



Ref. Concorrência nº 02/2020 – UNIOESTE/Reitoria

Objeto: EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, PARA A CONSTRUÇÃO DO PRÉDIO DO AUDITÓRIO DO CENTRO DE EVENTOS DA UNIOESTE (CAMPUS DE TOLEDO)

Em atenção à análise realizada pela 7ª Inspeção de Controle Externo do TCE/PR, responsável pela fiscalização da UNIOESTE durante o período 2019/2022 (Portaria TCE/PR nº 1.052, de 04 de novembro de 2019), solicitamos os esclarecimentos abaixo pontuados e a adoção das medidas necessárias, referentes ao Edital da licitação acima identificada, conforme segue:

1. Segundo destacado em estudo preliminar elaborado por Analista de Controle da área de Engenharia deste Tribunal de Contas (documento em anexo), 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

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).

É importante ainda lembrar, conforme bem pontuado no parecer técnico, que o objeto do presente edital já havia sido analisado em dois editais anteriores (APA's 11580 e 13002), nos quais não constava a obrigatoriedade do desconto linear nas propostas, sendo, portanto, inovação do presente instrumento convocatório.

Porém, não sendo, nesse momento, óbice para a continuidade do processo, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Inspetoria irá monitorar o andamento do certame licitatório e, posteriormente, a execução contratual.

2. 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 n. 002/2017, complementando TCU - AC nº. 2622/2013-P).

Portanto, recomenda-se que a Entidade verifique se os preços máximos adotados são exequíveis, bem como que adote taxa de BDI com valor no intervalo estabelecido pelo TCU.

3. No orçamento definidor do preço máximo da obra, não foi citada a tabela oficial de base, nem a sua data-base de referência, da qual foram retirados os preços unitários.

A Entidade deve declarar a tabela oficial e a data-base da planilha da qual foram retirados os preços unitários (a planilha oficial não pode ter data-base anterior a seis meses da publicação do instrumento convocatório).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

4. Na planilha do orçamento da obra fornecida aos licitantes, registrando desconto nulo (0,00%), resulta um valor total de R\$ 472.416,49, que é inferior ao preço máximo de R\$ 524.700,00 fixado no Edital:

Para desconto nulo, deveria resultar o preço máximo, de R\$ 524.700,00.

Necessário que a Entidade revise e corrija a planilha do orçamento da obra a ser preenchida pelos licitantes, já que esta resulta preço total menor do que o máximo, para desconto nulo.

5. Conforme já havia constado no APA nº 13002, a locação da obra do Auditório é prevista para um espaço de 20m à esquerda do prédio da Administração, conforme consta no projeto arquitetônico, de autoria do arquiteto Mario César Costenaro (CAU 15.857-7).

Porém, na planta de locação do Auditório, chama atenção a ausência de indicação do prédio do Teatro, o qual também foi projetado pelo mesmo arquiteto.

A locação da obra do Auditório ora licitado, parece não ser possível no local indicado, porque o espaço entre o prédio da Administração e o Teatro existente não comporta o novo Auditório mais o espaço vazio com largura de 20 m.

O APA nº 13002, cujo objeto era o mesmo ora licitado (Auditório), foi concluído com o compromisso da Entidade de que “a implantação e locação do projeto arquitetônico serão alteradas conforme solicitado, e apresentadas junto ao próximo certame”.

Porém, na presente licitação, **novamente o projeto arquitetônico é apresentado com carência de informação quanto à localização da obra.** A locação está incompleta pois a prancha do projeto não apresenta o teatro já edificado ao lado do espaço destinado ao novo auditório. Desse modo, não há como verificar se a locação é exequível e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

se é possível deixar o vazio cotado com largura de 20,00 m até o prédio de administração existente.

É sabido que um dos requisitos essenciais para licitação de obras é a prévia existência de projeto básico, o qual deverá conter o conjunto de elementos necessários à definição do objeto pretendido pela Administração Pública e suficiente à elaboração da proposta, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou o serviço de engenharia pretendido (art. 4.º, XXIV c/c art. 12, II, ambos da Lei Estadual nº 15.608, de 16 de agosto de 2007).

Vale ressaltar ainda o contido na Súmula nº 261, do TCU, que assim dispõe:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. (sem destaque no original)

Em virtude disso, reitera-se a necessidade de que a Entidade atualize o projeto arquitetônico, acrescentando o prédio do Teatro na planta de locação da obra do Auditório, em escala e com posição cotada em relação às divisas do terreno.

6. A edificação licitada, se executada de acordo com o orçamento, não poderá ser utilizada imediatamente por falta de cadeiras ou poltronas, que são essenciais para a função do prédio (Auditório).

Apesar de previstas em projeto, novamente não há item referente a cadeiras no orçamento. Segundo o projeto, são necessárias 186 cadeiras ou poltronas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

O Auditório não cumprirá sua função sem cadeiras ou poltronas. Então, reitera-se que cabe à Entidade garantir que uma nova licitação para aquisição de cadeiras ou poltronas seja planejada de modo que resulte a entrega desses equipamentos em sincronicidade com o término da obra civil do Auditório, ou alguns dias antes.

Concluída a obra civil do Auditório sem a instalação de cadeiras ou poltronas, poderá ficar configurada a situação de obra inacabada ou incompleta.

Recomenda-se evitar licitar a obra de modo a resultar edificação inacabada e não completamente utilizável pela comunidade, em atenção aos arts. 5.º, inciso II, e 13, ambos da Lei Estadual nº 15.608/2007, e art. 45, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Conforme compromisso assumido por ocasião do APA nº 13002, deve a Entidade garantir que uma nova licitação para aquisição de cadeiras ou poltronas seja planejada de modo que resulte a entrega desses equipamentos em sincronicidade com o término da obra civil do Auditório, ou alguns dias antes, de modo a evitar a potencial situação irregular de obra inacabada ou incompleta.

7. A cláusula décima quarta, da minuta contratual (Anexo XIII do Edital), ao fixar o prazo de vigência do contrato em 270 (duzentos e setenta) 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 180 dias (cláusula sétima), o prazo de vigência contratual de 270 dias pode ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

considerado exíguo, pois é apenas 90 dias superior ao prazo de execução da obra, considerando que só o período de observação após o termo de recebimento provisório é de 90 dias.

É recomendável a adoção de prazo de vigência contratual de 360 dias, em razão da possibilidade de atrasos na obra ou dificuldades técnicas imprevistas e ao período de observação entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo (até 90 dias).

Necessário que a Entidade estabeleça que o prazo de vigência do contrato será contado a partir da publicação do seu resumo na imprensa oficial, conforme disposto no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, recomendando-se a adoção do prazo de 360 dias.

Diante das prerrogativas previstas no Regimento Interno desse Tribunal de Contas e dada a urgência que a presente situação exige, concede-se o prazo de 05 (cinco) dias úteis, para apresentação das informações e documentos solicitados, bem como para a comunicação das medidas eventualmente adotadas para a necessária regularização do procedimento, considerando-se que a abertura do certame está agendada para o dia 21/02/2020, no período da tarde.



ANÁLISE PRELIMINAR DE ENGENHARIA

Edital n. 002/2020 – UNIOESTE – Reitoria – Campus de Toledo

Processo n. 58.805/2019

Modalidade: Concorrência

Tipo declarado: “Menor Preço” (na realidade, “Maior Desconto Linear)

Regime: empreitada por preço unitário

APA

DADOS GERAIS

Objeto:

“Empreitada por preço unitário, para a construção do prédio do Auditório do Centro de Eventos da UNIOESTE (Campus de Toledo)”

Valor Máximo = R\$ 524.700,00

Abertura de propostas: 21/02/2020

Coordenadas geográficas: -24.725204, -53.753222

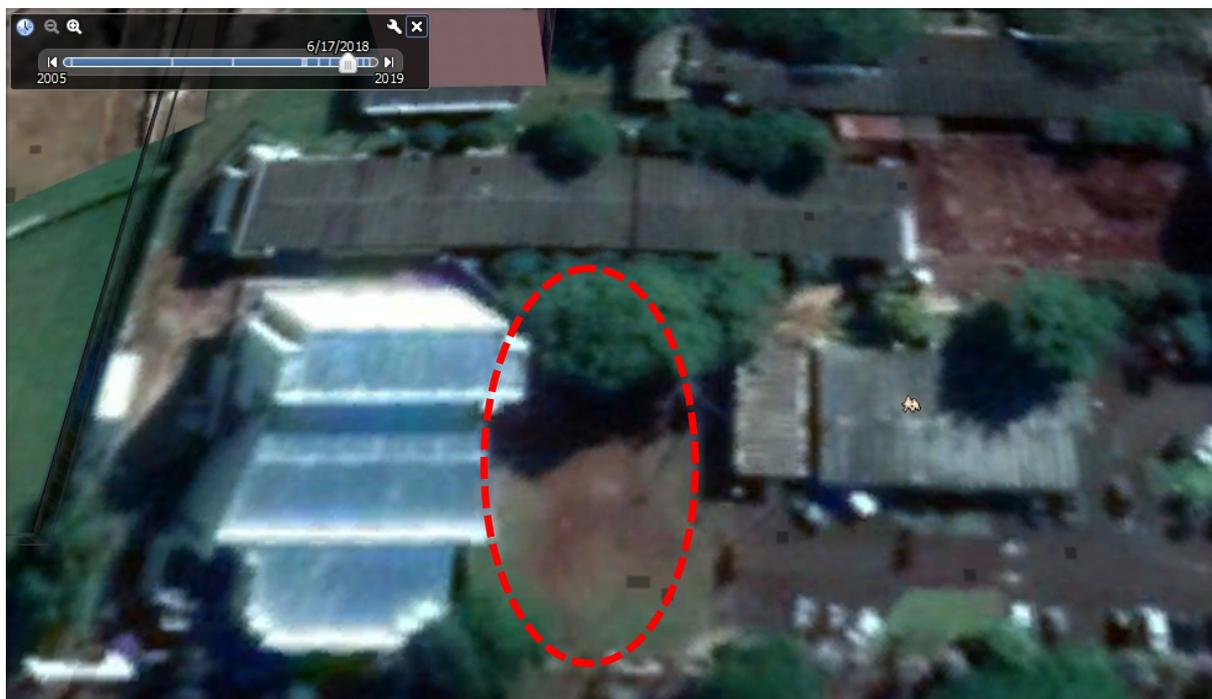
Editais de licitação do mesmo objeto já foram analisados nos APAs 11580 e 13002.



Vista de satélite de 26/11/2005 do local da obra do Auditório (indicado pela elipse vermelha). À direita, o prédio de Administração. No espaço à esquerda ainda não havia sido construído o Teatro.



Vista de satélite de 12/07/2010 do local da obra do Auditório (indicado pela elipse vermelha). À direita, o prédio de Administração. À esquerda, a obra do Teatro.



Vista de satélite de 17/06/2018 do local da obra do Auditório (indicado pela elipse vermelha). À direita, o prédio de Administração e um novo anexo. À esquerda, a obra do Teatro.



Vista de satélite de 09/04/2019 do local da obra do Auditório (indicado pela elipse vermelha). À direita, o prédio de Administração e seu anexo. À esquerda, a obra do Teatro.



1 – DESCONTO LINEAR

O objeto do presente edital já foi objeto de dois editais anteriores, analisados nos APAs 11580 e 13002. Nas duas versões anteriores, os editais corretamente previam propostas em que os proponentes poderiam registrar os preços unitários propostos para cada item da planilha orçamentária. O presente edital traz uma inadequada inovação em relação aos anteriores, que é a obrigatoriedade de apresentação de desconto linear nas propostas.

No preâmbulo do Edital (item 1.1) consta a expressão “*tipo Menor Preço*”, mas, no item 8.1 consta (sem grifos no original):

“...b) orçamento discriminado em preços unitários, composto pelo percentual de desconto a ser aplicado pela empresa, bem como seus totais e somatório, para o objeto desta licitação, de acordo com o orçamento básico em planilha orçamentária e composição do BDI, constante no Anexo IX. Para o percentual de desconto, será considerado apenas até a segunda casa decimal, sem arredondamento.”

ATENÇÃO: O percentual de desconto proposto deverá incidir linearmente sobre todos os preços unitários e/ou totais constantes da planilha orçamentária (Anexo IX), e demais valores suprimidos/aditados durante a execução do contrato, em estrita observância a todas as descrições previstas neste Edital e seus Anexos, sob pena de desclassificação, sendo que, para fins de classificação final das propostas será considerado o menor valor proposto.”



No item 10, consta (sem grifos no original):

“10 - Critério de Julgamento

10.1 - A presente licitação é do tipo “MENOR PREÇO”, e será julgada dentro desse critério, para a licitação. Dentre as propostas dos proponentes considerados habilitados, serão classificadas as propostas pela ordem crescente dos preços apresentados, considerando-se vencedor o proponente que apresentar o Menor Preço Global para esta licitação, resultante da aplicação do percentual de desconto sobre o valor máximo atribuído para esta licitação. O percentual de desconto proposto deverá incidir linearmente sobre todos os preços unitários e BDI constantes da planilha de serviços. ...

10.2 - Será desclassificada a proposta de preço que: a) ultrapassar o(s) valor(es) unitário(s) e/ou total(is) fixado(s) no item 11.1 deste edital, relativo(s) ao objeto licitado; b) deixar de cotar qualquer dos serviços constantes da presente licitação; c) alterar quantidade(s) constante(s) na(s) planilha(s) orçamentária(s); d) deixar de aplicar o percentual de desconto linear, conforme estabelecido em edital”

No Anexo II, consta (sem grifos no original):

“MODELO DE PROPOSTA COMERCIAL (documento obrigatório)

...

b) Percentual de desconto linear:.....% (por extenso), sobre o(s) valor(es) unitário(s) e/ou global desta licitação.”

A seguir, imagens de partes do Edital que ilustram o que foi citado acima:



1.1 - A UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE (Reitoria), nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, suas alterações e demais legislações aplicáveis, Lei Complementar nº 123/06 e suas alterações, e nas condições fixadas neste edital e seus anexos, representada pela Comissão de Licitação nomeada pela Portaria nº 1.003/2019-GRE, de 13 de fevereiro de 2019, publicada no Diário Oficial do Estado, nº 10.377, de 15 de fevereiro de 2019, realizará Licitação na modalidade de **CONCORRÊNCIA, tipo “Menor Preço”, em regime de empreitada por preço unitário, para a construção do prédio do Auditório do Centro de Eventos da UNIOESTE (Campus de Toledo)**. Os envelopes **A**, contendo a documentação de **HABILITAÇÃO**, e envelopes

b) orçamento discriminado em preços unitários, composto pelo percentual de desconto a ser aplicado pela empresa, bem como seus totais e somatório, para o objeto desta licitação, de acordo com o orçamento básico em planilha orçamentária e composição do BDI, constante no Anexo IX. Para o percentual de desconto, será considerado apenas até a segunda casa decimal, sem arredondamento.

ATENÇÃO: O percentual de desconto proposto deverá incidir linearmente sobre todos os preços unitários e/ou totais constantes da planilha orçamentária (Anexo IX), e demais valores suprimidos/aditados durante a execução do contrato, em estrita observância a todas as descrições previstas neste Edital e seus Anexos, sob pena de desclassificação, sendo que, para fins de classificação final das propostas será considerado o menor valor proposto.

d) caberá à empresa apresentar a proposta de preço global (material e mão de obra), indicada em algarismos e por extenso, resultado da aplicação do percentual de desconto proposto na alínea “b”, que incidirá sobre o valor máximo atribuído para esta licitação.

10 - Critério de Julgamento

10.1 - A presente licitação é do tipo **“MENOR PREÇO”**, e será julgada dentro desse critério, para a licitação. Dentre as propostas dos proponentes considerados habilitados, serão classificadas as propostas pela ordem crescente dos preços apresentados, considerando-se vencedor o proponente que apresentar o **Menor Preço Global para esta licitação, resultante da aplicação do percentual de desconto sobre o valor máximo atribuído para esta licitação. O percentual de desconto proposto deverá incidir linearmente sobre todos os preços unitários e BDI constantes da planilha de serviços**. O preço global deverá respeitar o critério de aceitabilidade de preços, fixado no item 11.1 deste edital.

10.2 - Será desclassificada a proposta de preço que:

- ultrapassar o(s) valor(es) unitário(s) e/ou total(is) fixado(s) no item 11.1 deste edital, relativo(s) ao objeto licitado;
- deixar de cotar qualquer dos serviços constantes da presente licitação;
- alterar quantidade(s) constante(s) na(s) planilha(s) orçamentária(s);
- deixar de aplicar o percentual de desconto linear, conforme estabelecido em edital;



ANEXO XII

À Comissão de Licitação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE (Reitoria)

MODELO DE PROPOSTA COMERCIAL (documento obrigatório)

A empresa _____, estabelecida à _____, nº _____, Cidade _____, Estado _____, CNPJ sob nº _____, apresenta a sua proposta comercial relativa à licitação, modalidade Concorrência, nº 002/20, para a empreitada por preço unitário, para a construção do prédio do Auditório do Centro de Eventos da UNIOESTE (Campus de Toledo), conforme edital de licitação e seus anexos, nas seguintes condições:

a) Preço dos serviços: R\$.....(por extenso), sendo R\$.....referente aos materiais e R\$.....para mão-de-obra, desta licitação.

b) Percentual de desconto linear:.....% (por extenso), sobre o(s) valor(es) unitário(s) e/ou global desta licitação.

A planilha orçamentária a ser entregue pelo licitante só permite escrever o valor do desconto linear ofertado: os valores de preços unitários estão em células bloqueadas.

Portanto, **o critério de julgamento das propostas é o de MAIOR DESCONTO LINEAR**, pois não se permite aos licitantes propor valores de preços unitários com descontos diferentes para cada serviço. Em outras palavras, o licitante não pode lançar na planilha orçamentária os valores individuais de preços unitários de cada serviço.

Para fazer sua proposta, cada licitante é obrigado a calcular um desconto linear virtual equivalente ao orçamento real por ele elaborado à parte, com os seus preços unitários reais de cada serviço. Portanto, a proposta vencedora terá preços unitários virtuais, descolados da realidade do mercado da construção civil.

Os serviços previstos na obra são de naturezas tão diferentes, tão heterogêneas, que não é possível estabelecer um único valor de desconto linear válido simultaneamente para todos eles. Por exemplo, o serviço do item “3.2 Escavação manual de valas em terra compacta, profundidade de $0\text{ m} < h \leq 1\text{ m}$ ”, de grande simplicidade, requer mão-de-obra



não especializada e ferramentas manuais comuns, o que implica possibilidade de desconto maior em relação ao preço unitário adotado na planilha orçamentária. Ao contrário, os serviços do item de número “6.1 *Estrutura metálica em tesouras ou treliças vão livre de 12m, fornecimento e montagem ...*” requerem mão-de-obra e equipamentos especializados, o que implica menor possibilidade de desconto significativo em relação aos preços unitários adotados na planilha orçamentária.

Se adotado o desconto linear, caso seja necessário fazer aditamento durante a execução do contrato, seja de acréscimo, seja de supressão de quantidades de serviços, o valor a ser acrescentado ou a ser descontado será artificial, pois o preço unitário real de cada serviço será desconhecido.

Quanto ao critério de julgamento pelo maior desconto linear, precisam ser atendidos os seguintes documentos (sem grifos nos originais):

Lei Estadual n. 15608/2007

*Art. 69. O edital divide-se em três partes, devendo constar: ... § 1º. Alternativamente à indicação de preços, a Administração pode exigir que a proposta apresente **descontos** em relação às tabelas de referência usualmente praticadas na iniciativa privada ou fixadas por órgão oficial.*

Depreende-se, do plural (descontos), que se trata da apresentação de um desconto para cada item da tabela de referência previamente discriminado no Edital.

Acórdão **TCEPR** n. 4739/15 (Pleno)

a) é juridicamente cabível a utilização, em processo licitatório do tipo menor preço, do critério de julgamento "maior desconto linear" para



aferir a proposta mais vantajosa para a Administração, desde que seja imprevisível, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente adquirido pelo poder público e que o parâmetro do menor preço unitário seja econômica e operacionalmente inviável, e, ainda, desde que entre os bens licitados for possível verificar um certo grau de homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integrem e à margem de lucro, cabendo ao gestor justificar a escolha deste critério de julgamento, ou ainda, na hipótese de haver autorização específica em lei federal;

b) o desconto deverá incidir, em regra, sobre a tabela de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o bem objeto da licitação, salvo se inexistente a tabela ou for inviável a sua utilização, casos em que será admissível a incidência do desconto sobre orçamento prévio elaborado pela Administração, cabendo ao gestor cercar-se das cautelas necessárias que assegurem a idoneidade dos preços de referência a serem definidos, evitando-se a manipulação de preços pelos concorrentes, tudo devidamente justificado e comprovado no processo administrativo preparatório da licitação;

c) não se vislumbra óbice, em princípio, à utilização do critério do "maior desconto linear" para compras, serviços ou obras, devendo restar demonstrado no processo administrativo o preenchimento dos requisitos autorizadores e a sua vantajosidade para a Administração Pública.



Entende-se, do Acórdão, que é cabível a utilização, em processo licitatório do tipo menor preço, do critério de julgamento “*maior desconto linear*”, desde que:

- seja imprevisível, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente adquirido pelo poder público (em geral, é a situação do Registro de Preços) e
- o parâmetro do menor preço unitário seja econômica e operacionalmente inviável e
- entre os bens licitados seja possível verificar um certo grau de homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integrem e à margem de lucro.

Cabe à Entidade justificar a escolha do critério de julgamento por desconto linear e demonstrar o preenchimento dos requisitos acima e a vantagem para a Administração Pública.

Ademais, a exigência não justificada de aplicação de desconto linear pelas licitantes contraria a Constituição Federal (art. 37, caput), a Lei 8.666/1993 (art. 3º), a Lei Federal 9.784/1999 (arts. 2º e 29, § 1º) e a jurisprudência do TCU (Acórdãos n. 1700/2007 Plenário, n. 818/2008 - 2ª Câmara, n. 2.304/2009 – Plenário, n. 326/2010 – Plenário, n. 2907/2012 Plenário e n. 3337/2012 Plenário) com trechos a seguir (sem grifos nos originais):

Acórdão TCU 1700/2007 Plenário

Não se admite, em processo licitatório, o uso de critério de julgamento de propostas de preços fundado no maior desconto linear (uniforme) oferecido sobre todos os itens do orçamento, por chocar-se com o sistema de mercado infundido na Lei nº 8.666/93, bem como por configurar tipo de licitação extralegal, que nem sempre se traduz no menor preço obtível, além de, no caso de registro de



preços, contrariar disposições do Decreto nº 3.931/2001, salvo nos casos excepcionais previstos no § 1º do art. 9º deste regulamento.

Acórdão TCU 818/2008 - 2ª Câmara

O julgamento de propostas feito com foco no desconto a incidir sobre determinada tabela de preço prefixada, apesar de se enquadrar como licitação do tipo menor preço, deve se restringir aos casos de contratação em que o parâmetro de menor preço seja econômica e operacionalmente inviável, uma vez que aquele critério apresenta maior vulnerabilidade a fraudes e a majorações de preço alheias ao controle da Administração Pública.

Acórdão TCU 2.304/2009 – Plenário

9.1.3. evite a prática ou a reincidência das seguintes ocorrências, identificadas na fiscalização realizada nestes autos:

...

9.1.3.2. exigência, sem amparo legal, da oferta, pelos licitantes, de um desconto linear aplicável a todos os itens do orçamento-base do certame (conforme entendimento do TCU constante do Acórdão n.º 1.700/2007-Plenário);

Acórdão TCU 326/2010 – Plenário

9.7.2. abstenha-se de incluir, em edital de licitação, exigência de desconto único para todos os preços unitários, por violar o disposto no inciso X do art. 40 da Lei 8666/1993



Acórdão TCU 2907/2012 Plenário

9.2. *determinar ao Sebrae/RJ que, nas próximas licitações que promover:*

9.2.1. **não use o desconto linear como critério de aceitabilidade de preços nem de julgamento**, salvo quando o objeto abranger itens homogêneos e sujeitos a controle de preços, tais como os exemplificados no art. 9º, § 1º, do Decreto nº 3.931/2001;

Acórdão TCU 3337/2012 Plenário

9.3. *no mérito, considerar a representação parcialmente procedente, no que se refere à utilização do desconto linear como critério de seleção da melhor proposta na Concorrência nº 7/2012, sem que a opção pelo Regime Diferenciado de Contratação, regulado pelas Leis nºs. 12.462/2011 e 12.688/2012, tenha constado, de forma expressa, no instrumento convocatório;*

...

b) **edital contendo exigência de propostas com percentuais de desconto único e linear em relação aos preços unitários referenciados no orçamento estimativo – deve-se evitar essa prática em razão da ausência de amparo legal**, conforme entendimento assentado na jurisprudência do TCU (Acórdão nº 1.700/2007-TCU-Plenário);

PARECER PRELIMINAR: 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;**
- 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.**

2 – BDI NO ORÇAMENTO DEFINIDOR DO PREÇO MÁXIMO

No orçamento definidor do preço máximo da obra, foi adotada taxa de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) de 12,55%.

Considerando acórdão do TCU n. 2622/2013-P e a Resolução conjunta SEIL/PRED n. 002/2017:

- a) se adotados preços unitários sem desoneração (onerados), a taxa de BDI deve ser estabelecida entre 20,34% e 25,00%;
- b) se adotados preços unitários com desoneração, a taxa de BDI deve ser estabelecida 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 n. 002/2017).

A taxa de BDI adotada pela Entidade é menor do que o limite inferior do intervalo adotado pelo TCU, o que pode resultar preço máximo irrealisticamente baixo e inexequível.



PARECER PRELIMINAR: Recomendo que a Entidade estabeleça a taxa de BDI com valor no intervalo estabelecido pelo TCU.

3 – DATA-BASE DO ORÇAMENTO DA OBRA

No orçamento definidor do preço máximo da obra, não foi citada a tabela oficial de base, nem a sua data-base de referência.

PARECER PRELIMINAR: No orçamento definidor do preço máximo da obra, a Entidade precisa informar qual é a tabela oficial de base dos preços unitários e qual é a data-base de tal tabela oficial, que não pode ter data-base anterior a seis meses do processo licitatório).

Frente à necessidade de alterações ou complementações de informações no Edital, é recomendável que a Entidade altere a data de abertura de propostas, de modo a atender a legislação (Lei Federal n. 8.666, art. 21, § 2.º. Lei Estadual n. 15.608, art. 31).

4 – VALOR MÁXIMO NO ORÇAMENTO DA OBRA

Na planilha do orçamento da obra fornecida aos licitantes, registrando desconto nulo (0,00%), resulta um valor total de R\$ 472.416,49 , que é inferior ao preço máximo de R\$ 524.700,00 fixado no Edital:



PLANILHA ORÇAMENTÁRIA								
Item	Descrição do Serviço	Unidade de Medida	Quantidade	Valores Sem BDI e Sem Desconto		Valores Com BDI e Desconto		TOTAL SUB-ITEM (R\$)
				Preço Unit. (R\$) Sem BDI e Desconto	Valor Sem BDI e Desconto (R\$)	Preço Unit. (R\$) Com BDI e Desconto	Valor Com BDI e Desconto (R\$)	
205	13.3	Pintura latex acrílica 1ª, 2 demãos no mínimo, em parede externa	m2	875,00	R\$7,42	R\$6.492,50	R\$8,35	R\$7.306,25
206	13.4	Massa PVA 2dmão em laje sobre rev. novo	m2	364,00	R\$10,00	R\$3.640,00	R\$11,26	R\$4.098,64
207	13.5	Pintura latex PVA 1ª 2dmão em laje rebocada	m2	364,00	R\$8,66	R\$3.152,24	R\$9,75	R\$3.549,00
208	13.6	Pintura verniz poliuretano brilhante em madeira, três demãos	m2	23,00	R\$18,33	R\$421,59	R\$20,63	R\$474,49
209	13.7	Pintura esmalte fosco, duas demãos, sobre superfície metálica, incluso uma demão de fundo anticorrosivo. Utilização de revólver (ar comprimido).	m2	16,00	R\$15,61	R\$249,76	R\$17,57	R\$281,12
211	14	SERVIÇOS COMPLEMENTARES						R\$908,90
212	14.1	Limpeza geral da obra	m2	366,49	R\$2,20	R\$806,28	R\$2,48	R\$908,90
CUSTO TOTAL DOS SERVIÇOS COM BDI							R\$472.416,49	

Para desconto nulo, deveria resultar o preço máximo, de R\$ 524.700,00.

PARECER PRELIMINAR: A Entidade precisa revisar e corrigir a planilha do orçamento da obra a ser preenchida pelos licitantes, já que esta resulta preço total menor do que o máximo, para desconto nulo.

Frente à necessidade de alterações ou complementações de informações no Edital, é recomendável que a Entidade altere a data de abertura de propostas, de modo a atender a legislação (Lei Federal n. 8.666, art. 21, § 2.º. Lei Estadual n. 15.608, art. 31).

5 – LOCALIZAÇÃO DA OBRA DO AUDITÓRIO

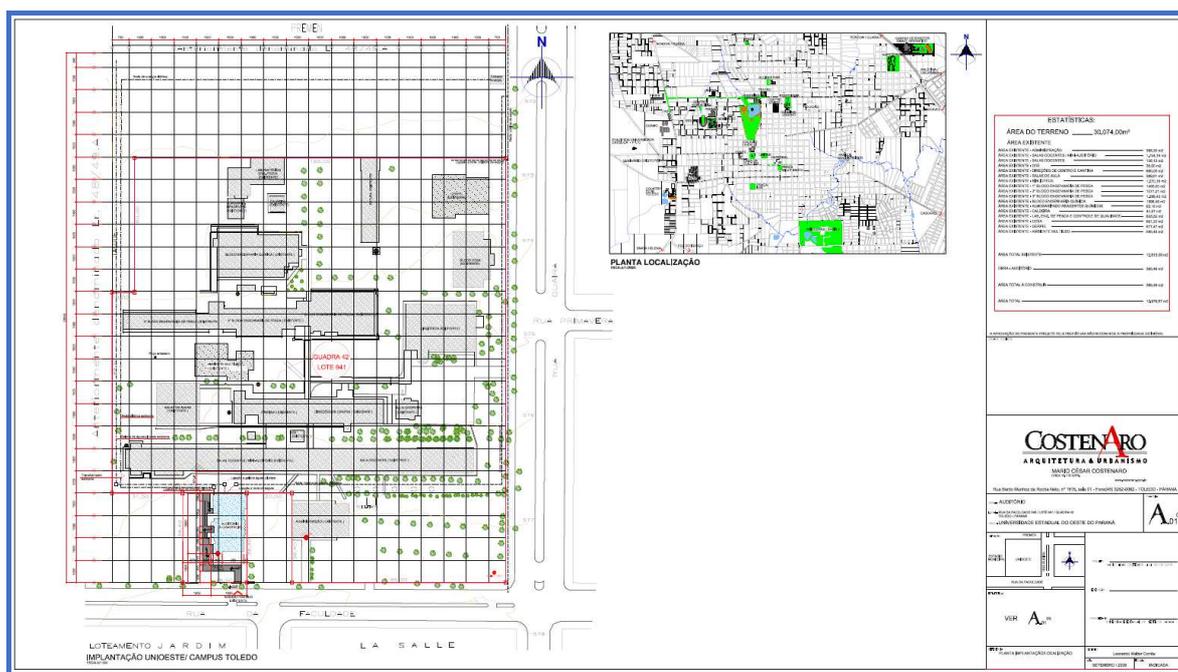
No parecer preliminar do APA 13002, em que foi analisado um Edital de licitação do mesmo objeto, chamou-se a atenção para carência de informação quanto à localização da obra. Em resposta ao APA 13002, a Entidade informou:

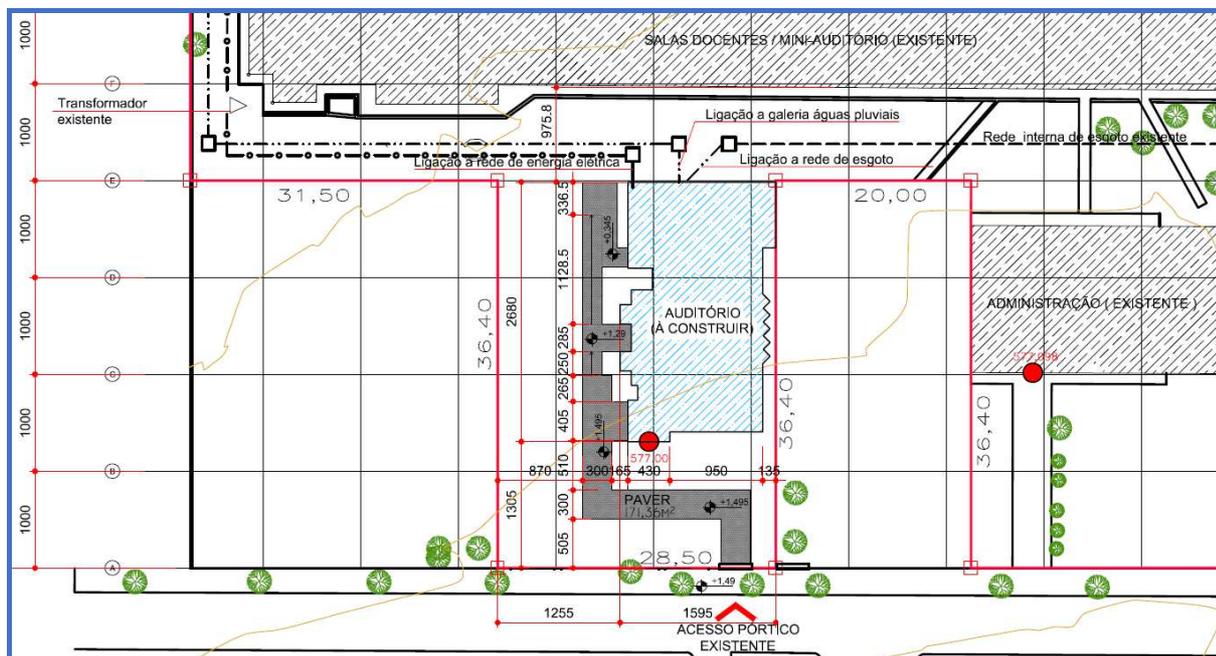
01 - A locação da obra em tela é possível, conforme verifica-se na planta de implantação encaminhada em anexo. Muito embora os projetos do Auditório e do Teatro tenham sido elaborados pelo mesmo profissional técnico, os mesmos foram concebidos em épocas distintas, devendo sua aprovação junto aos órgãos públicos, em específico à Prefeitura Municipal, ser realizada em ordem cronológica.

Considerando que a licitação atual foi anulada, informamos que a implantação e locação do projeto arquitetônico serão alteradas conforme solicitado, e apresentadas junto ao próximo certame.



Na presente licitação, novamente o projeto arquitetônico é apresentado com carência de informação quanto à localização da obra, como se vê nas duas imagens a seguir, copiadas do projeto arquitetônico anexado ao Edital em análise:

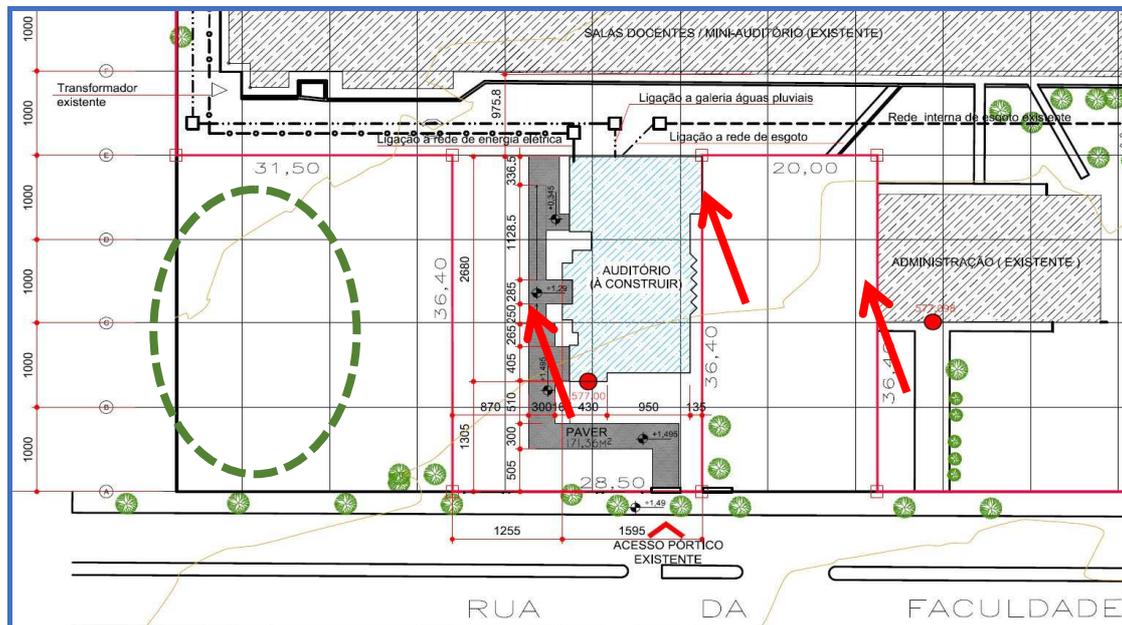




A locação está incompleta pois a prancha do projeto não apresenta o teatro já edificado ao lado do espaço destinado ao novo auditório. Desse modo, não há como verificar se a locação é exequível e se é possível deixar o vazio cotado com largura de 20,00 m até o prédio de administração existente.

No APA 13002, situação semelhante já havia sido apontada na forma a seguir:

No projeto arquitetônico, de autoria do arquiteto Mario César Costenaro (CAU 15.857-7), a locação da obra do Auditório é prevista para um espaço 20 m à esquerda do prédio da Administração:



Planta de locação da obra do auditório, 20 m à esquerda do prédio da Administração. Não é indicado no projeto o prédio do Teatro (espaço indicado pela elipse verde).

Na planta de locação do Auditório chama a atenção a ausência de indicação do prédio do Teatro, tão existente quanto o prédio da Administração, que é representado no desenho. O Teatro também foi projetado pelo mesmo arquiteto Mario César Costenaro:



Obra do Teatro, em 14/08/2019.



Obra do Teatro, em 14/08/2019. A seta vermelha indica o espaço previsto para a obra do Auditório, ora licitada.



Obra do Teatro, em 2011 (seta azul). A elipse vermelha indica o espaço previsto para a obra do Auditório, ora licitada. À direita, o prédio da Administração.

A locação da obra do Auditório ora licitado, parece não ser possível no local, porque o espaço entre o prédio da Administração e o Teatro existente não comporta o novo Auditório mais o espaço vazio com largura de 20 m:



Posicionamento da obra do Auditório licitada, sobre fotografia de satélite em escala, capturada em 09/04/2019. Deixado o espaço com largura de 20 m à esquerda do anexo do prédio de Administração, não restaria espaço para o Auditório, que ficaria sobreposto ao Teatro existente.



Posicionamento da obra do Auditório licitada, sobre fotografia de satélite em escala, capturada em 09/04/2019. Deixado o espaço com largura de 20 m à esquerda do prédio de Administração, na hipótese de demolição do anexo (hipótese essa não citada no projeto, nem no memorial, nem no orçamento da obra), ainda não restaria espaço para o Auditório, que ficaria sobreposto ao Teatro existente.



PARECER PRELIMINAR: A Entidade precisa corrigir o projeto arquitetônico, acrescentando o prédio do Teatro na planta de locação da obra do Auditório, em escala e com posição cotada em relação às divisas do terreno.

6 – LICITAÇÃO DE OBRA QUE PODERÁ RESULTAR INACABADA OU INCOMPLETA

No APA 13002, registrou-se que a edificação licitada, se executada de acordo com o orçamento, não poderia ser utilizada imediatamente por falta de cadeiras ou poltronas, que são essenciais para a função do prédio (Auditório). Novamente, no presente processo licitatório, apesar de previstas em projeto, não há item referente a cadeiras no orçamento. Segundo o projeto, são necessárias 186 cadeiras ou poltronas.

O Auditório não cumprirá sua função sem cadeiras ou poltronas. Então, cabe à Entidade garantir que uma nova licitação para aquisição de cadeiras ou poltronas seja planejada de modo que resulte a entrega desses equipamentos em sincronicidade com o término da obra civil do Auditório, ou alguns dias antes.

Concluída a obra civil do Auditório sem a instalação de cadeiras ou poltronas, poderá ficar configurada a situação de obra inacabada ou incompleta.

Licitatar objeto que resultará em obra inacabada ou incompleta, mesmo que prevista para ser executada em etapas, isto é, imóvel não completamente utilizável pela comunidade, é irregular à luz da Constituição Federal, de vários acórdãos do TCU, da Lei Estadual n. 15.608/2007 e da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como explicitado a seguir (sem grifos nos originais):



Constituição Federal

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência***

Comentário: licitação de obra que resulta inacabada fere o princípio da eficiência.

ACÓRDÃO TCU 595/2019 - SEGUNDA CÂMARA

Sumário

... OBRA INACABADA E SEM SERVENTIA À POPULAÇÃO. NÃO ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA A CONCLUSÃO DAS OBRAS. DESPERDÍCIO DE RECURSOS PÚBLICOS. ... 2. Obras inacabadas e sem serventia à população evidenciam desperdício de recursos públicos que poderiam ter sido destinados para outras aplicações de interesse público.

ACÓRDÃO TCU 11581/2018 - SEGUNDA CÂMARA

21. É certo que os recursos foram empregados na construção No entanto o responsável não está sendo citado, como visto acima, por ter desviado de alguma forma esses valores desbloqueados pela Caixa, e sim pela obra inacabada que não alcançou os benefícios sociais esperados em virtude de sua não funcionalidade.

...

A irregularidade discutida nesta TCE refere-se à inexecução parcial da obra, deixando-a sem funcionalidade. Embora o percentual de execução física corresponda fielmente à proporção dos valores desbloqueados, a obra restou inacabada, sem produzir benefícios para a sociedade local.

...

6. Ocorre, todavia, que, para além das demais irregularidades apontadas pela unidade técnica, a obra inacabada não teria gerado os benefícios sociais esperado, em virtude da ausência de funcionalidade em favor da população local, restando por aí evidenciado o efetivo prejuízo ao erário.



ACÓRDÃO TCU 9099/2018 - SEGUNDA CÂMARA

78. *No caso em tela, a forma de parcelamento escolhida agrava todos os aspectos acima citados. Ainda vale destacar que o atual cenário de restrição fiscal agrava o risco indicado no item 'a', o que pode resultar em uma obra inacabada e inoperante, com elevado montante de recursos públicos imobilizados sem a correspondente geração dos benefícios sociais pretendidos.*

79. *Nesse sentido, vale a pena chamar a atenção para o fato de que há precedentes em auditorias de obras realizadas pelo TCU, a indicar que o parcelamento entre etapas que possuem alta interdependência, como no caso em tela, não é recomendável, pois, tende a agregar riscos elevados ao empreendimento e, por vezes, os benefícios advindos dessa estratégia não se mostram suficientes para justificar a elevação dos riscos.*

80. *A obra de construção do novo edifício-sede do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, em Vitória/ES (TRT-ES), é um exemplo disso. Objeto do TC 014.137/2015-1 (Acórdão 2.742/2015 - TCU - Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman), a implantação do empreendimento foi subdividida em quatro etapas. A primeira visou a execução do projeto executivo; a segunda, a execução das fundações; a terceira, a construção das obras civis sobre as fundações previamente executadas; e a última os serviços acessórios ao edifício.*

81. *Ao iniciar a terceira etapa, a empresa contratada de pronto indicou a existência de defeitos nas estacas de fundação executadas na segunda etapa das obras. Criou-se então um impasse entre a empresa projetista, a contratada para a executar as fundações e a contratada para executar as demais obras civis.*

ACÓRDÃO TCU 2.742/2015 - TCU - PLENÁRIO

... Conforme já abordado, a execução do empreendimento foi subdividida em quatro etapas: (i) confecção dos projetos executivos; (ii) execução das fundações do tipo estaca hélice contínua; (iii) construção do edifício propriamente dito; e (iv) serviços complementares.



...

Já no início da execução da terceira etapa foram constatadas falhas que demandaram alterações nos projetos.

Em 17/5/2011, menos de um mês após a data marcada para início dos serviços (25/4/2011), a construtora Paulo Octávio protocolou documento no TRT no qual (i) afirmou a inviabilidade de execução da escavação do terreno conforme prevista em projeto - contenções apenas com taludes - e (ii) alertou sobre a possibilidade de ocorrência de recalques nas obras vizinhas em decorrência do rebaixamento do lençol freático na região do canteiro.

...

Posteriormente, em 29/6/2012 (Ofício POE-614-42/2012), a construtora apontou falhas no projeto estrutural e no projeto de fundações, bem como indicou a existência de defeitos nas estacas do tipo hélice contínua executadas na segunda etapa das obras.

Lei Estadual nº 15.608/2007

Art. 5º. A realização de contratos e convênios, subordinados a esta lei, está juridicamente condicionada:

...

*II – aos princípios reguladores da Administração Pública, tais como legalidade, finalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, **eficiência**, celeridade, **economicidade**, razoabilidade, proporcionalidade, devido processo legal e motivação dos atos;*

...

*Art. 13. A **programação da execução das obras e dos serviços deve ser realizada em sua totalidade**, com previsão de custos atual e final, prazos e cronograma mensal de desembolso.*

*Parágrafo único. **É proibido o retardamento imotivado da execução de obra** ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 35, § 2º, desta lei.*



Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Em resposta ao APA 13002, a Entidade se comprometeu a realizar licitação para aquisição das poltronas até a conclusão da obra:

04 - A UNIOESTE/Campus de Toledo, se compromete a realizar o processo licitatório para aquisição e/ou o registro de preços das cadeiras ou poltronas até a conclusão da obra. Os recursos para a aquisição das cadeiras ou poltronas poderão ser próprios, previstos na proposta orçamentária para o exercício de 2020, e/ou mediante apresentação de projetos à órgãos externos de fomento.

PARECER PRELIMINAR: Recomendo evitar licitar obra que resulte edificação inacabada e não completamente utilizável de imediato pela comunidade. A Entidade precisa manter o compromisso de realizar nova licitação para aquisição de cadeiras ou poltronas até a conclusão da obra, de modo que resulte a entrega desses equipamentos em sincronicidade com o término da obra civil do Auditório, ou alguns dias antes, evitando a potencial situação irregular de obra inacabada ou incompleta.

7 – PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO

Na minuta contratual, consta:

“CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DURAÇÃO

O presente Contrato terá o prazo de duração de 270 (duzentos e setenta) dias corridos, contados a partir da assinatura deste, podendo ser prorrogado nos termos da Lei Federal nº 8.666/93...”



Como o prazo de execução da obra é de 180 dias, o prazo de vigência contratual de 270 dias pode ser considerado exíguo, pois é apenas 90 dias superior ao prazo de execução da obra, considerando que só o período de observação após o termo de recebimento provisório é de 90 dias. Recomendo adotar prazo de vigência contratual de pelo menos 360 dias, para se fazer frente à possibilidade de atrasos na obra ou dificuldades técnicas imprevistas e ao período de observação entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo (até 90 dias).

PARECER PRELIMINAR: Recomendo que a Entidade estabeleça o prazo de vigência do contrato de pelo menos 360 dias, contados da data de publicação do extrato do contrato (Lei Federal n. 8.666, art. 57, § 3.º, art. 61, § único; Lei Estadual n. 15.608/07, art. 103, § 3º).

CONCLUSÃO PRELIMINAR: Recomendo emitir um APA registrando as impropriedades aqui apontadas.

É essa a análise preliminar de Engenharia.

Curitiba, TCE-PR, 7ICE, 27/01/2020

Eng. Civil Moacyr Molinari
CREA-PR 15586/D
TC 51673-2