

PROCESSO N°:	@LCC 18/00556664
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional - Lages
RESPONSÁVEL:	Wagner Alexandre Lima
INTERESSADOS:	Agência de Desenvolvimento Regional de Lages
ASSUNTO:	Reforma Geral da EEB Belizário Ramos, no município de Lages.
RELATOR:	Wilson Rogério Wan-Dall
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
RELATÓRIO N°:	DLC - 440/2018

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da análise do Edital de Concorrência n. 38/2017 (fls. 2 a 17), publicado pela Agência de Desenvolvimento Regional – Lages, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para execução da reforma geral da EEB Belizário Ramos em Lages/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.

A obra foi orçada no valor total estimado de R\$ 1.892.832,94 e com abertura de sessão prevista para o dia 31/07/2018 às 14h30min.

2. ANÁLISE

2.1. PROJETO BÁSICO INCOMPLETO

Sobre o projeto básico, a Lei Federal n. 8666/1993 estabelece, em seu art. 7º:

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.

O Manual do Tribunal de Contas da União, denominado “Licitações e contratos: orientações básicas”, também informa que o projeto básico é peça imprescindível para a execução de obra ou prestação de serviços, como demonstrado a seguir:

O **projeto básico**, além de ser **peça imprescindível para execução de obra ou prestação de serviços**, é o documento que propicia à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Deve permitir ao licitante as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta, mediante regras estabelecidas pela Administração, a que estará sujeito. (grifou-se)

Neste sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 375/2005 - Primeira Câmara:

Nos procedimentos licitatórios que patrocinar observe, rigorosamente, o disposto nos arts. 7º, I (adoção de projeto básico). 21, § 4º (divulgação de alteração de edital); e 38, caput (definição do objeto licitado de forma clara e sucinta e numeração das páginas dos processos licitatórios), todos da Lei n.º 8.666/1993, e alterações posteriores.

Acórdão 771/2005 - Segunda Câmara

Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993 e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000.

Acórdão 717/2005 - Plenário

Abstenha-se de licitar obra ou serviço sem a prévia aprovação de projeto básico, que defina as características, referências e demais elementos necessários à perfeita compreensão, pelos interessados, dos trabalhos a realizar, em atendimento às exigências do art. 7º, §2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993.

Acórdão 628/2005 - Segunda Câmara

Licite a contratação de obras e serviços observando as exigências do art. 7º da Lei 8.666/1993, descrevendo, no projeto básico, adequadamente o objeto deles: inciso IX do art. 6º da mesma Lei, e a contratação das compras com as exigências do art. 14 daquela Lei, descrevendo, também, adequadamente o objeto delas.

Consta, também, no art. 6º da Lei Federal n. 8666/1993, 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)

No caso em apreço, consta no item 16.10 do Edital de Concorrência n. 38/2017 os anexos que fazem parte do instrumento convocatório:

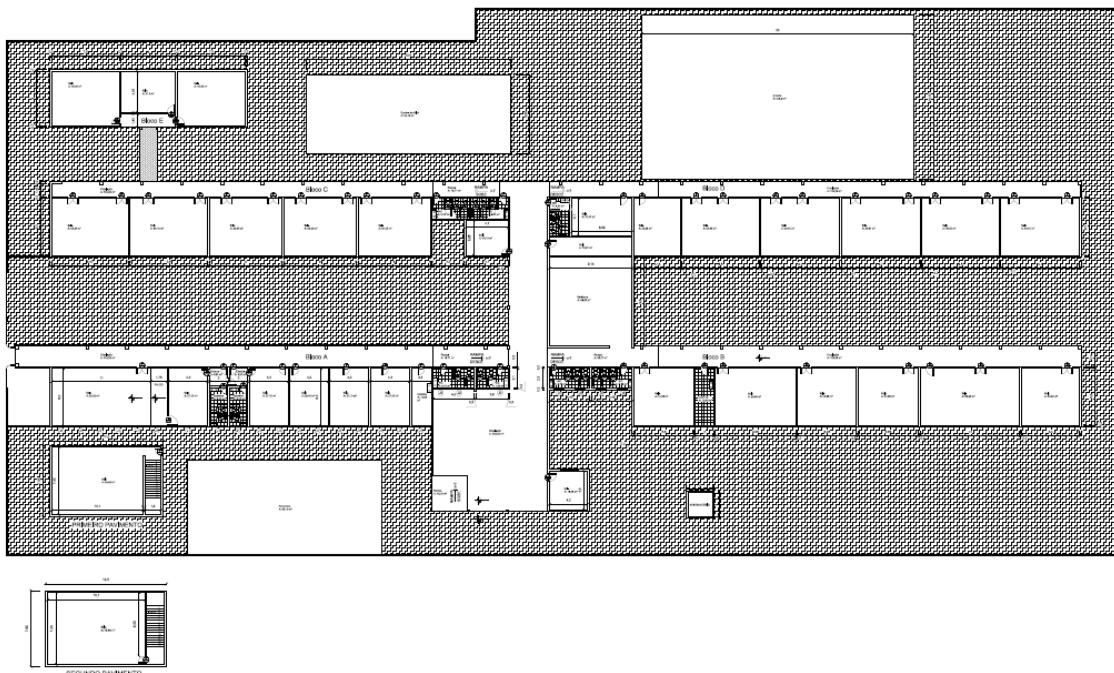
16.10 Fazem parte deste Edital:

- ANEXO N.º 01: ORÇAMENTO E CRONOGRAMA
- ANEXO N.º 02: MEMORIAL DESCRITIVO
- ANEXO N.º 03: PROTOCOLO DE AVISO
- ANEXO N.º 04: DECLARAÇÃO (*Decreto N.º 4.358 de 2002*)
- ANEXO N.º 05: ATESTADO DE VISITA
- ANEXO N.º 06: DECLARAÇÃO DE MICROEMPRESA
- ANEXO N.º 07: CONHECIMENTO E RISCO
- ANEXO N.º 08: MODELO DE CARTA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA
- ANEXO N.º 09: DECLARAÇÃO DE FATO IMPEDITIVO NA HABILITAÇÃO
- ANEXO N.º 10: MINUTA DO CONTRATO
- ANEXO N.º 11: MODELO PLACA DE PUBLICIDADE
- ANEXO N.º 12: MODELO DECLARAÇÃO (ACESSIBILIDADE)
- ANEXO N.º 13: DECLARAÇÃO (LEI ESTADUAL 16.003/2013)
- ANEXO N.º 14: DECLARAÇÃO ATENDIMENTO PLANO DIRETOR

Em primeira análise, observa-se que o projeto não está elencado no rol de anexos do edital de uma obra de reforma, elemento obrigatório conforme já foi amplamente demonstrado.

A despeito de não fazer parte do edital, a planta baixa da EEB Belizário Ramos (fl. 53) foi enviada a este Tribunal, sob o protocolo n. 21832/2018, junto com os demais documentos que fazem parte do processo licitatório, conforme figura a seguir:

FIGURA 1 – PLANTA BAIXA DA EEB BELIZÁRIO RAMOS



Fonte: Protocolo n. 21832/2018 (fl. 53).

No entanto, esta não apresenta dados suficientes para a adequada caracterização da obra de reforma da escola. Trata-se simplesmente de uma representação gráfica da edificação existente e não demonstra quais serão as intervenções a serem executadas pela contratada. Apenas com esta planta não é possível identificar os serviços a serem realizados, como: alvenarias a serem demolidas/construídas; piso, cobertura ou esquadrias a serem substituídas; paredes a serem rebocadas, pintadas ou azulejadas; instalações elétricas e hidráulicas a serem substituídas; detalhamentos de acessibilidade; *layout* de calçadas; dentre outros.

Da mesma forma, meramente com o projeto apresentado, não há como levantar os quantitativos dos serviços e, portanto, não é possível avaliar o custo da obra.

Consta no Anexo n. 02 do Edital de Concorrência n. 38/2017 o Memorial Descritivo (fls. 25 a 32) com uma descrição sucinta dos serviços a serem executados. Entretanto, tais informações não são suficientes para caracterizar a obra em questão.

Outrossim, é evidente a necessidade das peças gráficas, pois o próprio Memorial Descritivo menciona o projeto, conforme se observa nos diversos trechos do documento, aludidos abaixo:

3 SERVIÇOS INICIAIS

[...]

Deve ser feita a retirada de toda a área de forros em PVC e os forros em madeira, retirada de grades de acordo com o **projeto**. Tem de ser feita a retirada de portas, caixilhos, forras, vistas, sanitários, demolição de alvenarias dentro e nos muros do colégio, contra piso, e da estrutura de vergas existentes

para adequação de dimensões das portas existentes nos locais especificados conforme **projeto** em anexo.

[...]

No local onde atualmente se encontra a cantina da escola, tem de ser executada a retirada da cobertura, de toda a estrutura de madeira, demolição da estrutura de concreto, piso, contra piso, alvenaria, instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias para posteriormente construção do novo ambiente, conforme o **projeto**.

[...]

4 INFRAESTRUTURA

[...]

O novo ambiente, que será destinado para depósito de recicláveis e introdução de sustentabilidade, terá 25m² e deve ser executada de acordo com **projeto** e em fundações superficiais do tipo sapatas com concreto armado com $F_{ck}=20\text{Mpa}$ e viga baldrame em concreto armado com $F_{ck}=20\text{Mpa}$.

[...]

Nos locais especificados no **projeto** de drenagem, haverá a necessidade da execução de dreno com tubo furado envolvido com manta bidim, conduzindo a água pluvial com canaletas e tubos de concreto com dimensões de acordo com o **projeto**.

5 SUPRAESTRUTURA

Para as novas estruturas a serem construídas, serão executadas utilizando concreto armado, com utilização de forma de madeira de qualidade. Deve ser executado o serviço de contrapisos nas salas onde foi retirada a pavimentação em assoalho e taco, na reconstrução da cantina da escola e no depósito de recicláveis também, para posteriormente executar a pavimentação com piso cerâmico conforme **projeto**.

6 PAREDES, PAINÉIS E ESQUADRIAS

Deve ser utilizada, para fechamento da estrutura com paredes de 15 cm de espessura, alvenaria de tijolos com seis em pé, nos banheiros as divisórias também serão em alvenaria com tijolos de seis furos, no depósito de recicláveis será executado um metro quadrado de tijolo vazado de acordo com o **projeto**.

[...]

No refeitório será executada uma janela de alumínio anodizado (correr), com as dimensões de acordo com o **projeto**, preenchendo a abertura que se encontra no local.

7 COBERTURA E PROTEÇÕES

[...]

De acordo com o **projeto** será utilizado cobertura com telha translúcida de fibra de vidro nos lugares especificados para a execução de claraboias.

[...]

8 REVESTIMENTO

O forro a ser utilizado para a substituição em toda área especificada em **projeto**, é o forro do tipo paulista, levará fundo preparador mais a aplicação de duas demãos pintura esmalte sintética.

[...]

Nos banheiros e cozinha, é necessária a execução de azulejos, especificado no **projeto**.

9 PAVIMENTAÇÕES

[...]

Na área externa e especificada no **projeto** será executado piso podó tátil intertravado 6cm com areia, sobre lastro de pedrisco nivelado usando meios fios para a contenção dos mesmos onde necessário. Em certos locais, de acordo com o **projeto**, serão executadas calçadas desempenadas em concreto 13,5 Mpa.

[...]

12 COMPLEMENTAÇÃO DA OBRA

As quadras serão executadas em concreto simples 10 cm impermeável, com pintura e demarcação das faixas inclusive da quadra de basquete de acordo com o **projeto**. Deve ser feita a instalação de alambrado de tela galvanizada no entorno da quadra de esporte e executada a tela de nylon na cobertura, conforme **projeto**. (Grifou-se)

Segundo a Orientação Técnica n. 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), o Memorial Descritivo é definido como:

Descrição detalhada do objeto projeto, na forma de texto, onde são apresentadas as soluções técnicas adotadas, bem como suas justificativas, necessárias ao pleno entendimento do projeto, **complementando as informações contidas nos desenhos**. (grifou-se)

Esta mesma Orientação Técnica elenca as especialidades e os conteúdos técnicos necessários por tipologia de obra. Para Obras de Edificações é preciso ter, por exemplo, projeto arquitetônico (desenhos de situação, plantas baixa e de cobertura, cortes e elevações, etc.), projeto de fundações, projeto estrutural, projeto de instalações hidráulicas, elétricas, telefônicas, entre outros.

Em 11/07/2018, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC) enviou à Agência de Desenvolvimento Regional de Lages o Ofício DLC n. 10059/2018 (fls. 70 e 71), no qual requereu que fossem apresentados, no prazo de 05 dias, os seguintes documentos referentes ao Edital de Concorrência n. 38/2017:

- a) Projeto básico, contendo todas as peças técnicas necessárias para a adequada caracterização da obra e que possibilite o levantamento de seus custos, dentre elas:
 - I. Projeto arquitetônico, com plantas, cortes e elevações que demonstrem os serviços a serem realizados, como alvenarias a serem demolidas/construídas, piso, cobertura ou esquadrias a serem substituídas, paredes a serem rebocadas, pintadas ou azulejadas, detalhamentos de acessibilidade, calçadas, etc;
 - II. Memorial descritivo contendo as especificações do projeto;
 - III. Projeto hidrosanitário que demonstre os locais das intervenções;
 - IV. Projeto elétrico que demonstre os locais das intervenções;
 - V. Projeto estrutural e de fundação que demonstre os locais das intervenções;
 - VI. Projeto de drenagem que demonstre os locais das intervenções;
 - VII. Anotação de responsabilidade técnica (ART) de projeto.

Este ofício foi recebido pela Unidade em 13/07/2018, conforme Aviso de Recebimento dos Correios (fl. 72). Todavia, até o presente momento, nenhum dos documentos foi apresentado.

Assim, conclui-se que o Memorial Descritivo constante do Anexo n. 02 do Edital de Concorrência n. 38/2017 é apenas um dos elementos necessários à caracterização da obra e, portanto, o processo licitatório possui projeto básico incompleto, o que configura uma irregularidade, face aos fundamentos aqui apresentados.

2.2. AUSÊNCIA DE ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA (ART) DO PROJETO

O art. 1º da Lei Federal n. 6496/1977, que instituiu a ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) diz que “todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à engenharia, à arquitetura e à agronomia fica sujeito à anotação de responsabilidade técnica”.

A Resolução CONFEA n. 1025/2009 que regulamenta a Lei n. 6496/1977 determina que:

Art. 2º A ART é o instrumento que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

Art. 3º Todo contrato escrito ou verbal para execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea fica sujeito ao registro da ART no Crea em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo também se aplica ao vínculo de profissional, tanto a pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, para o desempenho de cargo ou função técnica que envolva atividades para as quais sejam necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

Ainda sobre o tema, a Súmula n. 260 do Tribunal de Contas da União diz que:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

Para a obra de reforma da EEB Belizário Ramos, foi apresentada a este Tribunal apenas a ART de Orçamento, de emissão do Engenheiro Civil Aldo Antonio da Silva, ART n. 6620297-7 (fl. 67). Contudo, não consta nos autos a ART de elaboração do projeto, em desacordo com o art. 1º da Lei Federal n. 6496/1977 c/c os art. 2º e 3º e seu parágrafo único da resolução CONFEA n. 1025/2009 e com a Súmula 260 do Tribunal de Contas da União.

2.3. EXIGÊNCIA INJUSTIFICADA DE VISITA TÉCNICA

O instrumento convocatório, através do item 6.3.1, traz a exigência de atestado de visita técnica ao local da obra, objeto da licitação, da forma abaixo transcrita:

6.3 QUANTO À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

6.3.1 Atestado de Visita ao local das obras fornecido ao Responsável Técnico da licitante interessada, expedido pela Gerência de Infraestrutura da ADR Agência de Desenvolvimento Regional de Lages, localizada na BR 282, KM 212, Vila Mariza –Lages/SC, CEP 88.524-757, de acordo com o modelo do ANEXO N.º 05. A(s) visita(s) ao local das obras poderão ser realizadas pelas empresas no dia **27/07/2018, das 14h00min às 17h30min.**

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 a 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 legítimas 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 Tribunal de Contas da União, assentado, por exemplo, nos acórdãos do Pleno do Tribunal 234/2015 e 3.373/2013, de que a realização de visita técnica só deve ser exigida caso seja considerada “imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais”.

Além disso, segundo o TCU, o fato da exigência de visita técnica ser em um único dia e horário torna prejudicial a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, uma vez que possibilita que as empresas tomem conhecimento de quantos e quais são os participantes do certame. Esse é o raciocínio que se extrai do Acórdão n. 110/2012 – Plenário:

Com relação à exigência de que os competidores devem realizar visita técnica ao local da obra, em dia e hora único, definido no edital, foi demonstrado que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de repudiar tal medida, por configurar restrição indevida à competitividade do certame e por favorecer o prévio acerto entre os pretendentes. Neste caso, a falta é suficiente para macular a licitação e ensejar proposta para a anulação do processo licitatório, sem prejuízo de dar ciência ao *omissis* que a inserção no edital de licitação de exigência para a realização de vistoria técnica em um único dia e horário, constitui-se em restrição à competitividade e ofensa ao disposto no art. 3º, caput, e §1º, inciso II, da Lei 8.666/1993, além de favorecer ajustes entre os potenciais competidores.

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. 38/2017. Ademais, trata-se de uma obra de engenharia sem grande complexidade, na medida que o objeto da licitação é a execução da reforma geral 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.

2.4. REGIME DE EXECUÇÃO INCOMPATÍVEL COM A NATUREZA DA OBRA

O art. 40 da Lei Federal n. 8666/1993 estabelece:

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:
[...] (grifou-se)

O Edital de Concorrência n. 38/2017 prevê que o regime de execução a ser adotado na obra de reforma da EEB Belizário Ramos é o de empreitada por preço global. Trata-se de regime de execução cujo contratado executará a obra ou o serviço de engenharia, em conformidade com o projeto e as especificações técnicas, dentro de um prazo determinado e por um preço fixo. Os pagamentos são realizados após a execução de etapas ou parcelas, previstas no cronograma físico-financeiro. Na empreitada por preço global, a empresa contratada não será remunerada por etapas parcialmente executadas.

Neste regime de execução, as medições são simplificadas, pois os serviços não são aferidos precisamente pelos quantitativos efetivamente executados, e sim, pelas etapas concluídas, desde que tenham sido executadas conforme o projeto.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União afirma, em Obras Públicas Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, que “durante a execução das obras, os critérios de medição para fins de pagamento são mais simples, feitos somente após a conclusão de um serviço ou etapa, pois seus quantitativos são poucos sujeitos a alterações”.

Isso porque o art. 47 da Lei Federal n. 8666/1993 assim preceitua:

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

Com fulcro no supracitado dispositivo legal, depreende-se que, para a adoção de regime de empreitada por preço global, a Administração Pública deve elaborar um projeto básico ainda mais completo e detalhado, que minimize os erros com estimativas de quantitativos dos serviços a serem executados. Assim, minoram-se os riscos a serem absorvidos pela contratada, possibilitando que as empresas licitantes apresentem propostas mais interessantes para a Administração.

O quadro a seguir demonstra, resumidamente, as vantagens, desvantagens e indicação de utilização do regime de Empreitada por Preço Global:

QUADRO 1 – EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL

Vantagens	Desvantagens	Indicada para:
-----------	--------------	----------------

<ul style="list-style-type: none"> • Simplicidade nas medições (medições por etapa concluída); • Menor custo para a Administração Pública na fiscalização da obra; • Valor final do contrato é, em princípio, fixo; • Restringe os pleitos do construtor e a assinatura de aditivos; • Dificulta o jogo de planilha; e • Incentiva o cumprimento de prazo, pois o contratado só recebe quando conclui uma etapa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Como o construtor assume os riscos associados aos quantitativos de serviços, o valor global da proposta tende a ser superior se comparado com o regime de preços unitários; • Tendência de haver maior percentual de riscos e imprevistos no BDI do construtor; e • A licitação e contratação exige projeto básico com elevado grau de detalhamento dos serviços (art. 47 da Lei 8.666/1993). 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratação de estudos e projetos; • Elaboração de pareceres e laudos técnicos; • Obras e serviços executados "acima da terra" que apresentam boa precisão na estimativa de quantitativos, a exemplo de: <ul style="list-style-type: none"> - Construção de edificações; e - Linhas de Transmissão.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: TCU, Acórdão n. 1977/2013, Plenário, Relator Ministro Valmir Campelo.

O Acórdão n. 1977/2013, TCU-Plenário, assim estabelece:

A empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

No entanto, a obra da reforma da EEB Belizário Ramos não se enquadra no rol de obras cujo regime de execução indicado é o de empreitada por preço global. Isso porque, primeiramente, para obras de reforma, em geral, recomenda-se utilizar o regime de empreitada por preço unitário, devido a própria natureza destas, nas quais se observa grandes níveis de imprevisibilidade.

Além disso, conforme consta no item 2.1 deste relatório, os projetos da obra em apreço são bastante incompletos, o que resulta em um orçamento com alto grau de imprecisão, em inobservância ao art. 47 da Lei Federal n. 8666/1993. Em empreendimentos carregados de incertezas, as empreitadas globais, em regra, não se fazem vantajosas.

Importante frisar que a escolha do regime de execução deve ser pautada no interesse público e estar sempre motivada. A preferência por este regime deve ser justificada no processo licitatório, sendo demonstrada a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, conseqüentemente, maiores preços ofertados, o que não consta nos documentos apresentados a este Tribunal.

Outrossim, não foram estabelecidas as etapas de pagamento, informação essa essencial no regime de empreitada por preço global, pois as etapas embasarão as medições da obra.

Dessa forma, a adoção injustificada do regime de empreitada por preço global para obras de reforma, cuja imprecisão é inerente à sua natureza, afronta o art. 47 da Lei Federal n. 8666/1993, bem como o Acórdão n. 1977/2013 do TCU-Plenário.

2.5. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS DE REAJUSTE DE PREÇOS

Sobre o critério de reajuste, o art. 40, XI, da Lei Federal n. 8666/1993 indica o que segue:

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:**

[...]

XI - **critério de reajuste**, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Grifou-se)

O art. 55, III da mesma lei também determina que sejam previstos os critérios de reajustamento em todos os contratos:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

No entanto, o item 10.1 do Edital de Concorrência n. 38/2017 estabelece:

10 REAJUSTAMENTOS

10.1 Os preços contratuais não serão reajustados.

Da mesma forma, consta no item 3.4, alínea “c” da Minuta do Contrato (Anexo 10 do Edital de Concorrência n. 38/2017) que “não haverá reajuste de preço, conforme Item 10.1 do edital”.

Cabe ressaltar que o cronograma da obra de reforma da EEB Belizário Ramos prevê o prazo de execução de 24 meses, logo, a ausência de reajuste por todo este período provavelmente resultará em um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Portanto, a ausência de critérios de reajuste contratual, afronta o art. 40, XI, e o art. 55, III, da Lei Federal n. 8666/1993.

2.6. INCOMPATIBILIDADE DO PRAZO PARA CONCLUSÃO DA OBRA DEFINIDO NO EDITAL E NA MINUTA DO CONTRATO

O Edital de Concorrência n. 38/2017 prevê, no item 4.4:

4.4 O prazo de execução da obra será de **720 dias**, conforme ANEXO N° 01, podendo ser prorrogado na forma do § 1º do Art. 57 da Lei N.º 8.666/93. O pedido de prorrogação de prazo deverá ser solicitado 60 (sessenta) dias antes de expirar o prazo contratual. (grifou-se)

Da mesma forma é o estabelecido no Anexo n. 01 do citado edital: o cronograma físico-financeiro prevê a execução da obra em 24 meses.

Todavia, no item 4.1 da Minuta do Contrato (Anexo 10 do Edital de Concorrência n. 38/2017) consta:

4.1 – O prazo de execução será de **120 (cento e vinte) dias**, conforme cronograma físico-financeiro que constitui parte integrante deste Instrumento, contados a partir da data indicada na ordem de serviço e o prazo de vigência do Contrato é de dias. (grifou-se)

Portanto, há um erro formal de incompatibilidade de prazos, que deve ser corrigido.

2.7. DA CAUTELAR

No que tange ao requerimento de medida cautelar para sustação do edital, consoante no art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 29 da Instrução Normativa TC n. 21/2015, em caso de urgência, havendo fundada ameaça de grave lesão ao erário ou a direito dos licitantes, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito, mediante requerimento fundamentado do órgão de controle, ou por iniciativa própria, o Relator, sem a prévia manifestação do fiscalizado, interessado, ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, determinará, através de despacho singular, à autoridade competente a sustação do procedimento licitatório até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno.

Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados: existência, no presente edital, de projeto básico incompleto, ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto, exigência injustificada de visita técnica, regime de execução incompatível com a natureza da obra, ausência de critérios de reajuste de preços e incompatibilidade do prazo para conclusão da obra definido no edital e na minuta do contrato. Ainda, a abertura do referido

certame está prevista para 31/07/2018, sendo necessária a sustação cautelar para evitar a homologação e/ou a contratação do objeto com essas possíveis irregularidades.

3. CONCLUSÃO

Considerando que foram analisados alguns aspectos técnicos jurídicos e de engenharia do Edital de Concorrência n. 38/2017, lançado pela Agência de Desenvolvimento Regional – Lages.

Considerando que a presente licitação trata da contratação de empresa especializada para execução da reforma geral da EEB Belizário Ramos em Lages/SC.

Considerando que o processo licitatório possui projeto básico incompleto.

Considerando a ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto.

Considerando que foi exigida visita técnica injustificadamente.

Considerando que o regime de execução adotado é incompatível com a natureza da obra.

Considerando a ausência, no edital e respectiva minuta do contrato, de critérios de reajuste de preços.

Considerando que o prazo para conclusão da obra definido no edital e na minuta do contrato são incompatíveis.

Considerando que a abertura da sessão pública está prevista para o dia 31/07/2018.

Considerando a necessidade de concessão de medida cautelar para sustar o andamento do certame até que a Unidade faça as adequações necessárias ou apresente justificativa fundamentada pelas irregularidades apontadas.

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

3.1. CONHECER o presente Relatório que, por força da Instrução Normativa n. TC-21/2015, analisou preliminarmente sob os aspectos técnicos de engenharia e jurídicos o Edital de Concorrência n. 38/2017, lançado pela Agência de Desenvolvimento Regional – Lages, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução da reforma geral da EEB Belizário Ramos em Lages/SC, com base nos ditames legais da Lei Federal n. 8666/1993;

3.2. DETERMINAR CAUTELARMENTE, ao Sr. Wagner Alexandre Lima, Secretário Executivo da Agência de Desenvolvimento Regional – Lages e subscritor do Edital,

inscrito no CPF n. 008.848.219-78, com base no art. 29 da Instrução Normativa n. TC-21/2015 c/c o art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a **SUSTAÇÃO** do Edital de Concorrência n. 38/2017 (abertura em 31/07/2018, às 14h30min), até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face das irregularidades listas a seguir:

3.2.1. Projeto Básico Incompleto, contrariando o art. 6º, IX c/c §2º do art. 7º da Lei Federal n. 8666/1993 (item 2.1 do presente Relatório).

3.2.2. Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), em desacordo com o art. 1º da Lei Federal n. 6496/1977 c/c art. 2º e art. 3º e seu parágrafo único da resolução CONFEA 1.025/2009 e com a Súmula 260 do Tribunal de Contas da União (item 2.2 do presente Relatório).

3.2.3. Exigência injustificada de visita técnica, o que pode incorrer no descumprimento do art. 3º, § 1º, I da Lei Federal n. 8666/1993 c/c o art. 37, XXI da Constituição Federal (item 2.3 do presente Relatório).

3.2.4. Regime de execução incompatível com a natureza da obra, em inobservância ao art. 47 da Lei Federal n. 8666/1993, bem como à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (item 2.4 do presente Relatório).

3.2.5. Ausência de critérios de reajuste de preços, em afronta ao art. 40, XI c/c o art. 55, III, da Lei Federal n. 8666/1993 (item 2.5 do presente Relatório).

3.2.6. Incompatibilidade do prazo para conclusão da obra definido no edital e na minuta do contrato (item 2.6 do presente Relatório).

3.3. DETERMINAR A AUDIÊNCIA do Sr. Wagner Alexandre Lima, já qualificado, para que, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da deliberação, nos termos do art. 29, § 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/2000 e no inc. II do art. 5º da Instrução Normativa n. TC-0021/2015, apresente justificativas, adote as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promova a anulação da licitação, se for o caso, acerca das irregularidades apontadas no item 3.2 acima.

3.4. DAR CIÊNCIA da Decisão à Agência de Desenvolvimento Regional – Lages, à sua Assessoria Jurídica e ao seu Controle Interno.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 23 de julho de 2018.

DÉBORA BORIM DA SILVA
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RENATA LIGOCKI PEDRO
Chefe de Divisão

ROGÉRIO LOCH
Coordenador

DENISE REGINA STRUECKER
Diretora e.e