



PROCESSO Nº:	@LCC 18/00208542
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional - Maravilha
RESPONSÁVEL:	Jonas Dall Agnol
INTERESSADOS:	Agência de Desenvolvimento Regional de Maravilha
ASSUNTO:	Contratação de empresa especializada para a execução de REFORMA DE 3760,90m ² na EEB Vendelino Junges, no município de Pinhalzinho-SC.
RELATOR:	Wilson Rogério Wan-Dall
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DLC - 268/2018

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da análise do Edital de Concorrência n. 005/2018 (fls. 2 a 58), lançado pela Agência de Desenvolvimento Regional de Maravilha, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para a execução de reforma de 3760,90m² na EEB Vendelino Junges, no município de Pinhalzinho-SC”, encaminhado a este Tribunal para exame preliminar, em cumprimento à Resolução n. TC-06/2001, nos termos da Instrução Normativa n. TC-21/2015.

O edital foi inicialmente examinado por esta DLC no Relatório n. DLC-216/2018 (fls. 93 a 100). Em função do apertado tempo de análise, foram verificadas apenas duas possíveis irregularidades: projeto básico incompleto e inobservância das normas de acessibilidade. Devido esses dois itens, foi sugerido ao Sr. Relator a sustação cautelar do certame e o posterior retorno dos autos a esta Diretoria para análise complementar.

O Sr. Relator, na Decisão Singular n. GAC/WWD-290/2018 (fls. 101 a 105), deferiu a medida cautelar, conforme segue:

b) Determinar cautelarmente a SUSTAÇÃO do procedimento licitatório do Edital de Concorrência n. 005/2018 (fls. 2 a 58), lançado pela Agência de Desenvolvimento Regional de Maravilha, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para a execução de reforma de 3760,90m² na EEB Vendelino Junges, no município de Pinhalzinho-SC”, no estado em que se encontra, até manifestação ulterior que revogue a medida “ex officio” ou até deliberação do Tribunal Pleno, com fulcro no art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal e nos arts. 29 e 32 da Instrução Normativa nº TC-21/2015, uma vez configurada a existência do “fumus boni jûris” e do “periculum in mora”, que pode conduzir a ineficácia da decisão a ser prolatada pela Corte de Contas, quanto da decisão de mérito deste Tribunal, em face do Projeto básico incompleto, contrariando o art. 6º, IX, c/c § 2º do art. 7º da Lei Federal n. 8.666/1993 e da Inobservância das normas de acessibilidade no projeto básico, em afronta ao art. 56 da Lei Federal n. 13.146/2015 (itens 2.1 e 2.2 do Relatório 216/2018).

A medida cautelar foi ratificada pelo Plenário do Tribunal de Contas em sessão ordinária realizada em 30/04/2018 e foi publicada no Diário Oficial Eletrônico n. 2405 do dia 04/05/2018 (fl. 108). Ato contínuo, o Sr. Relator remeteu os autos à esta DLC para exame das demais irregularidades.



2. ANÁLISE

2.1. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS UNITÁRIOS

Ao versar sobre o julgamento das propostas de preços, o item 5.2.7 do Edital de Concorrência n. 005/2018 prevê o seguinte:

5.2.7. Os preços unitários apresentados pela licitante não poderão ultrapassar os preços unitários, sendo admitidos **preços unitários no limite máximo de 5%** (cinco por cento), do valor estimado pelo órgão licitante. (Grifou-se)

Já o item 7.2.6 do mesmo edital indica o seguinte critério:

7.2.6. Os preços unitários da proposta da licitante **não poderão ultrapassar os preços unitários constantes do orçamento** apresentado pela Administração. (Grifou-se)

Portanto, o ato convocatório não regulamenta de forma objetiva o critério para a aceitabilidade de preços unitários, citando duas formas diversas de julgamento.

Assim versa o art. 40, inciso X da Lei Federal n. 8666/1993:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

X - o **critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos** e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Grifou-se)

Sobre possíveis problemas decorrentes de insuficiência no regramento dos critérios de aceitabilidade de preços, Cláudio Sarian Altounian¹ alerta sobre o seguinte:

A exigência de critérios de aceitabilidade de preços tem importância muito maior do que aparenta. Esses critérios devem ser utilizados em todos os processos licitatórios de obras públicas, mesmo que o regime de execução seja por preço global. A preocupação básica é evitar a contratação de preços acima dos parâmetros de mercado ou, então, a de preços inicialmente vantajosos, mas que, pela distribuição de seus valores unitários, se convertem em prejuízo da Administração no decorrer de eventuais aditivos. Em relação ao tema, existem diversas manifestações do Tribunal de Contas da União:

O fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta

1 SARIAN ALTOUNIAN, Cláudio. Obras Públicas – Licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5ª ed. Belo Horizonte. Editora Forum, 2016. Página 267.



aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato. Esse controle deve ser objetivo e se dar por meio da prévia fixação de critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global, tendo como referência os valores praticados no mercado e as características do objeto licitado. (TCU. Decisão nº 253/02, Plenário. Rel. Min. Marcos Vilela. DOU, 07 abr. 2002).

[...]

Existem casos, não raros, em que determinada empresa procura vencer a licitação utilizando-se de subterfúgios que lhe permitam ofertar um preço inicial global menor, mas obter vantagens indevidas no decorrer dos contratos, seja por meio de antecipação de recebimentos, seja pela celebração de aditivos.

Dessa forma, a ausência de critérios objetivos de aceitabilidade dos preços unitários afronta o art. 40, X, da Lei Federal n. 8.666/1993.

2.2. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO

A Lei Federal n. 8.666/1993 estabelece, em seu art. 7º, § 2º, II, que deve fazer parte do projeto básico orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso. (Grifou-se)

Da mesma forma estabelece o Prejulgado 810 deste Tribunal, conforme segue:

A realização de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia depende da existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente, assim como de **orçamento detalhado**, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, admitindo-se a elaboração do projeto executivo (projeto final) concomitantemente à execução da obra, desde que autorizado pela Administração. (Grifou-se)

Consta, também, no art. 6º da Lei Federal n. 8.666/1993, a definição de Projeto Básico, transcrito a seguir:



[...] Conjunto **de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço**, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;** (Grifou-se)

Portanto, o orçamento elaborado pela Administração deve retratar todos os custos unitários da licitação, com a descrição de quantitativos de maneira a se avaliar todos os custos da obra. Ademais, o inciso II do § 2º do art. 40, da mesma lei dispõe, ainda, que o orçamento deve fazer parte do edital, como anexo:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;** (Grifou-se)

No caso em apreço, o orçamento da obra (fls. 65 a 75) não possui indicação das composições unitárias dos serviços, não sendo possível verificar o que engloba cada serviço quantificado.

Ainda, alguns itens das instalações elétricas e sanitárias foram indicados de forma genérica, como “ponto elétrico”, “ponto hidráulico”, “ponto sanitário” e “ponto esgoto”. O orçamento com unidades genéricas é vedado pela Súmula n. 258, do Tribunal de Contas da União, que estabelece:

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 indicada mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.



Essa vedação a unidades genéricas também é entendimento desta Corte de Contas, como demonstrado na Decisão n. 4103/2007:

1. Processo n.ECO - 07/00444653 as determinações constantes desta deliberação:

[...]

6.2 Determinar à Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN que, na elaboração de futuros editais:

6.2.1. exclua do Orçamento Básico itens com unidade global (gb), verba (vb) ou outras congêneres, de modo a atender ao previsto no art. 7º, §2º, II, da Lei (federal) n. 8.666/93, expressando todos os custos unitários em planilhas de orçamento (item 2.3 do Relatório DLC/Insp.1/Div.3 n. 331/07);

Ressalta-se que o orçamento genérico pode ser devido a irregularidade do projeto básico incompleto – já apontado no Relatório n. DLC-216/2018 (fls. 93 a 100) –, que impossibilita quantificar detalhadamente o serviço a ser executado.

Diante do exposto, a falta de planilha orçamentária detalhada como parte do Projeto Básico afronta o art. 6º, IX, alínea “f”, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei Federal n. 8.666/1993, bem como a Súmula n. 258 do TCU.

2.3. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA

O instrumento convocatório, através da alínea “c” do item 4.2.46.1, traz a exigência de atestado de visita técnica ao local da obra, objeto da licitação, da forma abaixo transcrita:

4.2.4.1 – Para cumprimento do disposto na letra “d” acima, deverá ser observado o Art. 30 parágrafo 1º, inciso I da Lei Federal 8.666/1993:

[...]

c) **A licitante deverá**, através do responsável técnico indicado no item 4.2.4, letra “b”, supra, **realizar vistoria prévia e inspecionar o local das obras e cercanias, diretamente no local onde serão executados os serviços, sendo obrigatória a juntada desta Declaração de vistoria**, Anexo X, devidamente assinada pelo responsável técnico da empresa, pelo Gerente de Infraestrutura da Agência de Desenvolvimento Regional de Maravilha, ou pelo (a) Diretor (a) da E.E. Vendelino Jungues. **A visita técnica por profissional que não faça parte do quadro técnico da Empresa não terá validade para esta licitação.** Todos os custos associados à visita e à inspeção serão de inteira responsabilidade da licitante. A declaração de vistoria deverá ser juntada no envelope da Habilitação. (Grifou-se)

No entanto, este Tribunal vem se posicionando no sentido de que a exigência de visita técnica deve ser evitada, salvo em casos excepcionalíssimos, nos quais a mesma deve ser abundantemente justificada no processo licitatório, o que não foi feito.

A Lei Federal n. 8666/1993, art. 30, III, estabelece:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]



III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, **de que tomou conhecimento de todas as informações** e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação; (grifou-se)

De modo geral, para atendimento ao art. 30, III, da Lei Federal n. 8666/1993, é suficiente a declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das informações necessárias à execução do objeto licitado, bem como do local para cumprimento das obrigações, como prevenção contra possíveis alegações de impossibilidade de execução do contrato ou demandas por revisão contratual em razão de circunstâncias passíveis de serem avaliadas nessas visitas.

A adoção desse entendimento não afasta a possibilidade de o interessado poder visitar as condições locais sempre que entender necessário. Para tanto, caberá à Administração, mesmo quando não fixar a visita como obrigatória, disciplinar o exercício desse direito a ser exercido pelo licitante. Trata-se de um direito do particular de conferir sua própria capacidade técnica para executar o encargo, e de formular sua proposta de preço com base na realidade da contratação, uma vez que, ao realizar a visita técnica, o licitante tem a oportunidade de extrair detalhes do local de execução da obra ou do serviço.

Em que pese a importância da realização de visita técnica, é preciso reconhecer que a referida exigência limita o universo de competidores, visto que poderá acarretar ônus excessivo aos interessados que se encontram em localidades distantes do local estipulado para o cumprimento do objeto, restringindo à competitividade.

A realização da visita técnica só poderá ser obrigatória como condição de habilitação nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem, devendo estar devidamente fundamentada a exigência pela Administração, sob pena de configurar restrição à competitividade e afronta ao artigo 3º, § 1º, I da Lei Federal n. 8666/1993, que preceitua:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (grifou-se)

Inclusive, esse raciocínio está em consonância com o disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, que reputa como legítima apenas as “exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”:



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 e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (Grifou-se)

Este é, também, o entendimento do TCU, assentado, por exemplo, nos acórdãos do Pleno do Tribunal 234/2015 e 3.373/2013, e do TCE/SC conforme demonstrado nas Decisões 536/2016 e 3.035/2010, de que a realização de visita técnica só deve ser exigida caso seja considerada “imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais”.

Conforme já exposto, a justificativa técnica para a exigência de visita deve vir integrada no próprio edital, o que não ocorreu no Edital de Concorrência n. 005/2018. Ademais, trata-se de uma obra de engenharia sem grande complexidade, na medida que o objeto da licitação é a execução de reforma de uma escola.

Dessa forma, a exigência injustificada de visita técnica ao local da obra pode incorrer no descumprimento do artigo 3º, § 1º, I da Lei Federal n. 8666/1993 c/c o art. 37, XXI da Constituição Federal, comprometendo o caráter competitivo do certame.

3. CONCLUSÃO

Considerando que foram analisados aspectos técnicos jurídicos e de engenharia do Edital de Concorrência n. 005/2018, lançado pela Agência de Desenvolvimento Regional de Maravilha.

Considerando que a presente licitação trata da contratação de empresa especializada para a execução de reforma de 3760,90m² na EEB Vendelino Junges, no município de Pinhalzinho-SC.

Considerando que o processo licitatório possui projeto básico incompleto.

Considerando que não foram observados alguns itens das normas de acessibilidade na elaboração dos projetos arquitetônicos.

Considerando que o edital possui informações divergentes acerca dos critérios de aceitabilidade de preços unitários.

Considerando que o processo licitatório não possui orçamento detalhado.

Considerando que foi exigida visita técnica injustificadamente.



Diante do exposto, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1. RATIFICAR ao Sr. Jonas Dall'Agnol, Secretário Executivo da ADR de Maravilha e subscritor do Edital, inscrito no CPF n. 032.448.679-01, a **SUSTAÇÃO** do Edital de Concorrência n. 005/2018, até pronunciamento definitivo desta Corte de Contas, constante no Despacho Singular n. GAC/WWD-290/2018, publicado no Diário Oficial Eletrônico n. 2405 de 04 de maio de 2018.

3.2. DETERMINAR A AUDIÊNCIA do Responsável, Sr. Jonas Dall'Agnol, já qualificado, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento desta deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c o art. 124 do Regimento Interno (Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001), apresente alegações de defesa acerca da seguinte irregularidade, ensejadoras de imputação de débito ou aplicação de multa, conforme os artigos 68 a 70 da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000, conforme os motivos expostos no item 2 do presente relatório:

3.2.1. Projeto básico incompleto, contrariando o art. 6º, IX c/c § 2º do art. 7º da Lei Federal n. 8.666/1993 (item 2.1 do Relatório n. DLC-216/2018).

3.2.2. Inobservância das normas de acessibilidade no projeto básico, em afronta ao art. 56 da Lei Federal n. 13.146/2015 (item 2.2 do Relatório n. DLC-216/2018).

3.2.3. Ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o art. 40, X, da Lei Federal n. 8.666/1993 (item 2.1 do presente Relatório).

3.2.4. Ausência de orçamento detalhado, contrariando o art. 6º, IX, alínea "f", art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei Federal n. 8.666/1993, bem como a Súmula n. 258 do TCU (item 2.2 do presente Relatório).

3.2.5. Exigência injustificada de visita técnica, o que pode incorrer no descumprimento do art. 3º, § 1º, I da Lei Federal n. 8.666/1993 c/c o art. 37, XXI da Constituição Federal (item 2.3 do presente Relatório).

3.3. DAR CIÊNCIA da Decisão à Agência de Desenvolvimento Regional de Maravilha, à Assessoria Jurídica e ao seu Controle Interno.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 09 de maio de 2018.



RENATA LIGOCKI PEDRO
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

ROGÉRIO LOCH
Coordenador

FLÁVIA LETÍCIA FERNANDES BAESSO MARTINS
Diretora