhas já relatadas. Nesse contexto de impropriedades advindas da matéria principal também não há elementos favoráveis para que se releve o fato de o **percentual relativo aos acréscimos de serviços (25,986%)** ter ultrapassado o limite estabelecido pelo **§1º do artigo 65 da Lei 8.666/93**. Por outro lado, consoante os documentos colacionados (evento 1.9), especificamente pesquisa de preços com empresas do setor, pode ser **afastado o apontamento de falta de indicação das fontes de consulta de formação do valor orçado para o serviço acrescido e não previsto na Planilha Orçamentária original** (fornecimento de reservatório metálico de 30.000 litros).

Pelo exposto, voto no sentido do **não provimento do Recurso Ordinário**, mantendo-se o **juízo de irregularidade** em relação à **Tomada de Preços nº 05/2021** e **Contrato nº 48/2021** (TC-21419.989.22-3), e quanto ao **1º, 2º e 3º Termos Aditivos** (respectivamente TC-1466.989.23-3; TC-1468.989.23-1 e TC-23853.989.23-4), mas **afastando-se dentre as razões de decidir**, quanto ao **2º Termo Aditivo**, o apontamento de **falta de indicação das fontes de consulta de formação do valor orçado para o serviço de fornecimento de reservatório metálico de 30.000 litros**, não previsto na **Planilha Orçamentária original**.

Transitada em julgado a Decisão, e adotadas as providências cabíveis, os autos devem ser arquivados.



## Câmara Municipal de Bebedouro

### Comprovante de Protocolo

**Protocolo:** 53916/2026

**Data/Hora:** 22/01/2026 12:01

**Correspondência Nº 32/2026**

**Autoria:** Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

**Assunto:** Ofício CGC-CCS nº 0008/2025 - Encaminha cópia do inteiro teor do v. Acórdão da C. Segunda Câmara, sessão de 29 de abril de 2025, e do v. Acórdão do E. Plenário, sessão de 20 de agosto de 2025, para conhecimento. TC-021419.989.22-3; TC-021492.989.22-3; TC-001466.989.23-3; TC-001468.989.23-1 e TC-023853.989.23-4.

Assinatura/ Carimbo

**Nadyelly Fernanda Cruz**  
Auxiliar Legislativo