

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO-SUBSTITUTO**  
**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**

**VOTO GA-1 nº /2017**

**PROCESSO:** TCE/RJ nº 218.636-6/17  
**ORIGEM:** EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA, URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO DE NITERÓI  
**ASSUNTO:** Edital de Licitação na modalidade Concorrência Pública

Trata o presente processo do Edital de Licitação por Concorrência Pública Internacional nº 01/2017 (Processo Administrativo nº 510001396/2017) encaminhado pelo Município de Niterói, representado pela empresa EMUSA- Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento, cujo objeto é a execução de obras referentes à implantação das estações de transferência de passageiros localizados no corredor do BRT - *Bus Rapid Transit* TransOceânica Charitas – Engenho do Mato, no valor estimado de R\$ 36.711.620,07 (trinta e seis milhões, setecentos e onze mil, seiscentos e vinte reais e sete centavos), com realização inicialmente marcada para o dia 04/09/2017, tendo sido adiada *sine die*.

Em sua análise técnica, a Coordenadoria de Exame de Editais assim se pronuncia, por meio da bem fundamentada instrução constante da peça eletrônica “19/09/2017 – Informação da CEE”:

[...]

**22 – ANÁLISE DO PROJETO BÁSICO**

*Como breve introdução, convém registrar que tramitou nessa Coordenadoria, no mês de Julho de 2014, o Edital de Licitação pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) nº 01/2014, (Processo Administrativo nº 510/1694/2014), encaminhado pela Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento – EMUSA, com o seguinte objeto:*

*“... contratação de empresa especializada ou consórcio de empresas especializadas para a implantação do BRT - Bus Rapid Transit TransOceânica Charitas – Engenho do Mato, no âmbito do Programa PAC 2, Eixo Mobilidade Médias Cidades, incluindo a execução de obras e serviços de engenharia e a elaboração e o desenvolvimento dos respectivos projetos básico e executivo, a montagem, a*

*realização de testes e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, conforme as especificações técnicas e condições previstas neste edital.”*

*O supramencionado certame deu origem ao contrato 51/2014 (TCE-RJ nº 228.961-5/14), que foi objeto de auditoria de conformidade realizada pela Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia – CAO, tratada no processo TCE- 828.645-5/16, com o objetivo transcrito a seguir:*

*A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a implantação do BRT “Bus Rapid Transit” Transoceânica Charitas – Engenho do Mato, localizado em Niterói/RJ, que inclui a execução de obras e serviços de engenharia e a elaboração e o desenvolvimento dos respectivos projetos básico e executivo, a montagem, a realização de testes e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.*

*Destarte, enquanto o contrato 51/2014 trata da implantação da via de circulação e instalação de duas estações do BRT nas extremidades, o presente processo trata da contratação de empresa para instalação das 11 estações intermediárias.*

**22.1. Elementos do Projeto Básico (inc. IX do art. 6º, § 2º e 5º do art. 7º, inc. VI do art. 12 e inc. I, II e IV do § 2º do art. 40, da Lei Federal no 8.666/93; Resolução CONFEA no 282/83, Lei Federal no 5.194/66, OT – IBR 001/2006 do IBRAOP, Decisão Normativa CONFEA nº 106 e Normas Técnicas da ABNT)**

[...]

*O Projeto Básico não possui elementos suficientes para caracterizar adequadamente o objeto licitado, prejudicando a isonomia aos licitantes, bem como, a análise do preço estimado.*

*Tal constatação decorre principalmente da ausência de orçamento detalhado, em conformidade com a Lei de Licitações, que deve ser acompanhado de memória de cálculo que esclareça o quantitativo de cada serviço necessário à implantação das estações e especificação técnica que defina os materiais a serem utilizados. O item a seguir, que trata especificamente do orçamento de referência, abordará as inconsistências verificadas na planilha orçamentária encaminhada.*

**22.2. Orçamento (inc. II do § 2º, art. 7º e inc. II do § 2º, art. 40 da Lei Federal no 8.666/93, OT – IBR 001/2006 do IBRAOP, Deliberações TCE-RJ e Orientação técnica OT.SGE.02)**

*Registre-se que a ausência de determinados itens no orçamento de referência é objeto de questionamento na representação anexa (TCE-RJ Nº 218.945-5/17).*

*Veremos que o anseio da representante será alcançado pelo encaminhamento proposto ao final do presente item, já que é notório que planilha orçamentária contém impropriedades importantes que culminam na necessidade de sua reformulação completa.*

*Inicialmente, verifica-se que às 11 estações de passageiros foram apropriadas por meio de cotações de mercado que, em regra, caso pudessem ser utilizadas, já definiriam o preço (e não o custo) de*

*implantação das estações, já que as empresas já consideram em suas propostas seu lucro e despesas indiretas.*

*Como consequência, ao utilizar-se de cotações de mercado na planilha orçamentária, não deve o orçamentista aplicar o BDI da administração sobre os preços obtidos no mercado, sob pena de duplicidade (BDI da proposta + BDI da administração).*

*No caso presente, nota-se que o percentual de 16% foi aplicado sobre os preços obtidos em pesquisa de mercado, resultando em remuneração inadequada no valor de R\$ 5.063.671,73 a título de BDI, consoante transcrição a seguir:*

*[...]*

*Ademais, a implantação dos módulos de estações é o que define o objeto do presente certame. Portanto, a disponibilização de tais instalações à sociedade requer uma cadeia de serviços que devem ser propriamente apropriados, dando aos licitantes a transparência necessária para a elaboração das propostas.*

*Por essa razão, o art. 6º, inciso IX, alínea “f” da Lei de Licitações, impõe que o projeto básico deve conter orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos adequadamente avaliados.*

*O Art. 7º, §2º, inciso II, por sua vez, complementa exigindo o detalhamento dos orçamentos, baseados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.*

*Dessa forma, ao invés da apropriação através de cotações de mercado referentes a um “pacote fechado” representando a implantação das estações, o orçamento deve ser reformulado de modo a conter a composição de custo unitário (CPU) de cada serviço necessário à construção das instalações.*

*[...]*

### **22.2.1. Análise de Preços Unitários**

#### **Custos diretos**

*A avaliação do custo unitário dos serviços será adiada em função da necessidade de reformulação da planilha orçamentária.*

#### **Custos Indiretos - BDI:**

*Foi adotado percentual de 16% referente à taxa de BDI, compatível com o BDI “onerado” da EMOP.*

*Convém registrar que a necessidade de avaliação acerca do melhor modelo de orçamento (onerado ou desonerado) demanda a futura análise das composições de seus respectivos BDIs.*

### **22.2.2. Análise dos quantitativos dos itens de serviços**

*A avaliação dos quantitativos de serviços será adiada em função da necessidade de reformulação da planilha orçamentária.*

### **22.3. Responsabilidade técnica (Lei Federal no 6.496/77 c/c Lei Federal no 5.194/66 e Resolução CAU nº 51/13 – Dispõe sobre atribuições dos arquitetos e urbanistas)**

Não consta nos autos do presente processo a ART (ou RRT) para identificar o responsável pelo Projeto Básico e orçamento.

**22.4. Licenciamento ambiental (“caput” do inc. IX do art. 6º c/c inc. VII do art. 12 da Lei Federal nº 8.666/93; Resolução CONAMA nº 237/97; Resolução CONAMA nº 005/88; Decreto Estadual nº 44.820/14 e Resolução CONEMA nº 04/2008)**

Não consta nos autos do presente processo, Licença ambiental ou comprovação de sua dispensa por órgão competente.

**22.5. Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (Res. CONAMA 307/02).**

[...]

Acerca do tema, nos termos do artigo 4º da Resolução CONAMA nº 307/2002, os geradores deverão ter como objetivo prioritário a não geração de resíduos e, secundariamente, a redução, a reutilização, a reciclagem, o tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. (GRIFO NOSSO).

Como regra geral, na busca por tal objetivo as obras públicas e privadas, devem, sempre que viável, elaborar projetos que minimizem a geração de resíduos.

[...]

O método construtivo previsto para implantação das estações (“... estrutura e chapas metálicas perfuradas, com vidro translúcido laminado, cobertura em telhas térmicas do tipo perfilor calandrada e linear, piso em granito e forro térmico...”), a princípio, indica a possibilidade de não geração de resíduo ou geração mínima com possibilidade de reaproveitamento do mesmo, por isso, essa Coordenadoria não vislumbra a necessidade imediata de remuneração estabelecida na planilha orçamentária para custeio do serviço de gestão de resíduos sólidos.

[...]

**22.6. Parcelas de maior relevância do critério de qualificação técnica (inciso do art. 30, da Lei Federal no 8.666/93)**

Registre-se, inicialmente, que o presente item também é objeto de questionamento na representação anexa (TCE-RJ Nº 218.945-5/17).

Não consta nos autos do presente processo, parcelas de maior relevância para caracterizar a semelhança com o objeto licitado. O item 8.3.2 do edital, referente à qualificação técnica, exige o seguinte:

8.3.2 Prova de possuir no seu quadro permanente, na data da Concorrência, profissional ou profissionais de nível superior detentores de atestado(s) de responsabilidade técnica por execução de obras de características semelhantes, averbado pelo CREA, acompanhados das respectivas certidões de Acervo Técnico – CAT, expedidas por este Conselho, que comprovem ter os profissionais executado serviços relativos à execução de obras referentes à implantação de no mínimo 5 (cinco) estações de transferência de passageiros localizadas em corredores de Bus Rapid Transit – BRT,

*não se admitindo atestado(s) de fiscalização da execução de obras/serviços. (GRIFO NOSSO).*

*Inferre-se do item mencionado a intenção de se exigir do profissional pertencente ao quadro da empresa licitante, para fins de qualificação técnico-profissional, atestado de reponsabilidade técnica por execução de obras de características semelhantes.*

*[...]*

*Outro ponto que merece ser criticado é a restrição imposta pelo item 8.3.2.1 do edital, com a seguinte redação:*

*8.3.2.1 – Não será admitido o somatório de atestados para atendimento da exigência prevista no item 8.3.2 (GRIFO NOSSO)*

*O item 8.3.2 é aquele em que se exige que a licitante tenha, na data da concorrência, profissional de nível superior detentor de atestado que comprove a execução de no mínimo 5 estações de transferência de passageiros localizadas em corredores de Bus Rapid Transit – BRT.*

*A exigência imposta pelo item em questão (8.3.2.1) perde o sentido na medida em que, para fins de qualificação técnico-profissional, são vedadas as exigências de quantitativos mínimos, dessa forma, não cabe a exigência de comprovação de implantação de 5 estações, logo, não há que se falar em somatório de atestados.*

*O item 8.3.4.1, por sua vez, impõe restrição parecida, como veremos:*

*8.3.4.1 – Não será admitido o somatório de atestados para atendimento da exigência prevista no item 8.3.4 (GRIFO NOSSO)*

*O item 8.3.4 trata da capacitação técnico-operacional (know how da empresa), em que se busca a comprovação de execução de no mínimo 5 estações de transferência de passageiros localizadas em corredores de Bus Rapid Transit – BRT.*

*Trata-se então, da vedação da comprovação de execução de 5 estações de BRT por meio de MAIS DE UM atestado, que perde importância na medida em que esta Coordenadoria solicita a formulação de parcelas de maior relevância para caracterização da compatibilidade com o objeto, de sorte que não se admitirá exigência referente à qualificação que extrapole tais parcelas.*

*Não obstante, cabe esclarecer que a vedação adstrita ao somatório de atestados em termos de qualificação técnico-operacional faz-se necessária em alguns casos e caracteriza restrição competitiva desnecessária em outros, por isso deve ser avaliada caso a caso. Portanto, após a formulação das parcelas de maior relevância é necessário avaliar se a comprovação de execução do quantitativo exigido (até 50% do quantitativo orçado) de MANEIRA PARCELADA capacita a empresa para execução completa do serviço de relevância técnica e valor significativo.*

*[...]*

**22.7. Instalações, aparelhamento e pessoal técnico (§6º do art. 30, da Lei Federal no 8.666/93)**

*Não se observam exigências quanto à disponibilidade de instalações, aparelhamentos e pessoal técnico.*

**22.8. Instrumentos de medições e pagamento para garantia da economicidade na execução contratual (alínea “e” do inc. IX do art. 6o c/c inc. III, § 2o, do art. 7o e alínea “b” do inc. XIV do art. 40; bem como inc. III do art.55 da Lei Federal no 8.666/93).**

*Constam do edital os seguintes critérios de medição/pagamento:*

*15.8 O pagamento por eventuais serviços ou itens não previstos, desde que devidamente justificados e previamente aprovados pela fiscalização e ratificado pela Autoridade superior estará limitado ao custo unitário constante do Sistema EMOP acrescido do BDI estabelecido pela administração no orçamento base, aplicando-se o desconto inicialmente obtido na licitação.*

*15.9 As medições serão realizadas mensalmente de acordo com o avanço real dos serviços efetivamente realizados, e o faturamento proporcional aos cronogramas apresentados pelo contratado, acompanhadas de levantamento dos serviços executados, memória de cálculo com identificação dos locais de sua realização devidamente aprovadas e atestadas pela fiscalização da EMUSA. Para melhor acompanhamento da execução, deverá ser emitido relatório dimensionando e situando os serviços, com croquis e registro fotográfico.*

[...]

## 23 - OBSERVAÇÕES

### 1 - Participação de MI e EPP –

*Os subitens 8.2.2 a 8.2.5 do edital, disciplinam a forma de apresentação de documentação habilitatória para as microempresas e empresas de pequeno porte.*

*Ocorre que a L.C. nº 123/06 foi alterada pela L.C. nº 147/14 que alterou a redação dos artigos 48 e 49 dentre outros.*

[...]

*Da mesma forma, tornou obrigatória a cota de até 25% para MI e EPP em licitação cujo objeto seja de bens de natureza divisível (inc.III).*

*Por outro lado, permitiu à administração pública exigir que os licitantes subcontratem obras e serviços com microempresas ou empresas de pequeno porte (inc. II) desde que não ocorram as hipóteses excludentes previstas na nova redação do art. 49 da LC nº 147/14:*

[...]

*Por esta razão, o município deverá excluir a parte final do subitem 8.2.2, excluindo os subitens 8.2.3 a 8.2.5 do edital.*

### 2 - Visita técnica

*A exigência de visita técnica é uma prerrogativa conferida à Administração Pública para efeitos de avaliação da qualificação técnica dos licitantes, conforme art. 30, III da Lei Federal 8.666/93:*

[...]

O que pretende a Administração, ao exigir a visita técnica dos participantes, é comprovar que a empresa licitante tomou conhecimento das condições do local para o cumprimento das obrigações objeto do certame.

[...]

### 3 – Apólice

O edital em exame exige a garantia contratual (item 14). Neste compasso caberá ao contratado escolher a modalidade da garantia a ser prestada. Contudo, como forma de evitar os riscos decorrentes do inadimplemento do particular quanto às obrigações abrigadas pela solidariedade, na forma do artigo 71 da Lei 8.666/93, é prudente determinar ao jurisdicionado a adoção de medida referendada pelo TCU em voto condutor do Acórdão nº 1.214/2013, no sentido de fazer constar do edital e da minuta do futuro contrato, um item indicando que a cláusula de garantia a ser apresentada, qualquer que seja a modalidade escolhida pelo licitante, deverá prever a cobertura para os seguintes eventos, dentre outros:

[...]

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, síntese do que foi examinado sugerimos a **COMUNICAÇÃO** ao Diretor Presidente da **EMUSA**, com base no §1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, a constituir-se na forma sequencial dos incisos do artigo 26 do Regimento Interno, para:

**1** – mantenha esta licitação adiada sine die até que este Tribunal delibere conclusivamente sobre o conhecimento deste edital, encaminhando os comprovantes de publicação dos avisos de adiamento nos termos do art. 21 da Lei nº 8.666/93, além de divulgar a iniciativa no sitio eletrônico oficial (internet);

**2** - publicar, pela mesma forma que os avisos originais, o adiamento do certame, remetendo as cópias ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 21 da Lei Nacional nº 8.666/93;

**3** – compatibilizar o prazo de validade da proposta dos licitantes informado no subitem 6.3 (30 dias), com o prazo informado no subitem 6.2 estabelece que o prazo de 60 dias;

**4** - excluir a parte final do subitem 8.2.2, bem como os subitens 8.2.3 a 8.2.5 do edital, pelas razões expostas, no campo OBS.

**5** – alterar a redação do subitem 8.3.6 do edital, adotando medidas para que a visita técnica se realize em mais de uma data, evitando reunir os licitantes em data e horário previamente definidos, possibilitando o conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes;

**6** - incluir no subitem 1.3 do edital, os meios de comunicação à distância (telefone do setor responsável pelo esclarecimento de dúvidas sobre este edital) conforme art. 40, inc. VIII da Lei nº 8.666/93, considerando que esta informação consta somente no subitem 17.1 que trata de recursos;

**7** – complementar a redação do subitem 13.1, especificando os serviços que poderão ser subcontratados, definindo o limite e vedando a cessão ou sub-rogação do contrato nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93;

**8** – rever a redação do subitem 13.3 do edital a fim de adaptá-lo a nova redação do art. 48, inc. II da Lei Complementar nº147/14;

**9** – compatibilizar os percentuais exigidos para garantia contratual – de até 0,5% (subitem 14.1) e de 3% (subitem 14.7), bem como a cláusula 6ª da Minuta Contratual. Além disso, a garantia deve ter seu percentual expressamente definido, devendo ser excluída do subitem 14.1 a expressão: “de até.....%”, conforme § 2º do art. 56 da Lei nº 8.666/93;

**10** – retificar a redação do subitem 15.7 do edital e a cláusula 5ª da Minuta Contratual que tratam do reajustamento, observando a regra estabelecida pela Lei nº 10.192/01, definindo o prazo para reajustamento contratual a partir da data do orçamento oficial OU da proposta apresentada pelo licitante, conforme inc. XI do art. 40 da Lei nº 8.666/93;

**11** – fundamentar a exigência de apresentação de RANFS (registro auxiliar de nota fiscal de serviço) para a contratada que não esteja situada no município de Niterói OU exclua o subitem 15.10 do edital e § 11º da cláusula 4ª da Minuta Contratual;

**12** – excluir o subitem 15.11 do edital e o parágrafo 3º da cláusula 5ª da Minuta Contratual, considerando a ausência de amparo legal da previsão de prazo decadencial para requerimento do reajuste contratual por parte do contratado, acaso ultrapassado o prazo inicialmente estabelecido;

**13** – complementar a redação do subitem 14.1, tendo em vista que caberá ao contratado escolher a modalidade da garantia a ser prestada, como forma de evitar os riscos decorrentes do inadimplemento do particular quanto às obrigações abrangidas pela solidariedade, na forma do artigo 71 da Lei 8.666/93, no sentido de fazer constar do edital e da minuta do futuro contrato, um item indicando que a cláusula de garantia a ser apresentada, qualquer que seja a modalidade escolhida pelo licitante, deverá prever a cobertura para os seguintes eventos, dentre outros:

a - prejuízos advindos do não cumprimento do contrato;

b - multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada;

c - prejuízos diretos causados à contratante decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; e

d- obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela contratada

**14** - encaminhar orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos adequadamente avaliados. Cada serviço necessário à implantação das estações deve ter seu custo unitário definido, prioritariamente através dos sistemas de custo (EMOP, SCO, SINAPI, etc.). A CPU dos itens indisponíveis em tais sistemas deve conter a relação específica de todos os insumos que oneram o serviço, a incluir os



*consumos e produtividades de cada maquinário, material e mão de obra. Em último caso, cotações de mercado (mínimo de 3) podem ser utilizadas para apropriação de determinado insumo/serviço indisponível nos sistemas de custo, entretanto, não cabe cotar no mercado o “pacote completo” de instalação das estações (Preferencialmente em arquivo digital editável – XLS);*

**15** - *apresentar memória de cálculo do quantitativo de cada serviço disposta na planilha orçamentária;*

**16** - *apresentar a especificação técnica dos materiais a serem utilizados na implantação das estações;*

**17** - *comprovar que obteve no orçamento estimado o menor preço global considerando os modelos de contribuição destinada à seguridade social conforme as Leis Federais nº 8.212/91 e 12.546/11, encaminhando a este Tribunal as 02 (duas) planilhas orçamentárias e respectivas composições de BDI, inclusive em arquivo eletrônico editável (xls), uma com custos desonerados e com alíquota de INSS de 4,5% no BDI e outra com custos sem desoneração e sem alíquota de INSS no BDI. Observando, preliminarmente, a possibilidade de desoneração, segundo os grupos de Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE;*

**18** - *apresentar a ART (ou RRT) para identificar o responsável pelo Projeto Básico e orçamento;*

**19** - *apresentar a Licença ambiental ou comprovação de sua dispensa por órgão competente;*

**20** - *no que tange à qualificação técnico-profissional, as seguintes irregularidades devem ser retificadas:*

*a) Exigências de comprovação de execução de obra com características semelhantes devem se limitar às parcelas de maior relevância, logo, não cabe exigir comprovação de implantação de estações na medida em que a montagem de tais instalações representa o objeto completo e não uma parcela de sua execução.*

*b) Para fins de qualificação técnico-profissional são vedadas as exigências de quantitativos mínimos, dessa forma, não cabe a exigência de comprovação de implantação de 5 estações.*

*c) Como as exigências de comprovação de execução de obra com características semelhantes devem se limitar às parcelas de maior relevância, as mesmas devem estar definidas no edital, ressaltando a necessidade de que tais parcelas se refiram a serviços dispostos na planilha orçamentária que possuam, simultaneamente, relevância técnica e valor significativo.*

**21** - *abster-se de exigir, no que tange à qualificação técnico-operacional, atestados de capacidade técnica que extrapolem as parcelas de maior relevância;*

**22** - *excluir o item 8.3.2.1 do edital, que trata de vedação indevida à comprovação de execução de serviços semelhantes por meio do somatório de atestados para fins de qualificação técnico-profissional;*

**23** - *excluir OU justificar a permanência do item 8.3.4.1 do edital, que trata de vedação à comprovação de execução de serviços semelhantes por meio do somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional;*

**24** - *complementar os critérios de medição através da inclusão dos seguintes itens:*

a) *Quanto à determinação de que a medição do item de Administração local será pago na proporção do percentual da execução das obras. (Caso tal item esteja presente no orçamento)*

b) *Quanto à determinação de que as medições dos itens de transporte devem indicar a origem, o destino, o percurso e o equipamento utilizado. (Caso tal item esteja presente no orçamento)*

c) *Quanto à determinação de que as medições dos itens de transporte não devem aceitar solicitações para alterações nas velocidades de transportes, após a realização da licitação. Caso a licitante não seja capaz de praticar a velocidade considerada, a mesma deverá considerar este limitador em sua composição de custos. Somente serão aceitas solicitações para alteração das velocidades de transporte, após a realização da licitação, no caso de impedimento à execução do objeto em decorrência de fatos relevantes e supervenientes, não previsíveis quando da elaboração do projeto básico, devendo ser esta modificação tecnicamente demonstrada e justificada. (Caso tal item esteja presente no orçamento)*

d) *Quanto a estabelecer no edital que Caso haja necessidade de acréscimo do item de “Administração Local” durante a execução contratual, seu valor não poderá ultrapassar a mesma relação percentual, entre o valor do referido item e o valor total contratado.*

e) *Quanto a estabelecer no edital que o pagamento por eventuais serviços ou itens não previstos (ITENS NOVOS) será feito com base no custo unitário constante do Sistema EMOP, acrescidos do BDI estabelecido pela administração no orçamento base e aplicando-se o desconto inicialmente obtido na licitação. Os itens novos não constantes do Sistema EMOP terão seus preços limitados aos custos indicados nos sistemas de orçamentação de obras (SICRO/SINAPI/SCO/PINI/SBC) ou, em caso de inexistência nestes, ao menor preço obtido junto à no mínimo três fornecedores especializados, acrescidos do BDI estabelecido pela administração no orçamento base e aplicando-se o desconto inicialmente obtido na licitação.*

**25** - *adaptar a minuta contratual às alterações elaboradas no Edital.*

**26** - *detalhar, especificando item por item, através de errata, todas as alterações efetuadas no ato convocatório, dando a devida publicidade a mesma na forma do §4º do art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93, encaminhando as cópias a este Tribunal; e*

**27** - *comunicar ao Tribunal eventual revogação ou anulação do procedimento licitatório em tela, remetendo, na ocasião, prova da publicação do ato respectivo, acompanhada pelos elementos arrolados no art. 49 da Lei Federal nº 8.666/93.*

O douto Ministério Público de Contas manifesta-se no mesmo sentido, por meio do parecer constante da peça eletrônica “26/09/2017 – Informação MPE”.

### **É o Relatório.**

*Ab initio*, registro que atuo nestes autos em substituição a Conselheiro, em razão de convocação – para que eu assim atuasse – pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, em Sessão Plenária de 04/04/2017.

Após detido exame dos autos, verifico que a planilha orçamentária não está em conformidade com a Lei de Licitações, uma vez que deve ser acompanhada de memória de cálculo que esclareça o quantitativo de cada serviço necessário à implantação das estações e especificação técnica que defina os materiais a serem utilizados.

Reputo, portanto, indispensável que seja realizada minuciosa análise de economicidade, que deve abranger, necessariamente, o aspecto quantitativo, afigurando-se imprescindível que o jurisdicionado encaminhe – além de documentos, tais como pesquisas de mercado e orçamentos estimativos da licitação, na forma do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93 – demonstração quanto à origem da demanda dos quantitativos fixados neste edital.

Consigno que a planilha orçamentária contém impropriedades importantes que culminam na necessidade de sua reformulação completa.

Constato que, ao utilizar-se de cotações de mercado, na planilha orçamentária não deve o orçamentista aplicar o BDI da administração sobre os preços obtidos no mercado, sob pena de duplicidade (BDI da proposta + BDI da administração).

No caso presente, nota-se que o percentual de 16% foi aplicado sobre os preços obtidos em pesquisa de mercado, resultando em remuneração inadequada no valor de R\$ 5.063.671,73 (cinco milhões, sessenta e três mil, seiscentos e setenta e um reais e setenta e três centavos) a título de BDI.

O art. 6º, inciso IX, alínea “f” da Lei de Licitações, impõe que o projeto básico deve conter orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos adequadamente avaliados.

O art. 7º, §2º, inciso II, por sua vez, complementa, exigindo o detalhamento dos orçamentos baseados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Dessa forma, o orçamento deve ser reformulado de modo a conter a composição de custo unitário (CPU) de cada serviço necessário à construção das instalações, motivo pelo qual entendo que o Jurisdicionado deve aperfeiçoar sua estimativa orçamentária deste preço unitário, não cabendo cotar no mercado o “pacote completo” de instalação das estações.

Com efeito, o objetivo final de um certame licitatório é sempre a busca da melhor contratação para a Administração Pública, e, nesse sentido, uma boa pesquisa de mercado durante a fase interna do procedimento, com acesso ao maior número possível de fornecedores, é fator preponderante para o atingimento deste propósito.

Já no que se refere ao sugerido pelas instâncias instrutivas, no item 14 das suas conclusões, faço os ajustes a seguir comentados.

Quanto à pesquisa de preços junto a três fornecedores, de forma a validar os preços estimados para determinado insumo ou serviço, já me manifestei sobre a fragilidade em se lastrear o exame de economicidade tão somente em orçamentos apresentados por 3 (três) empresas.

Não por acaso, esta Corte de Contas tem questionado a adoção exclusiva desse critério, exigindo que seja ampliada a pesquisa de mercado, com consulta ao maior número possível de fornecedores, por meio da adoção, por exemplo, de ferramentas de tecnologia da informação, da comparação com cadastros informatizados de preços de reconhecida idoneidade e com os preços praticados por outras fontes públicas, com o objetivo de obter o preço médio mais vantajoso para a administração.

Este Tribunal tem se manifestado no sentido de que a diversificação da pesquisa é determinante para a obtenção do preço mais vantajoso, de forma a assegurar a economicidade da futura contratação.

No que tange à necessidade de visita técnica dos participantes do edital em questão, ressalto os termos da bem estruturada análise técnica efetuada pelo Corpo Instrutivo. Tal análise baseia-se em jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, bem como nas últimas decisões deste Tribunal de Contas do Estado, motivo pelo qual transcrevo seus termos a seguir:

## *2 - Visita técnica*

*A exigência de visita técnica é uma prerrogativa conferida à Administração Pública para efeitos de avaliação da qualificação técnica dos licitantes, conforme art. 30, III da Lei Federal 8.666/93:*

*[...]*

*O que pretende a Administração, ao exigir a visita técnica dos participantes, é comprovar que a empresa licitante tomou conhecimento das condições do local para o cumprimento das obrigações objeto do certame.*

*Entretanto, o que se observa pela leitura atenta do art. 30, III é que o que a lei exige, na verdade, é tão somente que o órgão licitante comprove que recebeu os documentos e tomou conhecimento das condições para o cumprimento da obrigação. Não há, no artigo, previsão de obrigatoriedade de comparecimento ao local da execução obra.*

*Assim, levando-se em consideração que empresas de outros estados podem ter interesse em participar do certame e que a exigência de comparecimento ao local da obra em dia e hora predeterminados pela administração pode frustrar tal expectativa, sendo ainda dispendiosa, deve o jurisdicionado ponderar quanto a real necessidade da visita técnica, eis que a descrição detalhada das peculiaridades da obra no Termo de Referência, em muitos casos, supriria a obrigatoriedade de comparecimento in loco.*

*[...]*

Ainda, em complemento à fundamentação acima esposada, observo que recentes decisões do Tribunal de Contas da União continuam a consolidar o mesmo entendimento<sup>1</sup> – no sentido da necessidade de que seja demonstrada a

---

<sup>1</sup> Igualmente nesse sentido: “A vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, devendo mesmo nesses casos, o edital prever a possibilidade de substituição do e atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos”. Relator Ministro José Múcio Monteiro, Acórdão 212/2017 – Plenário.

imprescindibilidade da visita técnica, ainda assim sem a realização de visita conjunta, evitando-se assim que os licitantes se conheçam previamente à realização do certame, o que poderia, eventualmente, trazer maior risco de conluio entre eles –, a exemplo da decisão consubstanciada no Acórdão TCU - Plenário nº 2672/2016, sob a relatoria do eminente Ministro Benjamin Zymler, nos termos a seguir transcritos (grifei):

*A vistoria técnica, quando necessária, poder ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório, não se podendo exigir que a visita seja feita por quadro permanente da licitante.*

[...]

***A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível*** ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, ***devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto.*** As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um ***direito subjetivo da empresa licitante***, e não como uma obrigação imposta pela Administração motivo pelo qual devem ser uma faculdade dada pela Administração aos participantes do certame.

[...]

***A visita técnica coletiva*** ao local de execução dos serviços ***contraria os princípios da moralidade e da probidade administrativa***, pois permite ao gestor público ter prévio conhecimento das licitantes, bem como às próprias empresas terem ciência do universo dos concorrentes, criando condições favoráveis à prática de ***conluio***.

Apesar dos 27 (vinte e sete) questionamentos do Corpo Instrutivo – os quais, em tese, poderiam ensejar uma Notificação para a apresentação de razões de defesa, –, entendo que o chamamento aos autos possa se dar por meio de Comunicação para oportunizar ao jurisdicionado o saneamento do feito e a prestação de esclarecimentos.

Quanto ao mais, verifico que a matéria foi bem analisada pelas instâncias instrutivas, razão pela qual – incorporando, às minhas razões de decidir, aquelas constantes da instrução lançada à peça eletrônica “19/09/2017-*Informação da CEE*” – posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a proposta do Corpo

Instrutivo e com o parecer do douto Ministério Público Especial, residindo minha parcial divergência na alteração da redação conferida ao item 14 da conclusão da instrução e no acréscimo do item 15 em meu Voto, e

**VOTO:**

Pela **COMUNICAÇÃO** mediante ciência pessoal ao atual Diretor-Presidente da Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento de Niterói- EMUSA, nos termos do art. 26, inc. II do Regimento Interno e com fundamento no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as seguintes providências:

- 1 – Mantenha esta licitação adiada *sine die* até que este Tribunal delibere conclusivamente sobre o conhecimento deste edital, encaminhando os comprovantes de publicação dos avisos de adiamento nos termos do art. 21 da Lei nº 8.666/93, além de divulgar a iniciativa no sitio eletrônico oficial (internet).
- 2 - Publique, pela mesma forma que os avisos originais, o adiamento do certame, remetendo as cópias ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 21 da Lei Nacional nº 8.666/93.
- 3 – Compatibilize o prazo de validade da proposta dos licitantes informado no subitem 6.3 (30 dias), com o prazo informado no subitem 6.2 que estabelece o prazo de 60 dias.
- 4 - Exclua a parte final do subitem 8.2.2, bem como os subitens 8.2.3 a 8.2.5 do edital, pelas razões expostas, no campo OBS.
- 5 – Altere a redação do subitem 8.3.6 do edital, adotando medidas para que a visita técnica se realize em mais de uma data, evitando reunir os licitantes em data e horário previamente definidos, possibilitando o conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes;
- 6 - Inclua no subitem 1.3 do edital, os meios de comunicação à distância (telefone do setor responsável pelo esclarecimento de dúvidas sobre este edital) conforme art. 40, inc. VIII da Lei nº 8.666/93,

considerando que esta informação consta somente no subitem 17.1 que trata de recursos.

7 – Complemente a redação do subitem 13.1, especificando os serviços que poderão ser subcontratados, definindo o limite e vedando a cessão ou sub-rogação do contrato nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93;

8 – Reveja a redação do subitem 13.3 do edital a fim de adaptá-lo a nova redação do art. 48, inc. II da Lei Complementar nº147/14.

9 – Compatibilize os percentuais exigidos para garantia contratual – de até 0,5% (subitem 14.1) e de 3% (subitem 14.7), bem como a cláusula 6ª da Minuta Contratual. Além disso, a garantia deve ter seu percentual expressamente definido, devendo ser excluída do subitem 14.1 a expressão: “de até.....%”, conforme § 2º do art. 56 da Lei nº 8.666/93.

10 – Retifique a redação do subitem 15.7 do edital e a cláusula 5ª da Minuta Contratual que tratam do reajustamento, observando a regra estabelecida pela Lei nº 10.192/01, definindo o prazo para reajustamento contratual a partir da data do orçamento oficial OU da proposta apresentada pelo licitante, conforme inc. XI do art. 40 da Lei nº 8.666/93.

11 – Fundamente a exigência de apresentação de RANFS (registro auxiliar de nota fiscal de serviço) para a contratada que não esteja situada no município de Niterói OU exclua o subitem 15.10 do edital e § 11º da cláusula 4ª da Minuta Contratual.

12 – Exclua o subitem 15.11 do edital e o parágrafo 3º da cláusula 5ª da Minuta Contratual, considerando a ausência de amparo legal da previsão de prazo decadencial para requerimento do reajuste contratual por parte do contratado, acaso ultrapassado o prazo inicialmente estabelecido.

13 – Complemente a redação do subitem 14.1, tendo em vista que caberá ao contratado escolher a modalidade da garantia a ser



prestada, como forma de evitar os riscos decorrentes do inadimplemento do particular quanto às obrigações abrangidas pela solidariedade, na forma do artigo 71 da Lei 8.666/93, no sentido de fazer constar do edital e da minuta do futuro contrato, um item indicando que a cláusula de garantia a ser apresentada, qualquer que seja a modalidade escolhida pelo licitante, deverá prever a cobertura para os seguintes eventos, dentre outros:

- a - prejuízos advindos do não cumprimento do contrato;
- b - multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada;
- c - prejuízos diretos causados à contratante decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; e
- d- obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela contratada.

14 - Encaminhe orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos adequadamente avaliados. Cada serviço necessário à implantação das estações deve ter seu custo unitário definido, prioritariamente através dos sistemas de custo (EMOP, SCO, SINAPI, etc.). A CPU dos itens indisponíveis em tais sistemas deve conter a relação específica de todos os insumos que oneram o serviço, a incluir os consumos e produtividades de cada maquinário, material e mão de obra, não cabendo cotar no mercado o “pacote completo” de instalação das estações (preferencialmente em arquivo digital editável – XLS).

15- Amplie as pesquisas de preços com empresas especializadas, além de consulta a outras fontes, como a Internet, histórico de preços do órgão, registros de preços de outros entes, preços pactuados em outros contratos da contratada, público ou privados, a fim de alcançar o máximo de vantagem nas contratações públicas, anexando ao edital a pesquisa de mercado efetuada.

16 - Apresente memória de cálculo do quantitativo de cada serviço disposta na planilha orçamentária.

17 - Apresente a especificação técnica dos materiais a serem utilizados na implantação das estações.

18 - Comprove que obteve no orçamento estimado o menor preço global considerando os modelos de contribuição destinada à seguridade social conforme as Leis Federais nº 8.212/91 e 12.546/11, encaminhando a este Tribunal as 02 (duas) planilhas orçamentárias e respectivas composições de BDI, inclusive em arquivo eletrônico editável (xls), uma com custos desonerados e com alíquota de INSS de 4,5% no BDI e outra com custos sem desoneração e sem alíquota de INSS no BDI. Observando, preliminarmente, a possibilidade de desoneração, segundo os grupos de Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE.

19 - Apresente a ART (ou RRT) para identificar o responsável pelo Projeto Básico e orçamento.

20 - Apresente a Licença ambiental ou comprovação de sua dispensa por órgão competente;

21- No que tange à qualificação técnico-profissional, as seguintes irregularidades devem ser retificadas:

- a) Exigências de comprovação de execução de obra com características semelhantes devem se limitar às parcelas de maior relevância, logo, não cabe exigir comprovação de implantação de estações na medida em que a montagem de tais instalações representa o objeto completo e não uma parcela de sua execução.
- b) Para fins de qualificação técnico-profissional são vedadas as exigências de quantitativos mínimos, dessa forma, não cabe a exigência de comprovação de implantação de 5 estações.
- c) Como as exigências de comprovação de execução de obra com características semelhantes devem se limitar às parcelas de maior relevância, as mesmas devem estar definidas no edital, ressaltando a necessidade de que tais parcelas se refiram a serviços dispostos

na planilha orçamentária que possuam, simultaneamente, relevância técnica e valor significativo.

22 – Abstenha-se de exigir, no que tange à qualificação técnico-operacional, atestados de capacidade técnica que extrapolem as parcelas de maior relevância;

23 - Exclua o item 8.3.2.1 do edital, que trata de vedação indevida à comprovação de execução de serviços semelhantes por meio do somatório de atestados para fins de qualificação técnico-profissional;

24 - Exclua OU justifique a permanência do item 8.3.4.1 do edital, que trata de vedação à comprovação de execução de serviços semelhantes por meio do somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional;

25 - Complemente os critérios de medição através da inclusão dos seguintes itens:

- a) Quanto à determinação de que a medição do item de Administração local será pago na proporção do percentual da execução das obras. (Caso tal item esteja presente no orçamento)
- b) Quanto à determinação de que as medições dos itens de transporte devem indicar a origem, o destino, o percurso e o equipamento utilizado. (Caso tal item esteja presente no orçamento)
- c) Quanto à determinação de que as medições dos itens de transporte não devem aceitar solicitações para alterações nas velocidades de transportes, após a realização da licitação. Caso a licitante não seja capaz de praticar a velocidade considerada, a mesma deverá considerar este limitador em sua composição de custos. Somente serão aceitas solicitações para alteração das velocidades de transporte, após a realização da licitação, no caso de impedimento à execução do objeto em decorrência de fatos relevantes e supervenientes, não previsíveis quando da elaboração do projeto básico, devendo ser esta modificação tecnicamente demonstrada e justificada. (Caso tal item esteja presente no orçamento)

d) Quanto a estabelecer no edital que Caso haja necessidade de acréscimo do item de “Administração Local” durante a execução contratual, seu valor não poderá ultrapassar a mesma relação percentual, entre o valor do referido item e o valor total contratado.

e) Quanto a estabelecer no edital que o pagamento por eventuais serviços ou itens não previstos (ITENS NOVOS) será feito com base no custo unitário constante do Sistema EMOP, acrescidos do BDI estabelecido pela administração no orçamento base e aplicando-se o desconto inicialmente obtido na licitação. Os itens novos não constantes do Sistema EMOP terão seus preços limitados aos custos indicados nos sistemas de orçamentação de obras (SICRO/SINAPI/SCO/PINI/SBC) ou, em caso de inexistência nestes, ao menor preço obtido junto à no mínimo três fornecedores especializados, acrescidos do BDI estabelecido pela administração no orçamento base e aplicando-se o desconto inicialmente obtido na licitação.

26 - Adapte a minuta contratual às alterações elaboradas no Edital.

27 - Detalhe, especificando item por item, através de errata, todas as alterações efetuadas no ato convocatório, dando a devida publicidade a mesma na forma do §4º do art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93, encaminhando as cópias a este Tribunal.

28 - Comunique ao Tribunal eventual revogação ou anulação do procedimento licitatório em tela, remetendo, na ocasião, prova da publicação do ato respectivo, acompanhada pelos elementos arrolados no art. 49 da Lei Federal nº 8.666/93.

Plenário,

GA-1, em 09/11/2017

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
**Conselheiro-Substituto**