



TC 003.871/2012-6

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões-Unisol (CNPJ 02.806.229/0001-43)

Responsáveis: Almir Liberato da Silva (CPF 034.255.092-68)

Representante: Joaquim Gouveia Engenharia, Desenvolvimento e Negócios Ltda (CNPJ 84.448.363/0001-29)

Ministro Relator: José Jorge

Advogado constituído nos autos: não há

Proposta: audiência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do expediente encaminhado a este Tribunal pela empresa Joaquim Gouveia Engenharia Desenvolvimento e Negócios Ltda, versando sobre possíveis irregularidades na licitação tomada de preço 008/2011, conduzida pela Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões-Unisol, destinada à construção do Centro de Referência para Formação de Professores Indígenas da Universidade Federal do Amazonas-Ufam. O certame foi realizado com base no Convênio 013/2010-Ufam/Unisol (peça 1).

HISTÓRICO

2. A instrução inicial analisou previamente as informações trazidas pela representante no que diz respeito às causas de sua desclassificação do certame: a) ausência de carimbo e assinatura do responsável técnico em todas as folhas da proposta, descumprindo o item 5.1.5.3 do edital; b) preços unitários maiores que o orçamento feito pela Administração, descumprindo critério de aceitabilidade de preços do TCU (peça 2).

3. Concluiu, no entanto, que o conjunto de elementos integrantes dos autos não permitia a realização de análise aprofundada dessas questões, havendo necessidade de diligência para colher mais informações junto à entidade condutora do referido procedimento licitatório.

EXAME TÉCNICO

4. Em cumprimento ao despacho da Secretária de Controle Externo da Secex/AM Zenaide Fernandes da Silva (peça 3), foi feita diligência à Unisol, por meio do Ofício 364/2012-TCU/Secex-AM, de 28/3/2012 (peça 5).

4.1. A comunicação processual foi enviada ao órgão mediante carta registrada, na forma do Regimento Interno TCU, art. 179, inciso II c/c Resolução TCU 170/2004, art. 4º, inciso II, §1º. O aviso de recebimento, com a assinatura e a matrícula de carteiro da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT, está datado de 3/4/2012 e comprova a entrega no endereço correspondente (peça 9).

4.2. Os termos da diligência foram:

... encaminhe a esta Secretaria cópia do processo licitatório referente à Tomada de Preços

008/2011 destinada à construção do Centro de Referência para Formação de Professores Indígenas da Universidade Federal do Amazonas. Devem ser incluídos, na referida documentação, projeto básico/executivo e planilhas orçamentárias referentes às citadas obras, as atas das sessões de habilitação e julgamento das propostas, ato de homologação, cópia do contrato da execução dos serviços (se já formalizado) e demais documentos que constituem o processo licitatório.

4.3. O responsável apresentou tempestivamente seu arrazoado de informações em 18/4/2012 (peças 6 e 7), enviando cópia do processo licitatório.

Análise

4.4. Questão 1 – desclassificação de empresa por ausência de carimbo e assinatura do responsável técnico em todas as folhas da proposta de preços.

4.4.1. Situação encontrada: a representante informa que foi desclassificada porque não assinou todas as folhas de sua proposta de preço, tendo assinado apenas na última folha e rubricado as demais.

4.4.1.1. Confirma-se que o item 5.1.5.3. do edital não foi claro e taxativo quanto a essa exigência. Não há menção à necessidade de assinar todas as folhas da proposta, portanto, esse item do edital não é claro o suficiente para demonstrar o que exatamente queria a administração.

5.1.5.3 O Orçamento Analítico, bem como a Composição de Preços Unitários e o Cronograma Físico-Financeiro, deverão conter, além da assinatura, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número de sua matrícula no Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia (conforme Lei 5194/66).

4.4.1.2. É possível deduzir pelo “Parecer Técnico – B”, de emissão da Divisão de Projetos e Fiscalização de Obras da Ufam, que essa exigência está implícita nas licitações realizadas pelo órgão, conforme consta nos termos desse parecer:

É de praxe em licitações na UFAM que deve-se atender a esta exigência do edital em todas as folhas da proposta de preços, vale lembrar que as composições de custos unitários são de fundamental importância para a proposta de preços e nenhuma delas encontra-se assinada conforme a exigência acima citada (sic).

Desta forma a proposta encontra-se em desconformidade com o edital, estando portanto desclassificada.

4.4.1.3. Não é possível admitir circunstâncias implícitas como instrumento capaz de desclassificar proposta de empresa. Note-se que essa mesma circunstância foi motivo de desclassificação de outras duas empresas, conforme consta na ata de julgamento das propostas.

4.4.1.4. A Administração deve priorizar o melhor preço ofertado em detrimento do estrito cumprimento de aspectos meramente formais e que podem ser solucionados sem perder de vista o julgamento objetivo. Constitui-se excesso de rigor desclassificar proposta por conta de erro formal que deveria ser sanado durante a abertura das propostas.

4.4.1.5. Ademais, ainda que estivesse totalmente clarificada no edital, a exigência de assinar todas as folhas da proposta de preço, incluindo todas as folhas do orçamento e todas as folhas de composição de custos unitários, mostra-se impertinente. A praxe comercial é exatamente oposta, no sentido de assinar a última folha da proposta e apenas rubricar as demais, como fez a empresa representante. O edital não pode criar regra inexistente na Lei de Licitações e não há dispositivo legal que exija a assinatura do responsável técnico em todas as folhas da proposta de preço.

4.4.2. Objeto nos quais o achado foi constatado: tomada de preço 008/2011-Unisol.

4.4.3. Causa da ocorrência do achado: excesso de rigor em aspectos meramente formais da

licitação.

4.4.4. Consequência do achado: não obtenção da proposta mais vantajosa.

4.4.5. Critério: art. 3º, §1, inc. I da Lei 8.666/1993.

4.4.6. Evidências: item 5.1.5.3. do edital (peça 6, p-68); ata de julgamento das propostas de preço (peça 6, p. 136); Parecer Técnico – B (peça 7, p. 12).

4.4.7. Conclusão: a exigência de assinatura em todas as folhas da proposta de preço mostra-se impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, restando procedente este item da representação.

4.4.8. Responsáveis: Vânia Beckman Cyrino Dantas (CPF 335.293.102-04), presidente da comissão de licitação; Alexandro de Souza Santos (CPF 405.019.902-59), membro da comissão de licitação; Gabriel Ângelo Marques dos Santos (CPF 949.201.682-68), membro da comissão de licitação; Almir Liberato da Silva (CPF 034.255.092-68), diretor executivo da Unisol, responsável pelo ato de adjudicação e homologação do certame.

4.4.9. Proposta de encaminhamento: audiência dos responsáveis acerca da desclassificação da empresa Joaquim Gouveia Engenharia Desenvolvimento e Negócios Ltda, com base na cláusula 5.1.5.3 do edital da tomada de preço 008/2011-Unisol, uma vez que se mostra impertinente ou irrelevante a exigência de assinatura em todas as folhas da proposta de preço, bem como, revela rigor excessivo desclassificar proposta que não tenha atendido a esse item do edital, devendo a eventual falha, ainda que duvidosa, ter sido sanada na sessão de abertura das propostas, tudo para atender aos princípios da economicidade, razoabilidade e busca da proposta mais vantajosa na licitação, conforme consta no art. 3º, §1º, inc. I da Lei 8.666/1993.

4.5. Questão 2 – desclassificação de empresa por preços unitários maiores que o orçamento feito pela Administração, descumprindo critério de aceitabilidade de preços do TCU.

4.5.1. Situação encontrada: a representante informa que foi desclassificada porque apresentou em sua proposta de preços alguns serviços com preços unitários maiores que o estimado no orçamento base da licitação, o qual tem como paradigma máximo os preços do Sinapi, porém sua proposta de preço global estava abaixo do preço global estimado pela Administração.

4.5.1.1. É crucial esclarecer que a obra foi licitada para ser executada no regime de empreitada por preço global, previsto no art. 6º, inc. VIII, “a”, da Lei 8.666/1993. Nesse regime, não se leva em conta os custos unitários para efeitos de medição, execução e pagamento dos serviços realizados. Ao invés disso, deve haver um cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas da obra para que os pagamentos sejam realizados de acordo com as etapas edificadas.

4.5.1.2. Portanto, nesse regime, não há motivo para exigir que todos os serviços da proposta de preços da empresa tenham valor igual ou inferior ao preço unitário dos mesmos serviços estimados pela Administração no Projeto Básico. O que importa é que o preço global da empresa seja inferior ao estimado no Projeto Básico e que as alterações eventuais no contrato não reflitam o “jogo de planilha”, no qual, já durante a execução do contrato, serviços com preços baixos são suprimidos e em seu lugar são acrescentados serviços com preços elevados, mantendo o preço global inicial, mas em detrimento da Administração que não terá mais os serviços com preços vantajosos.

4.5.1.3. Não há nos autos qualquer menção ao “jogo de planilha”, até porque a ocorrência diz respeito à licitação e não ao contrato.

4.5.1.4. A restrição para que todos os preços unitários propostos pela empresa estejam abaixo dos preços estimados é decisiva no regime de execução de empreitada por preço unitário, previsto no art. 6º, inc. VIII, “b”, da Lei 8.666/1993, uma vez que os pagamentos serão realizados de acordo com os quantitativos de serviços realizados, independentemente da etapa a que pertençam. Mas

como foi dito, o regime de execução da obra ora analisada foi a empreitada por preço global.

4.5.1.5. Quanto aos preços unitários de alguns serviços serem superiores ao estimado pela Administração, foi exatamente para atender a essa circunstância do regime de empreitada por preço global que a Lei 12.309/2010 (LDO/2011), que rege o exercício em que a licitação foi realizada, prevê dispositivos específicos para tratar de obras com recursos da União nesse regime de execução, conforme diz o §6º do art. 127 do referido diploma legal:

§ 6º No caso de adoção do regime de empreitada por preço global, previsto no art. 6º, inciso VIII, alínea “a”, da Lei 8.666, de 1993, devem ser observadas as seguintes disposições:

I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles fixados no caput deste artigo, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o §7º desse artigo, fique igual ou abaixo do valor calculado a partir do sistema de referência utilizado, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância deste inciso.

II - o contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras, não se aplicando, a partir da assinatura do contrato e para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço;

III - mantidos os critérios estabelecidos no caput deste artigo, deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993;

IV - a formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, mantendo-se, em qualquer aditivo contratual, a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela administração nos termos deste artigo e o valor global contratado, mantidos os limites do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993;

V - na situação prevista no inciso IV deste parágrafo, uma vez formalizada a alteração contratual, não se aplicam, para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço do edital, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância dos incisos I e IV deste parágrafo; e

VI - somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderão os custos das etapas do cronograma físico-financeiro exceder o limite fixado nos incisos I e IV deste parágrafo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

4.5.1.6. Portanto, é possível na empreitada por preço global aceitar proposta com preços unitários maiores que o orçado pela Administração, desde que o valor global da proposta seja igual ou inferior ao valor global estimado no Projeto Básico.

4.5.2. Objeto nos quais o achado foi constatado: tomada de preço 008/2011-Unisol.

4.5.3. Causa da ocorrência do achado: interpretação restritiva à competitividade na licitação.

4.5.4. Consequência do achado: não obtenção da proposta mais vantajosa.

4.5.5. Critérios: art. 6º, inc. VIII, “a”, Lei 8.666/1993; art. 127, §6º, Lei 12.309/2010

(LDO/2011).

4.5.6. Evidências: ata de julgamento das propostas de preço (peça 6, p. 136); Parecer Técnico – B (peça 7, p. 12).

4.5.7. Conclusão: a exigência de que todos os preços unitários propostos pela empresa estejam abaixo dos respectivos preços unitários estimados no Projeto Básico não é cabível no regime de execução de empreitada por preço global, que foi o regime adotado no certame ora analisado, restando procedente este item da representação.

4.5.8. Responsáveis: Responsáveis: Vânia Beckman Cyrino Dantas (CPF 335.293.102-04), presidente da comissão de licitação; Alexandro de Souza Santos (CPF 405.019.902-59), membro da comissão de licitação; Gabriel Ângelo Marques dos Santos (CPF 949.201.682-68), membro da comissão de licitação; Almir Liberato da Silva (CPF 034.255.092-68), diretor executivo da Unisol, responsável pelo ato de adjudicação e homologação do certame.

4.5.9. Proposta de encaminhamento: audiência dos responsáveis acerca da desclassificação da empresa Joaquim Gouveia Engenharia Desenvolvimento e Negócios Ltda, na tomada de preços 008/2011-Unisol, em virtude de ter apresentado em sua proposta de preços alguns serviços com preços superiores ao estimado no Projeto Básico, porém com preço global inferior ao estimado pela Administração, em desacordo ao previsto no art. 6º, inc. VIII, “a”, Lei 8.666/1993 c/c art. 127, §6º, Lei 12.309/2010 (LDO/2011).

CONCLUSÃO

5. As questões levantadas revelaram-se procedentes, cabendo realização das audiências, conforme proposto nos itens 4.4.9 e 4.5.9.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

6.1. Audiência dos responsáveis a seguir indicados, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

Responsáveis:

Vânia Beckman Cyrino Dantas (CPF 335.293.102-04), presidente da comissão de licitação;

Alexandro de Souza Santos (CPF 405.019.902-59), membro da comissão de licitação;

Gabriel Ângelo Marques dos Santos (CPF 949.201.682-68), membro da comissão de licitação;

Almir Liberato da Silva (CPF 034.255.092-68), diretor executivo da Unisol.

Irregularidades:

a) desclassificação da empresa Joaquim Gouveia Engenharia Desenvolvimento e Negócios Ltda., com base na cláusula 5.1.5.3 do edital da tomada de preços 008/2011-Unisol, uma vez que se mostra impertinente ou irrelevante a exigência de assinatura em todas as folhas da proposta de preço, bem como, revela rigor excessivo desclassificar proposta que não tenha atendido a esse item do edital, devendo a eventual falha, ainda que duvidosa, ter sido sanada na sessão de abertura das propostas, tudo em busca de atender aos princípios da economicidade, razoabilidade e busca da proposta mais vantajosa na licitação, conforme consta no art. 3º, §1º, inc. I da Lei 8.666/1993;

b) desclassificação da empresa Joaquim Gouveia Engenharia Desenvolvimento e Negócios Ltda, na tomada de preços 008/2011-Unisol, em virtude de ter apresentado em sua proposta de preços alguns serviços com preços superiores ao estimado no projeto básico, porém com preço



global inferior ao preço global estimado pela Administração, em desacordo ao previsto no art. 6º, inc. VIII, “a”, Lei 8.666/1993 c/c art. 127, §6º, Lei 12.309/2010 (LDO/2011).

Secex/AM, em 14/2/2013.

Theuryn Saches Loureiro Figueiredo

AUFC 3071-6