



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

OFÍCIO Nº 070/2020

Curitiba, 23 de março de 2020.

Senhor Reitor,

Tendo em vista as atribuições desta Corte de Contas e a competência institucional da 7ª Inspeção de Controle Externo de fiscalizar a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), no quadriênio 2019-2022, conforme a Portaria nº 1.052/2019 deste Tribunal, esta Inspeção de Controle apresenta a seguinte **RECOMENDAÇÃO:**

Assunto: Concorrência nº 01/2020

a) Condição:

Foi analisada a Concorrência nº 01/2020 da UNIOESTE, cujo objeto é a empreitada por preço unitário, para a construção do Almoxarifado do Centro de Ciências Agrárias (CCA), da UNIOESTE (Campus de Marechal Cândido Rondon).

Foram verificadas preliminarmente as situações que se passa a detalhar:

Excelentíssimo Senhor Reitor
ALEXANDRE ALMEIDA WEBBER
Reitor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

1. Segundo destacado em estudo preliminar elaborado por Analista de Controle da área de Engenharia deste Tribunal de Contas, o item 8.1, 'b', do Edital, ao tratar da proposta de preços, exige que o desconto, caso seja concedido, deva ser linear, ou seja, deva ser aplicado o mesmo desconto "*sobre todos os preços unitários e/ou totais constantes da planilha orçamentária*", inclusive sobre o BDI (item 10.1).

Em que pese constar no edital que o critério de julgamento será o menor preço (item 10.1), a previsão da exigência acima mencionada acaba transformando este critério em maior desconto linear.

A linearidade de desconto pode ser prejudicial à Administração. O licitante tenderá a adotar linearmente o valor do menor desconto entre os itens, para sua própria segurança.

Vale lembrar que o TCE/PR, por intermédio do Acórdão nº 4739/2015-Tribunal Pleno, admite ser juridicamente cabível a utilização desse critério de julgamento (maior desconto linear), desde que atendidos cumulativamente os seguintes requisitos: a) seja imprevisível, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente adquirido pelo poder público; b) o parâmetro do menor preço unitário seja econômica e operacionalmente inviável; c) haja um certo grau de homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integrem e à margem de lucro; e d) restar demonstrado no processo administrativo o preenchimento dos requisitos autorizadores e a sua vantajosidade para a Administração Pública.

De pronto, do ponto de vista técnico, esses requisitos não se encontram, em tese, presentes, de forma cumulativa.

Ressalta-se que o item ora apontado (adoção de desconto linear sem cumprimento de requisitos para tal) já foi objeto de apontamento anterior no APA 13432, referente ao Pregão Eletrônico nº 04/2019 (Toledo); APA 13464, referente à Concorrência nº 04/2019 (Foz do Iguaçu).

Porém, não sendo, nesse momento, óbice para a continuidade do processo (em relação a este questionamento), como a adoção deste critério de julgamento pode acarretar na seleção de proposta menos vantajosa para a Administração Pública, torna-se oportuno alertar que esta Inspeção irá monitorar o andamento do certame licitatório e, posteriormente, a execução contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

2. Na planilha do orçamento da obra fornecida aos licitantes, registrando desconto nulo (0,00%), resulta um valor total de R\$ 323.656,22, que é inferior ao preço máximo de R\$ 362.370,85 fixado no Edital:

Para desconto nulo, deveria resultar o preço máximo, de R\$ 362.370,85.

3. A cláusula décima quarta, da minuta contratual (Anexo XIII do Edital), ao fixar o prazo de vigência do contrato em 360 (trezentos e sessenta) dias, estabelece que o início desta contagem se dará a partir da assinatura do instrumento contratual.

De acordo com o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações, a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial é condição indispensável para sua eficácia.

Além disso, como o prazo de execução da obra é de 360 dias (cláusula sétima), o prazo de vigência contratual de 360 dias pode ser considerado exíguo. Este prazo precisa ser superior ao de execução da obra de modo a pelo menos incluir o período de observação de até 90 dias entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo.

É recomendável a adoção de prazo de vigência contratual de pelo menos 180 dias superior ao prazo de execução da obra, em razão da possibilidade de atrasos ou dificuldades técnicas imprevistas e ao período de observação entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo (até 90 dias).

4. No orçamento definidor do preço máximo da obra, verifica-se que foi adotado BDI de 12,55% (doze vírgula cinquenta e cinco por cento), inferior ao limite mínimo preconizado pelo TCU (AC nº 2843/2008-P e AC nº 2622/2013-P).

Vale frisar que, quando adotados preços unitários sem desoneração (onerados), a taxa de BDI deve ser estabelecida entre 20,34% e 25,00%. Por outro lado, se forem adotados preços unitários com desoneração (desonerados), o BDI para construção de edifícios deve ser estabelecido entre 26,01% e 30,89% (o cálculo do BDI da obra considera CPRB - CONTRIB.PREV. SOBRE REC. BRUTA de 4,5%, segundo a Resolução conjunta SEIL/PRED nº 002/2017, complementando TCU - AC nº. 2622/2013-P).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

b) Critério:

A exigência não justificada de aplicação de desconto linear pelas licitantes contraria a Constituição Federal (art. 37, *caput*), a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (arts. 3.º, 40, X), a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (arts. 2.º e 29, § 1.º), bem como a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 1700/2007 - Plenário, nº 818/2008 - 2ª Câmara, nº 2.304/2009 – Plenário, nº 326/2010 – Plenário, nº 2907/2012 - Plenário e nº 3337/2012 - Plenário) e o Acórdão nº 4739/2015-Tribunal Pleno, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Com relação ao BDI, deve-se considerar a Súmula nº 258 do TCU:

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, devendo 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.

Frente à necessidade de alterações no Edital ou na planilha orçamentária, deve-se observar a Lei Federal nº 8.666/1993, art. 21, § 2.º. Lei Estadual nº 15.608/2007, art. 31.

Finalmente, com relação ao prazo de vigência, de acordo com o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações, a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial é condição indispensável para sua eficácia.

c) Causa:

Não atendimento ao que determina a legislação vigente quando da elaboração do edital analisado.

d) Efeito:

A ausência do atendimento à legislação quando da elaboração do edital pode levar à apresentação de propostas incoerentes e inadequadas referente ao objeto a ser contratado, passível de gerar prejuízo ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

e) Manifestação da Entidade:

Foi encaminhado o Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA nº 13.686, solicitando manifestação da UNIOESTE quanto às situações verificadas.

A Entidade deu as seguintes respostas para os itens apontados:

Item 1:

Por meio do Memorando nº 050/2020 do Diretor de Planejamento Físico Paulo Henrique Gris (engenheiro civil CREA PR 128.634/D):

“Diferentemente do entendimento da 7ª Inspeção, a necessidade de realização deste processo através de desconto linear, se justifica no intuito de evitar o famigerado "jogo de planilha". Desta feita, resta demonstrado que o parâmetro do menor preço unitário não representa a viabilidade econômica e operacional necessária”.

Item 2:

Por meio do Memorando nº 050/2020 do Diretor de Planejamento Físico Paulo Henrique Gris (engenheiro civil CREA PR 128.634/D):

“É líquido e certo, que se utilizarmos a planilha de orçamento da obra fornecida aos licitantes e somente registrarmos um desconto nulo (0,00%), a mesma não fornecerá o valor total máximo para execução desta obra, e sim um valor absolutamente inferior. Esta diferença de preços é chamada de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI)”.

Resposta do Reitor Alexandre Almeida Webber:

“Com relação ao apontamento de que a planilha do orçamento da obra a ser preenchida pelos licitantes, resulta preço total menor do que o máximo, salientamos que não há qualquer problema com a Planilha e sim um equívoco na análise, pois o que se verificou que o analista registrou um desconto nulo e desta forma o valor total resultou inferior, ou seja, havendo o correto preenchimento o valor total corresponderá ao valor real da obra. Desta forma não há razão para qualquer alteração neste item”.

Item 3:

Por meio do Memorando nº 050/2020 do Diretor de Planejamento Físico Paulo Henrique Gris (engenheiro civil CREA PR 128.634/D):

“Quanto ao prazo de vigência do contrato, embora a minuta contratual apresentada especifique sua duração de 360 dias, trata-se tão somente de uma redação inicial e provisória de um contrato administrativo, o qual poderá sofrer pequenas alterações quando da contratação.

É de praxe da gestão de contratos da Universidade, nortear-se pela Orientação Administrativa n 002/2016 —PGE, mantendo-se o prazo de vigência contratual superior ao prazo de execução do objeto em 180 dias.

Neste sentido, esclarecemos que o prazo de vigência contratual será adequado a 540 dias consecutivos, e tal atitude realizada após a homologação da licitação, através de alteração desta cláusula no contrato definitivo ou de simples termo aditivo contratual”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Resposta do Reitor Alexandre Almeida Webber:

“Referente ao início da vigência do contrato, informamos que os próximos editais atenderão o disposto no art. 61, parágrafo único, Lei nº 8.666/93.

Já em relação a adoção do prazo de pelo menos 180 dias superior ao de execução da obra, informamos que essa regra é seguida pela Universidade. O que ocorreu no processo em tela é uma incongruência na minuta do contrato, a qual será corrigida.

Quanto a revisão do cronograma, considerando que foi elaborado por profissional habilitado, a UNIOESTE entende que não deve fazer ingerência neste quesito”.

Item 4:

Por meio do Memorando nº 050/2020 do Diretor de Planejamento Físico Paulo Henrique Gris (engenheiro civil CREA PR 128.634/D):

“Conforme citado pelo próprio analista, nos anexos do edital de licitação, demonstra-se a utilização da taxa de BDI de 26,02%.”

Resposta do Reitor Alexandre Almeida Webber

“Com relação a recomendação para verificar se os preços máximos adotados são exequíveis, e se a taxa de BDI está no intervalo estabelecido pelo TCU, esclarecemos que a taxa de BDI inicialmente apresentada é de 12,55%, sendo que este percentual corresponde à incidência de impostos (PIS, Cofins, ISS, CPRB). Conforme se verifica esta informação se encontra descrita na própria planilha, orientando os responsáveis pelo preenchimento. Desta forma não há razão para alterar o edital neste item”.

f) Análise da Manifestação da Entidade:

Após análise dos argumentos apresentados pela UNIOESTE, seguem as conclusões da equipe de fiscalização quanto aos apontamentos feitos por esta Inspeção de Controle.

Item 1:

Considerado o Acórdão TCEPR nº 4739/15 (Pleno), a Entidade precisa se abster de adotar o critério de julgamento pelo maior desconto linear no presente caso porque:

- a) é previsto, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente adquirido pelo poder público;
- b) o parâmetro do menor preço unitário é econômica e operacionalmente viável, tanto que os preços unitários são citados na planilha orçamentária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

- c) há heterogeneidade dos serviços quanto ao segmento do mercado que integram e à margem de lucro;
- d) não foi apresentada justificativa razoável para a escolha do critério de julgamento por desconto linear;
- e) não foi demonstrada a vantagem para a Administração Pública da adoção desse critério de julgamento.

O item ora apontado (uso impróprio de desconto linear) já foi objeto de apontamento anterior, no APA nº 11738 referente à concorrência nº 01/2019 Unioeste, Campus de Cascavel. A reiterada adoção deste critério de julgamento pode acarretar a seleção de proposta menos vantajosa para a Administração Pública, o que pode ser fato agravante no caso de verificação concreta de dano ao erário.

Item 2:

Antes da abertura de propostas, a Entidade precisaria rever o critério de julgamento de propostas ou revisar e corrigir a planilha do orçamento da obra a ser preenchida pelos licitantes, já que esta pode resultar proposta com menor valor total na planilha apresentada pelo licitante, mas não com o menor valor proposto segundo o critério de julgamento.

É necessário que a Entidade faça adequação da planilha a ser preenchida pelos licitantes ao critério de julgamento, ou que faça adequação do critério de julgamento a essa planilha.

Frente à necessidade de alterações no Edital ou na planilha orçamentária, é recomendável que a Entidade altere a data de abertura de propostas, de modo a atender a legislação.

Item 3:

Contanto que a Entidade concretize o compromisso de estabelecer o prazo de vigência do contrato de 540 dias e que tal prazo seja contado da data de publicação do extrato do contrato, pode ser considerado atendido o apontamento.

Item 4:

Foi constatado preço unitário no item de número 10.2.1 (porta de alumínio) do orçamento da obra com origem desconhecida, já que é diferente do constante na planilha oficial alegadamente adotada pela Entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Antes da abertura de propostas, a Entidade precisaria informar a origem do preço unitário utilizado no item número 10.2.1.

Considerada a aparente disposição de a Entidade prosseguir com o processo licitatório sem correções, recomendo que esta Inspeção mantenha o acompanhamento do presente certame e, se este prosseguir até a abertura de propostas sem correções no Edital, que seja instalado monitoramento da execução contratual, situação em que o prosseguimento do processo licitatório, apesar do apontamento prévio de impropriedades, pode ser considerado como condição agravante em caso de verificação de dano ao erário.

g) Recomendação:

Diante do exposto, RECOMENDA-SE:

1. Que a Entidade se abstenha em adotar o critério de julgamento pelo maior desconto linear, caso não atenda de forma cumulativa aos requisitos previstos no Acórdão nº 4739/15-Tribunal Pleno, desta Corte de Contas.
2. Que a UNIOESTE revise e corrija a planilha do orçamento da obra a ser preenchida pelos licitantes, adequando-a ao critério de julgamento;
3. Que a Entidade fixe os preços máximos unitários em sua planilha orçamentária, os quais deverão ser extraídos da tabela oficial por ela adotada e indicada na documentação técnica que compõe o projeto básico da licitação.

Tendo em vista que alguns apontamentos já foram feitos em editais de outros *Campi*, ainda que as licitações sejam realizadas de forma descentralizada, alerta-se para que as recomendações feitas por esta Inspeção de Controle sejam comunicadas a todos os *Campi* da UNIOESTE.

Cabe ressaltar que o contrato decorrente do procedimento de licitação em discussão será objeto de minucioso acompanhamento por parte da equipe de fiscalização responsável, sendo que na ocorrência de dano ao erário será proposta Tomada de Contas Extraordinária, com pedido de responsabilização de todos os envolvidos no processo de licitação, a fim de apurar de forma precisa a responsabilidade de cada um.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Ressalta-se que o não atendimento às Recomendações em futuros procedimentos licitatórios também poderá tornar o fato passível de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Respeitosamente,


MARCIO JOSÉ ASSUMPÇÃO
Inspetor de Controle
Matrícula 51.094-7