



# CONGRESSO NACIONAL

## AVISO

### Nº 2, DE 2012-CN

(nº 1802-Seses-TCU/2011, na origem)

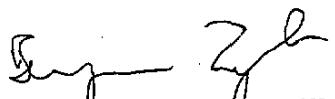
Aviso nº 1802-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 7 de dezembro de 2011.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 030.993/2011-3, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 7/12/2011, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,

  
BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Senador VITAL DO RÊGO  
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do  
Congresso Nacional  
Praça dos Três Poderes, Anexo II, Ala C, Sala 8 - Térreo  
Brasília - DF



ACÓRDÃO Nº 3280/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.993/2011-3.
- 1.1. Apenso: 030.884/2011-0
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsáveis: Luiz Antonio Santini Rodrigues da Silva, Diretor-Geral; André Tadeu Bernardo de Sá (001.296.617-00); Denise Gomes de Oliveira Saguie (863.956.457-49); Jacqueline da Silva Maia (854.190.107-63).
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Câncer – Inca.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (Secob-1).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, referente à fiscalização para avaliar os atos direcionados à contratação das obras de construção do Campus Integrado do Instituto,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 45 da Lei 8443/1992 e 251 do Regimento Interno, em:

9.1. revogar a cautelar deferida no TC-030.884/2011-0, apenso;

9.2. fixar prazo de quinze dias para o Instituto Nacional do Câncer – Inca adotar providências necessárias ao exato cumprimento da lei, consistentes na alteração/correção das cláusulas do edital de Concorrência Pública 4/2011, com a consequente republicação do edital e reabertura dos prazos, em função de transgressão ao art. 30, inciso II, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, assim como à Súmula TCU 263, e encaminhe ao Tribunal, no prazo quinze dias, documentação comprobatória das medidas adotadas, condicionando a republicação do edital à correção das seguintes irregularidades:

9.2.1. exigência de comprovação, para habilitação técnica-operacional, de execução anterior de itens com relevância técnica e econômica inexpressiva, tradicionalmente subcontratados ou em duplicidade, em desacordo com o art. 30, II, e § 1º, I, da Lei 8.666/1993, assim como à Súmula TCU 263;

9.2.2. exigência concomitante de garantia para participação no certame e de valor mínimo do capital social ou do patrimônio líquido, descumprindo o art. 31, §2º, da Lei 8.666/1993;

9.2.3. exigência de atestados de capacidade técnica-operacional para serviços que se deram em obras exclusivamente hospitalares, contrariando os art. 21, § 4º, e 40, VII, da Lei 8.666/1993,

9.2.4. o orçamento contém indícios de sobrepreço, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor de R\$ 46.926.322,78, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011);

9.2.5. o orçamento contém indícios de sobrepreço, decorrente de quantitativos considerados inadequados, no valor de R\$ 1.038.450,28, devendo ser dada atenção especial ao correto uso do fator de empolamento nos cálculos dos quantitativos, o qual não se aplica ao volume escavado e sim apenas ao volume transportado, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010;

9.2.6. o orçamento não apresenta todas as composições de preços unitários, contém serviços discriminados na forma de verba e não indica o percentual e a composição da taxa de encargos sociais, descumprindo os arts. 6º, IX, "f", e 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.4 do relatório;

9.2.7. não foi elaborada adequada pesquisa de mercado para definir os custos de todos os serviços sem referência em sistemas oficiais, com cotação em três fornecedores distintos ou a apresentação de justificativa para a sua falta, em afronta ao art. 6º, IX, "f", da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência deste Tribunal;

9.2.8. o critério de aceitabilidade de preços unitários do Edital 4/2011, que se refere genericamente à mediana do Sinapi e a demais referenciais, não atende ao art. 40, X, da Lei 8.666/1993. Como critério adequado e objetivo poderão ser considerados os preços unitários do orçamento-base, cujas composições devem respeitar as particularidades do caso concreto e ser aderentes aos preços de mercado, em cumprimento ao art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012);

9.3. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), na Concorrência Pública 4/2011, do Inca, para a obra de construção do Campus Integrado do Instituto, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, Programa de Trabalho 10.302.1220.125H.0033/2011;

10. Ata nº 54/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/12/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3280-54/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 030.993/2011-3 [Apenso: TC 030.884/2011-0]

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Instituto Nacional do Câncer - Inca

Responsáveis: Luiz Antonio Santini Rodrigues da Silva, Diretor-Geral; André Tadeu Bernardo de Sá (001.296.617-00); Denise Gomes de Oliveira Saguie (863.956.457-49); Jacqueline da Silva Maia (854.190.107-63)

Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011. INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER – INCA. RELATÓRIO DE AUDITORIA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CAMPUS INTEGRADO DO INSTITUTO. IRREGULARIDADES: SOBREPREÇO DECORRENTE DE PREÇOS EXCESSIVOS E SOBREPREÇO DE CORRENTE DE QUANTIDADES EXCESSIVAS. CLÁUSULAS RESTRITIVAS AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. SUSPENSÃO CAUTELAR DA LICITAÇÃO. OITIVA. JUSTIFICATIVAS. ACOLHIMENTO PARCIAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO – IGP. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O EXATO CUMPRIMENTO DA LEI. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR DEFERIDA NO TC-030.884/2011-0, APENSO.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica, *in verbis*:

“Trata-se de auditoria realizada no Instituto Nacional do Câncer - Inca no período compreendido entre 21/9/2011 e 4/11/2011.

A presente fiscalização teve por objetivo avaliar os atos direcionados à contratação das obras de construção do Campus Integrado do Instituto.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, foram verificados diversos aspectos relacionados à exigência de licença ambiental, à licitação, ao projeto básico/executivo, ao detalhamento do orçamento do empreendimento, à relação entre os quantitativos definidos no orçamento da obra e os quantitativos baseados no projeto básico/executivo, à equivalência entre os preços dos serviços definidos no orçamento da obra com os valores de mercado etc.

Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, com a elaboração de matrizes e levantamento de informações iniciais durante a fase de planejamento. Em especial, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: exame documental, revisão analítica e conferência de cálculos.

O presente relatório também cuida de análise de oitiva do Inca elaborada no processo 030.884/2011-0, apenso.

Constatarem-se, no edital, cláusulas restritivas à competição, além de indícios de sobrepreço decorrentes de preços excessivos frente ao mercado, assim como por quantitativos inadequados. Também foram verificadas falhas no orçamento do certame.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 496.411.671,27, na data base de julho/2010.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a anulação de edital irregular; a revisão de composições e custos do orçamento-base, resultando em possível redução de até R\$ 47.964.773,05 do valor inicialmente estimado; e modificação de exigências do edital tidas com restritivas à competição.

As principais propostas de encaminhamento para as constatações contemplam a determinação e audiências, assim como dar ciência das irregularidades ao Inca.

## **1 - APRESENTAÇÃO**

O presente Relatório cuida de auditoria realizada no Instituto Nacional de Câncer - Inca com o intuito de avaliar a conformidade e a economicidade dos atos cujo objetivo é contratar empresa que construirá as novas instalações do Campus Integrado do Instituto.

O Campus pretende ser o mais moderno centro de desenvolvimento científico e de inovação para o controle do câncer no país. Irá concentrar, em um só lugar, as áreas de pesquisa, assistência, educação, prevenção, vigilância e detecção precoce da doença. Serão reunidos centros de assistência médico-hospitalar a pacientes com câncer, além de laboratórios, auditórios e salas de conferências e de reuniões, para viabilizar a produção de conhecimento na área.

O complexo a ser construído será composto de quatro blocos e perfará uma área total da ordem de 148.000 m<sup>2</sup>. Será construído em integração ao atual prédio sede do Instituto, localizado na Praça da Cruz Vermelha na cidade do Rio de Janeiro/RJ. Além da construção do novo complexo, está prevista a reforma completa do atual prédio do Instituto. Pretende-se criar um conjunto integrado de edificações com possibilidade de circulação interna entre elas. O valor total orçado para as obras é de aproximadamente R\$ 496,4 milhões e o prazo previsto para a execução é de 48 meses.

Além dos achados de auditoria, este Relatório trata também de análise de oitiva do Inca elaborada no âmbito do TC 030.884/2011-0. Isso porque, no decorrer dos trabalhos desta fiscalização, o referido processo foi apensado a este por haver continência entre eles. Em outras palavras, em ambos os autos as partes são as mesmas, seus objetos são comuns e um deles é de maior abrangência que o outro, justificando o apensamento assim como a análise e tramitação em conjunto. O conteúdo do citado TC será esclarecido adiante.

### **Importância socioeconômica**

A construção do Campus Integrado propiciará significativos avanços em infraestrutura e tecnologia nas áreas de tratamento, pesquisa, detecção e prevenção do câncer. Além das novas estruturas que serão construídas, a reforma a ser realizada no atual Hospital do Câncer poderá trazer significativas melhoras nas condições de assistência a pacientes portadores da doença.

## **2 - INTRODUÇÃO**

### **2.1 - Deliberação**

Em cumprimento ao Acórdão 2.382/2011 - Plenário, realizou-se auditoria no Inca, no período de 21/9/2011 a 28/10/2011. As razões que motivaram esta auditoria foram os elevados investimentos previstos no edital para contratação da construção do Campus. A motivação está aliada

ainda ao objetivo do Tribunal de realizar um controle preventivo em contratações de obras, no âmbito das fiscalizações do Fiscobras.

## **2.2 - Visão geral do objeto**

No dia 9/8/2011, foi publicado o edital da Concorrência Pública 4/2011 do Inca, cujo objeto é a contratação de empresa que executará as obras das novas instalações do Campus Integrado do Instituto. O valor exato indicado no instrumento convocatório para a construção é de R\$ 496.411.671,27, na data base de julho/2010, e o regime de execução escolhido é o de empreitada por preço global. Na Lei Orçamentária Anual - LOA de 2011, foram destinados R\$ 65,0 milhões para o empreendimento e, no projeto para a LOA de 2012, mais R\$ 65,0 milhões.

O orçamento apresentado no certame foi organizado em duas partes: na planilha "A", foram incluídas todas as obras civis, orçadas em R\$ 454,7 milhões e tendo como BDI aplicado aos custos a taxa de 24,5%; na planilha "B", foram alocados os fornecimentos de equipamentos de grande materialidade, orçados em R\$ 41,7 milhões, tendo taxa de BDI diferenciada em relação aos demais itens, sendo de 10,2%.

Inicialmente, a entrega dos documentos de habilitação e das propostas de preços foi marcada para o dia 22/9/2011. Todavia, em função de medidas cautelares emanadas por este Tribunal, o certame foi suspenso e os envelopes nem chegaram a ser entregues. Isso porque, além do presente processo, figuram no TCU outros dois tratando também da contratação dessa obra do Inca.

O TC 025.201/2011-5, autuado pela Secex/RJ, trata de denúncia quanto à construção do Campus em terreno não pertencente à União. Devido à controvérsia discutida, o Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues emitiu despacho em 20/9/2011 permitindo o andamento do certame, contudo condicionando cautelarmente a execução do futuro contrato ou à transferência de propriedade dos imóveis para a União ou ao estabelecimento do direito de indenização à União por todos os investimentos e benfeitorias realizadas.

Além desse, o TC 030.884/2011-0, autuado também pela Secex/RJ, cuida de representação formulada pela Construtora Celi Ltda., alegando irregularidades no edital de Concorrência 4/2011. Também nesse, o eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues elaborou despacho, em 22/9/2011 (peça 7), concedendo medida cautelar inaudita altera parte, com determinação para que não houvesse a abertura dos envelopes entregues no certame.

Determinou ainda o Relator, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Inca, para que, no prazo de quinze dias, se manifestasse sobre:

a) a exigência de comprovação, para habilitação técnica, de execução anterior de itens com relevância econômica inexpressiva, configurando possível restrição à competição;

b) a falta de parcelamento do objeto licitado, em desacordo com o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/93;

c) a adoção de critério de aceitabilidade de preços unitários de forma subjetiva, ao se referir genericamente à mediana do Sinapi e a demais referenciais, sem limitar os preços unitários aos do orçamento-base do edital, de forma objetiva, possibilitando que os licitantes recorram a diferentes composições para orçar o mesmo serviço; e

d) a limitação de período de visita técnica à obra por somente oito dias após a publicação do edital de forma a restringir o caráter competitivo da licitação.

Por intermédio do Ofício/Coage 63, de 10/10/2011 (TC 030.884/2011-0, peça 13), o Instituto apresentou seus esclarecimentos acerca das questões acima elencadas. Considerando a

identidade entre os objetos e as partes, a Secex/RJ propôs o apensamento do processo de representação a este de fiscalização, proposta essa que contou com anuência do Exmo. Relator (TC 030.884/2011-0, peça 17).

Com efeito, consoante encaminhamento emanado pela Secex/RJ (TC 030.884/2011-0, peça 14, fl. 2), neste Relatório de Auditoria será realizada análise em conjunto dos achados da fiscalização, assim como da oitiva do Inca, avaliando-se a pertinência da manutenção da medita acautelatória.

Por fim, cabe ainda o registro de que, durante a auditoria, verificou-se a existência de fiscalização da Controladoria Geral da União - CGU sobre o mesmo objeto. Nela, a entidade elaborou relatório recomendando modificações em preços e quantitativos do orçamento. Em decorrência dos apontamentos e da suspensão cautelar da licitação, o Instituto do Câncer informou que está implementando os ajustes que entende cabíveis e pretende, após solucionadas as contendas, republicar o edital com as modificações devidas (TC 030.884/2011-0, peça 13).

### **2.3 - Objetivo e questões de auditoria**

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a conformidade e a economicidade da contratação das obras de construção do Novo Campus Integrado do Inca/RJ, considerando precipuamente os aspectos legais, técnicos e orçamentários. Para isso, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1 - A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?
- 2 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- 3 - O procedimento licitatório foi regular?
- 4 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?
- 5 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?
- 6 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

### **2.4 - Metodologia utilizada**

Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- análise documental;
- pesquisa em sistemas informatizados;
- confronto de informações e documentos;
- comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina;
- conferência de cálculos.

### **2.5 - VRF**

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 496.411.671,27. O VRF corresponde ao valor estimado no edital da Concorrência Pública 4/2011, do Inca.

## **2.6 - Benefícios estimados**

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, podem-se mencionar: a anulação do que contém cláusulas ilegais; a revisão de composições e custos unitários dos serviços constantes entre os mais representativos do orçamento-base, resultando em redução de até R\$ 47.964.773,05 do valor inicialmente estimado pela Administração; modificação de exigências do edital tidas com restritivas à competição; correção do critério de aceitabilidade de preços; e melhorias na gestão e nos controles dos processos licitatórios do Inca.

## **3 - ACHADOS DE AUDITORIA**

**3.1 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.**

### **3.1.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - Considerando que os indícios de irregularidades indicados impõem risco de restrição à competitividade, podendo acarretar relevante prejuízo ao erário em virtude da contratação de proposta que não seja a mais vantajosa para a administração e afrontar os princípios administrativo da isonomia e da economicidade, enquadra-se o achado no disposto no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO de 2012).

### **3.1.2 - Situação encontrada:**

A representação formulada pela Construtora Celi (TC 030.884/2011-0, peças 2 e 3) indica haver, no edital, (I) exigências de comprovação para habilitação técnica-operacional de execução anterior de itens com relevância econômica inexpressiva, configurando possível restrição à competição. Argumenta também a representante que (II) a demonstração de capacidade técnica para serviços de recuperação estrutural e de instalações elétricas e hidráulicas não necessita se dar por execução anterior em edificação de uso específico hospitalar, como pede o edital. A mais, a Secex/RJ (TC 030.884/2011-0, peça 4, fl. 4) indicou que (III) o período de visita técnica ao local da obra limitou-se aos primeiros oito dias da publicação do edital, o que poderia impedir a participação de potenciais concorrentes que descobrissem a existência dessa licitação após esse período.

O Exmo. Ministro Relator, considerando esses apontamentos, entendeu caracterizados a fumaça do bom direito e o perigo na demora, e concedeu, portanto, medida cautelar sem prévia oitiva do Inca. Deliberou que não houvesse a abertura dos envelopes a serem entregues no certame, e determinou a oitiva do Instituto para que se manifestasse sobre as questões (TC 030.884/2011, peça 7).

Além dos pontos levantados até então, entendeu esta equipe de auditoria haver também (IV) exigências de comprovação, para habilitação técnica-operacional, de execução anterior de itens com baixa relevância técnica ou que, tradicionalmente, são subcontratados, ou ainda em duplicidade com outros itens exigidos. Verificou ainda a equipe haver (V) pedido concomitante, e, portanto inadequado, de garantia para participação no certame e de atestado que comprove valor mínimo do capital social ou do patrimônio líquido da licitante.

A seguir, serão analisados os indícios de irregularidade, a manifestação do Inca e tecidos comentários adicionais em função de constatações da equipe. Os temas serão relatados de acordo com a ordenação proposta.

**I) EXIGÊNCIAS DE COMPROVAÇÃO, PARA HABILITAÇÃO TÉCNICA-OPERACIONAL, DE EXECUÇÃO ANTERIOR DE ITENS COM RELEVÂNCIA ECONÔMICA INEXPRESSIVA.**

## OITIVA DO INCA

O instituto aduziu manifestação (TC 030.884/2011-0, peça 13, fls. 1-2) alegando que os itens estabelecidos no edital são de total relevância técnica e que sua supressão poderia acarretar a contratação de empresa inexperiente e incapacitada. Cita como exemplo serviços importantes para obras hospitalares, como ar refrigerado com filtragem, elevadores e sistema de automação predial.

Quanto ao aspecto econômico, analisa o Instituto que, por ser uma obra de grande vulto com diversos serviços e aquisição de muitos equipamentos, quase nenhum dos itens de maior relevância técnica se sobressai frente ao valor total. Avalia que, em uma análise de preços absolutos, foram selecionados serviços importantes orçados em mais de R\$ 100 mil.

Por fim, o Inca relata não vislumbrar risco de restrição à competitividade pelo fato de os serviços exigidos serem corriqueiros em obras civis. Informa também que se dispõe a excluir do edital quaisquer itens que esta Corte entenda restritivos ou desnecessários.

## ANÁLISE TÉCNICA

Para o início da análise, importa lembrar que as exigências de comprovação de capacitação técnica devem se restringir às parcelas que sejam, cumulativamente, de maior relevância técnica e valor significativo, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, conforme a Súmula-TCU 263/2011.

Neste tópico, a avaliação se restringirá à relevância econômica dos quesitos exigidos, sendo a relevância técnica analisada mais adiante.

Há certa pertinência na manifestação do Inca quando alega que, frente ao grande valor total do objeto (cerca de R\$ 500 milhões), são poucos os serviços que representam percentual relevante na obra. Na curva ABC para as obras civis, por exemplo, o serviço de maior valor perfaz cerca de 5,0% do total orçado e somente os primeiros 18 serviços apresentam relevância econômica maior que 1,0%.

Na jurisprudência desta Corte, não se encontra uma definição cabal de qual seria o valor percentual adequado para caracterizar a relevância econômica. Com efeito, deve-se partir para uma avaliação que leve em conta as circunstâncias do caso concreto.

Apesar da argumentação do Inca, ainda assim existem diversos serviços exigidos cuja importância econômica é inexpressiva. São eles: (i) "7.6.1.1 c" concreto com fck maior ou igual a 35 Mpa - representando 0,6% do valor total; (ii) "7.6.1.3 e" rede de gases medicinais - representando 0,7% do valor total; e (iii) "7.6.1.4 d" sistema de aquecimento solar - representando 0,3% do valor total.

Além disso, esses dois primeiros serviços já estão sendo requisitados implicitamente nos atestados para parede diafragma e construção hospitalar, respectivamente. Já o terceiro, refere-se a serviço tradicionalmente subcontratado. Avalia-se que não cabem, portanto essas exigências para a capacitação técnica, com efeito, a manifestação do Inca não logrou elidir a presente irregularidade.

## II) EXIGÊNCIA DESNECESSÁRIA DE DEMONSTRAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA SERVIÇOS EM EDIFICAÇÃO DE USO ESPECÍFICO HOSPITALAR

O edital 4/2011 contém, no item 7.6.1.3, a exigência de atestados que comprovem a execução de uma série de serviços em obras hospitalares. Todavia, alguns desses serviços são perfeitamente demonstráveis por atestados em outras obras de engenharia, não se justificando a exigência de sua execução em obras estritamente desse tipo.

Esse é o caso dos subitens "d" construção de edifício garagem, "h" concreto com fck acima de 30 Mpa; "i" estrutura metálica, e "j" parede em gesso acartonado.

O Instituto do Câncer não foi instado por esta Corte a se manifestar formalmente sobre esse tema. Não obstante, como houve questionamentos de empresas interessadas, após a publicação do edital, o Inca, em suas respostas (Documentos 3.1 e 3.2), já se pronunciou afirmando que flexibilizará o julgamento e considerará válidos atestados para esses serviços realizados em qualquer tipo de obra.

Esse pronunciamento do Instituto saneia em parte o problema, entretanto pode-se supor que empresas interessadas que tenham verificado no edital não serem habilitadas em razão desses quesitos não hajam acessado essa manifestação do Instituto, podendo assim haver ainda alguma restrição à competição. Cabe, portanto, alertar ao Inca que, na republicação do certame, deixe esse entendimento claro no edital.

### III) LIMITAÇÃO DO PERÍODO DE VISITA TÉCNICA À OBRA

#### OITIVA DO INCA

O Instituto informou que (TC 030.884/2011-0, peça 13, fls. 5-6), inicialmente, estabeleceu o prazo de oito dias úteis de modo a restarem 30 dias para que os licitantes pudessem avaliar os custos e apresentar propostas com a devida segurança.

Informa que, posteriormente, o prazo foi ampliado até a data de entrega das propostas e que 28 empresas realizaram visita nos oito dias iniciais estabelecidos no edital e outras três após a prorrogação do prazo.

#### ANÁLISE TÉCNICA

A jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que, para os casos em que haja a imprescindibilidade da visita técnica, deve-se evitar reunir os licitantes em data e horário marcado, pois essa situação é capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes e pode propiciar a ocorrência de conluíus. Assim, é desejável que o prazo seja amplo para mitigar a possibilidade de reunião das interessadas (Acórdãos 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Considerando também a necessidade de se fomentar a ampla concorrência, quanto maior possível seja o período de visitas, melhor. Com efeito, não é plausível a argumentação do Instituto para estipular o prazo de oito dias.

Contudo, a dilação posterior do prazo, ocorrida no dia 22/9/2011, foi tempestiva e corrigiu a falha, elidindo, dessa forma, a irregularidade.

### IV) EXIGÊNCIA DE EXECUÇÃO ANTERIOR DE ITENS COM BAIXA RELEVÂNCIA TÉCNICA, TRADICIONALMENTE SUBCONTRATADOS OU EM DUPLICIDADE

O item 7.6.1 do edital prescreve uma série de serviços para os quais são solicitados atestados que comprovem a sua prévia execução. No entanto, alguns desses serviços possuem pouca relevância técnica, são requisitados em duplicidade com outro ou ainda são usualmente subcontratados. Sua exigência, portanto, contraria a Lei de Licitações e a jurisprudência deste Tribunal (Súmula-TCU 263/2011).

Passa-se à análise de cada um desses serviços.

O item "7.6.1.2" requisita atestado para execução de reforma em edificação hospitalar que contenha serviços de: "a" recuperação de estrutura de concreto com patologia; "b" instalações elétricas, hidráulicas e de gases medicinais; e "c" execução de acabamentos internos e externo de piso, parede e teto.

À exceção das instalações de gases medicinais, todos os demais serviços são encontrados usualmente em reformas de edificações diversas. Além disso, o item "7.6.1.3" já determina a apresentação de atestados que se referem à construção de hospitais. Assim, a empresa que atestar a construção de hospitais juntamente com a reforma de edificações comuns certamente possuirá capacidade técnica para reformar hospitais.

Por serem obras não muito frequentes, é provável que poucas empresas possuam atestados de reforma em edificações hospitalares do porte requisitado. Reputa-se, portanto, que o item "7.6.1.2" tem caráter restritivo, devendo ser excluída a exigência de a reforma ser exclusivamente em edificações hospitalares.

O item "7.6.1.3" solicita comprovantes para execução de construções hospitalares nas quais tenham sido realizados diversos serviços.

No tópico "II" desta parte do relatório, ficou claro que alguns desses serviços não necessariamente precisam se relacionar a obras hospitalares, podendo ser exigidos atestados para edificações diversas.

Afora isso, verifica-se que alguns serviços possuem relevância técnica inexpressiva. É o caso dos itens: "b" mínimo de 50 consultórios; "d" edifício garagem com no mínimo 250 vagas; e "j" parede em gesso acartonado.

A construção de consultórios médicos, em princípio, não apresenta maior complexidade que a construção de uma sala comercial, por exemplo. Consultórios em geral não possuem qualquer tipo de instalação ou acabamento específico ou de maior complexidade. A exigência de atestado para construção de edifício garagem também não se justifica, pois se trata, no caso, de construção de edificação em subsolo, para a qual já é solicitado atestado no item 7.6.1.1 do edital. Por fim, a execução de alvenaria em gesso acartonado também não apresenta qualquer complexidade relevante, já que é um serviço comum, presente na maioria das obras de construção de edificações comerciais e residenciais.

Por último, analisa-se o item "7.6.1.4", no qual é exigida comprovação para execução de instalações especiais. Os serviços requisitados nas alíneas "c" - fornecimento e instalação de no mínimo 15 elevadores; e "d" - fornecimento e instalação de sistema de aquecimento solar, são de aparente baixa relevância técnica, notadamente por serem, via de regra, subcontratados em seu todo. Com efeito, não há necessidade de a empresa contratada possuir experiência no tema já que, provavelmente, será outra empresa que executará o serviço. Para os elevadores, por exemplo, a construtora deverá elaborar somente os poços e as casas de máquinas, constituídos de concreto armado e alvenarias. Todo o maquinário será fornecido e instalado por empresa terceirizada.

#### V) EXIGÊNCIA CONCOMITANTE DE GARANTIA PARA PARTICIPAÇÃO É DE VALOR MÍNIMO DO CAPITAL SOCIAL OU DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO

Foi estabelecido, no item "7.1.9.2.1" do edital, que as empresas interessadas em participar da licitação deveriam apresentar, caso não atendidos alguns índices financeiros estabelecidos, comprovação de capital social ou de patrimônio líquido mínimo correspondente a 10% do valor estimado para a obra.

Em paralelo, o preâmbulo do edital estabelece a comprovação do recolhimento de garantia, no valor de 1% do total estimado para a execução da obra (aproximadamente R\$ 5 milhões), como condição para participar do certame.

Segundo entendimento verificado na jurisprudência do TCU, as exigências descritas acima, apresentadas de maneira conjunta, contrariam as disposições do art. 31, §2º, da Lei nº 8.666/1993, já que o dispositivo da lei determina que essa comprovação deve ser atendida por uma dessas,

possibilidades e não pelas duas (Acórdãos 108/2006, 2.640/2007, 2.815/2009 e 2099/2009, todos do Plenário).

### **3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(IG-P) - Edital 4/2011, 9/8/2011, CONCORRÊNCIA, Contratação de obras de construção das novas instalações do campus integrado do Instituto Nacional de Câncer - Inca.**

### **3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Deficiências de controles - Inobservância da legislação aplicada e dos entendimentos jurisprudenciais acerca as exigências editalícias cabíveis.

### **3.1.5 - Critérios:**

Acórdão 108/2006, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2640/2007, Tribunal de Contas da União

Acórdão 800/2008, Tribunal de Contas da União

Acórdão 890/2008, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1174/2008, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2150/2008, Tribunal de Contas da União

Acórdão 727/2009, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2099/2009, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2815/2009, Tribunal de Contas da União

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 21, § 4º; art. 30, § 1º; art. 30, inciso II; art. 31, § 2º; art. 40, inciso VII; art. 44

Lei 12465/2011, art. 91, § 1º, inciso IV

Súmula 263/2011, Tribunal de Contas da União

### **3.1.6 - Evidências:**

Documento 0.0 - Edital da Concorrência 4/2011, folhas 1/9.

Documento 3.1 - Questionamentos e impugnações ao edital, folhas 24/137.

Documento 3.2 - Impugnações ao edital, folhas 1/59.

Documento 0.2 - Dilação do prazo de visita técnica, folhas 1/4.

### **3.1.7 - Medidas corretivas:**

A medida corretiva para a presente irregularidade é a anulação do Edital de Concorrência 4/2011 do Inca.

Em eventual futura republicação, deverão ser reabertos os prazos devidos e consideradas as seguintes retificações:

a) para os requisitos de capacidade técnica-operacional, a exclusão ou revisão dos itens:

- "7.6.1.1 c";

- "7.6.1.3 b";

- "7.6.1.3 d";

- "7.6.1.3 e";

- "7.6.1.3 j";

- "7.6.1.4 c";

- "7.6.1.4 d";

- no item "7.6.1.2", deve ser revista a exigência de atestado para reforma em edificação exclusivamente hospitalar; e

- no item "7.6.1.3", devem ser separados os serviços para os quais não há necessidade de atestado para obra estritamente hospitalar;

b) a retirada de uma das seguintes exigências: garantia para participar da concorrência; ou demonstração de patrimônio líquido ou capital social mínimo.

### **3.1.8 - Conclusão da equipe:**

Quanto aos indícios de restrição à competitividade, foram apontados problemas tanto no processo de representação apensado a este (TC 030.884/2011-0) quanto na avaliação empreendida pela equipe de auditoria.

A oitiva do Inca no processo de representação não logrou elidir por completo as contendas lá levantadas. Para as exigências de habilitação técnica-operacional, há itens de excessiva especificidade, com pequena relevância econômica e técnica em face do porte da obra. É necessário que o Instituto reavalie esses itens, sob pena de prejuízo a concorrência no certame.

Considerando a medida cautelar já emanada por esta Corte e o fato de a oitiva do Instituto não haver saneado os problemas levantados, propor-se-á a anulação do Edital 4/2011, nos termos art. 251 do Regimento Interno do TCU.

Neste momento, propõe-se também a classificação desta irregularidade como IGP até que sejam tomadas as providências indicadas. Cabe esclarecer que, apesar da classificação do achado, não será proposta a oitiva do Inca, pois ele já foi ouvido sobre os fatos ensejadores da proposta de anulação no TC 030.884/2011-0, apenso.

Como alerta para eventual futura republicação, será proposto dar ciência para que os serviços em que não há necessidade de o atestado ser de obra hospitalar sejam indicados e que se estipule como prazo para visita ao local da obra o maior período possível, com o fito de não restringir a concorrência.

Por fim, será proposta audiência do gestor responsável pela elaboração do edital, para que se justifique sobre as irregularidades.

### **3.1.9 - Responsáveis:**

**Nome:** André Tadeu Bernardo de Sá - **CPF:** 001.296.617-00 - **Cargo:** Coordenador de Administração Geral do Inca e Presidente da Comissão Especial de Licitação (desde 22/12/2008)

**Conduta:** Elaborar o edital da Concorrência Pública 4/2011, do Inca, com cláusulas restritivas à competição.

**Nexo de causalidade:** O edital contém diversas exigências com caráter restritivo, que possuem potencial para prejudicar a competitividade e a isonomia no certame.

**Culpabilidade:** A conduta do gestor pode ser passível de responsabilização, razão pela qual deve ser ouvido em audiência a fim de que suas razões de justificativa sejam avaliadas.

### **3.2 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.**

#### **3.2.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O presente achado impõe risco de prejuízo ao erário da ordem de R\$ 46,93 milhões - sendo de relevância material (9,45% em relação ao preço total da obra e 19,74% em relação à amostra) - e pode ensejar afronta aos princípios administrativos da eficiência e da economicidade. Contudo, em função da proposta de anulação do edital já formulada, não se enquadra o indício de irregularidade no disposto no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO de 2012) devido à iminente perda do objeto.

#### **3.2.2 - Situação encontrada:**

Após análise dos preços apresentados no orçamento base para a licitação do Inca 4/2011, foi identificado indício de sobrepreço no montante aproximado de R\$ 46,93 milhões, o que representa um percentual de 19,74% em relação à amostra analisada. Foram verificados os preços de 44 serviços dentre os mais relevantes obtidos por meio da curva ABC para a planilha de obras civis, que contemplava 182 itens em sua parte A (80% do total). Com efeito, a amostra verificada perfaz 47,89% do orçamento total, o que corresponde a aproximadamente R\$ 237,7 milhões.

O orçamento da obra está dividido em duas partes: a primeira (planilha A) contém os serviços relativos às obras civis, o que abarca a execução de obras, o fornecimento e a instalação de equipamentos de pequeno valor e a instalação de equipamentos de alto valor; a segunda parte (planilha B) apresenta os custos de fornecimento dos equipamentos de grande materialidade para a obra. Neste momento, a análise de preços se restringiu aos serviços da planilha A, já que para os equipamentos presentes na planilha B não são encontradas correspondências de preços nas tabelas de referência para a Administração.

Na avaliação, foi considerada a data base adotada pelo Inca, de jul/2010. A taxa de BDI de referência considerada foi a mesma aplicada pelo Instituto, de 24,50%, cujos valores estão adequados às disposições do Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário. Do mesmo modo, considerou-se o mesmo percentual de encargos sociais utilizados pelo Inca, de 123,70%, correspondendo ao valor previsto pelo Sinapi para mão de obra horista.

Como principais referências para a obtenção de custos de serviços e insumos, foram utilizados o Sinapi (sendo esse o principal balizador) e o SCO - Sistema de Custos de Obras, da prefeitura municipal do Rio de Janeiro. Subsidiariamente, lançou-se mão de composições e custos do Sicro, da Pini, do Orse (Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe) e do Sinduscon/RJ, em consonância com o art. 125 da LDO de 2012.

Impende destacar ainda que, em paralelo a esta auditoria, a Controladoria Geral da União - CGU também empreendeu fiscalização visando verificar a adequabilidade dos projetos e orçamentos das obras do novo campus do Inca. Como resultado, a CGU emitiu a Nota de Auditoria 254727/02 na qual apontou indícios de sobrepreço no orçamento da ordem de R\$ 44,8 milhões.

Em função dos apontamentos da Controladoria e corroborando o fato de o certame estar suspenso cautelarmente por medida emanada por esta Corte, os gestores do Inca manifestaram

intenção de implementar as devidas correções na planilha orçamentária com o intuito de elidir os indícios de sobrepreço e assim republicar o edital.

Nessa linha, o Instituto apresentou à equipe de auditoria o Ofício/COAGE 64/2011, em resposta ao Questionário de Auditoria 01-894/2011-TCU, no qual relata que realizará alterações nos preços de alguns serviços, figurando entre eles alguns dos apontados aqui por apresentarem relevante indício de sobrepreço. Dentre as modificações a serem realizadas estão correções nos preços dos serviços de "Escavação em Rocha a Céu Aberto", "Refeições para Operários", "Contrapiso em Cimentado", "Carga Manual e Descarga Mecânica" e "Escavação em Rocha Confinada para Fundações Diretas". As correções já acatadas pelo Inca, caso realmente aplicadas, poderão elidir em parte o sobrepreço aqui apontado. Ainda assim, o sobrepreço remanescente permanecerá de grande monta, o que ensejaria a audiência dos responsáveis.

Antes da análise dos principais sobrepreços identificados, é importante ressaltar que, em alguns casos, a equipe de auditoria aceitou, em caráter excepcional, o uso da composição do Sinapi Regional (Rio de Janeiro/RJ), embora esse não seja o procedimento mais adequado, já que o correto é a adoção dos preços medianos do Sinapi Nacional. Nos termos do Acórdão 1.736/2007-TCU-Plenário, o Banco Nacional do Sinapi possui as melhores características quanto à confiabilidade, constituindo, por excelência, a referência de custos para as obras executadas com recursos federais segundo o disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. A Caixa Econômica Federal - CEF é responsável apenas pelas composições do Banco Nacional (BN). Os Bancos Regionais são alterados de acordo com a conveniência de acordo com os próprios órgãos que inserem suas composições, não se constituindo de dados validados pela CEF. Entretanto, em alguns casos, houve a necessidade de adoção desse parâmetro regional, em virtude da ausência de preços de referência no Banco Nacional do Sinapi e em outros sistemas de referência.

Os principais itens responsáveis pelo sobrepreço identificado foram os seguintes:

- Serviço 05.02.01 - Escavação em rocha a céu aberto h médio = 2,06m (m3)

O valor unitário considerado como referência pela equipe de auditoria foi de R\$ 281,92/m<sup>3</sup>, sendo que no orçamento-base do Inca consta o valor de R\$ 680,34/m<sup>3</sup>. O valor de referência foi calculado com base na composição Sinapi 19165/10 Regional (Rio de Janeiro/RJ).

É importante destacar que, inicialmente, a equipe de auditoria havia considerado, para o serviço em questão, o custo unitário de R\$ 66,02/m<sup>3</sup>, com base no serviço SCO MT 05.45.0150 - Escavação de rocha ou material de 3a categoria, com utilização de fogo cuidadoso (Smooting blasting), a céu aberto, em área urbana. Entretanto, após as considerações apresentadas pelo Inca, decidiu-se aceitar, em caráter excepcional, o uso da composição do Sinapi Regional. A adoção desse parâmetro regional se justificou pelas incertezas observadas pela equipe em relação às reais condições de execução do serviço, pois o projeto não é claro o suficiente, além de não ter sido apresentada a composição de custo unitário do serviço, o que poderia esclarecer alguns detalhes acerca da execução do item. Assim, considera-se que a adoção do Sinapi Regional (Rio de Janeiro) representa um cenário mais favorável ao gestor.

- Serviço 06.02.02 - Escavação de parede tipo diafragma esp.=60cm em terreno constituído de alteração de rocha muito resistente (m2)

O valor unitário considerado como referência pela equipe foi de R\$ 473,73/m<sup>2</sup>. Entretanto, o orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 1.008,00/m<sup>2</sup>. O valor de referência foi calculado com base na composição Sinapi 19930/2 Regional (Rio de Janeiro/RJ).

- Serviço 03.04.01 - Refeições para operários - média de 600 homens/mês x 22 dias x 36 meses e 200 homens/mês x 22 dias x 12 meses (un)

O valor unitário considerado como referência pela equipe de auditoria foi de R\$ 4,95/un. Entretanto, o orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 13,00/un. O valor de referência foi calculado com base na composição Sinapi 71145 Regional (Rio de Janeiro/RJ), considerando somente o custo unitário do almoço, pois o orçamento já possui outros itens referentes às demais refeições.

- Serviço 05.01.04 + similares - Transporte QQ Nat Cam Basculante 28 km/h 8.00T - DMT = 28km (t.km)

O valor unitário calculado por esta unidade técnica como referência resultou em R\$ 0,57/t.km. Para o cálculo deste valor, considerou-se a composição Sicro 1 A 00 002 00 adaptada, com capacidade de 8T, velocidade média de 50 km/h, fatores de carga e de conversão igual a 1,00 e fator de eficiência igual a 0,75. O orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 0,70/t.km.

É importante observar que o Inca já se manifestou, por meio do Ofício/COAGE 64/2011 (Documento 4.1), no sentido de que irá modificar a composição do serviço em tela, utilizando caminhão de capacidade 12T e DMT = 30 km/h. Entretanto, como oficialmente não foi efetuada tal modificação, por meio da republicação da planilha orçamentária, manteve-se a análise do serviço com base na planilha original.

- Serviço 07.02.01 - Estruturas metálicas conforme projeto (kg)

O valor unitário utilizado por esta unidade técnica como referência resultou em R\$ 7,37/kg. Entretanto, o orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 11,00/kg. O valor de referência foi calculado com base na composição Sinapi 25624/2 - Estrutura Metálica em Aço Estrutural Perfil I 6 x 3 3/8.

- Serviços 12.01.01 a 12.01.05 - Vidro Laminado 10mm Cool Lite KNT 140 (4mm) + PVB + 6mm Incolor - Pele de Vidro (m2)

O valor unitário considerado como referência pela equipe foi de R\$ 189,50/m2. Entretanto, o orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 279,00/m2. O valor de referência foi calculado com base na composição SCO ES 45.05.0262.

Cabe salientar que, como o Sinapi não possui preço de referência para o serviço em tela, utilizou-se o preço de referência extraído do sistema SCO, da prefeitura municipal do Rio de Janeiro/RJ.

- Serviço 14.02.07 - Pannel ideatec ideacustic 32 (m2)

O valor unitário considerado como referência por esta unidade técnica foi de R\$ 138,65/m2. Entretanto, o orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 587,70/m2. O valor de referência foi calculado com base na composição SCO RV 25.10.0050 (Forro acústico Armstrong ou similar, tipo Cirrus RH 70, de (625x625)mm, perfil Javelin, para áreas superiores a 100m2, exclusive despesas com andaimes, fretes e estruturas auxiliares. Fornecimento e colocação).

Como o Sinapi não possui preço de referência para o serviço em tela, utilizou-se o preço de referência extraído do sistema SCO, da prefeitura municipal do Rio de Janeiro/RJ.

- Serviço 06.05.03 - Estaca raiz d=30.5cm perfuração em rocha (m)

O valor unitário considerado como referência pela equipe foi de R\$ 389,71/m. Todavia, o orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 742,45/m. O valor de referência foi calculado com base na composição Sicro3 905420 (Estaca Raiz, perfurada na rocha, com Ø=31 cm - cap. 100 t - M).

Cabe ressaltar que, embora o Sicro 3 ainda se encontre em fase de consulta pública, a equipe utilizou a composição do serviço apenas para fins de levantamento dos insumos e coeficientes

de produtividade. Os preços unitários dos insumos foram extraídos do Sinapi, de modo a adaptar a composição para fins de cálculo do custo de referência do serviço.

- Serviço 05.02.03 - Carga manual e descarga mecânica em caminhão basculante 8T com 04 serventes (t)

O valor unitário considerado como referência por esta unidade técnica foi de R\$ 1,89/t. Porém, o orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 11,98/t. O valor de referência foi calculado com base na composição Sinapi 74010/1 (Carga e Descarga Mecânica de Solo Utilizando Caminhão Basculante - R\$ 0,86/m<sup>3</sup>), considerando o peso específico de 2,2 t/m<sup>3</sup> para a conversão.

Cabe observar que o valor de referência foi obtido considerando a carga mecânica do serviço. O Inca já se manifestou, por meio do Ofício/COAGE 64/2011 (Documento 4.1), no sentido de que irá modificar a especificação do serviço em tela, passando a utilizar a execução mecânica. Entretanto, como oficialmente não foi efetuada tal modificação, por meio da republicação da planilha orçamentária, manteve-se a análise do serviço com base na planilha original.

- Serviço 05.02.02 - Escavação em rocha confinada para fundações diretas (m<sup>3</sup>)

O valor unitário considerado como referência pela equipe foi de R\$ 292,87/m<sup>3</sup>. Entretanto, o orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 637,04/m<sup>3</sup>. O valor de referência foi calculado com base na composição Sinapi 19165/11 Regional (Rio de Janeiro/RJ).

- Serviços 15.02.02 e 15.02.03 - Manta Vinílica em Rolo Heterogênea, espessura mínima de 2 mm, Tipo Taralay Impression e Uni, Gerfloor - padrão e cor a definir (m<sup>2</sup>)

O valor unitário considerado como referência pela equipe de auditoria foi de R\$ 36,52/m<sup>2</sup>. Contudo, o orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 77,91/m<sup>2</sup>. O valor de referência foi calculado com base na composição PINI 09655.8.3.1 - MANTA vinílica, largura 2 m, e = 2 mm, fixada com cola à base de neoprene - m<sup>2</sup>.

Como não havia composição de preço no Sinapi para o serviço em tela, utilizou-se como valor de referência a composição da PINI, destacando-se que a adoção da referida composição se justificou pelas incertezas observadas pela equipe em relação às reais condições de execução do serviço, pois o projeto não é claro o suficiente, além de não ter sido apresentada a composição de custo unitário do serviço, o que poderia esclarecer alguns detalhes acerca da execução do item.

- Serviço 17.02.02 - Banca de aço inox (m<sup>2</sup>)

O valor unitário considerado como referência por esta unidade técnica foi de R\$ 258,19/m<sup>2</sup>. Entretanto, o orçamento-base do Inca considera o valor de R\$ 643,40/m<sup>2</sup>. O valor de referência foi calculado com base na composição SCO 05.10.0050 (Banca seca de aço inoxidável com 0,55m de largura, até 3m de comprimento, em chapa 18-304, sobre apoios de alvenaria de meia vez e verga de concreto, sem revestimento. Fornecimento e colocação).

Como o Sinapi não possui preço de referência para o serviço em tela, utilizou-se o preço de referência extraído do sistema SCO, da prefeitura municipal do Rio de Janeiro/RJ.

### **3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

(IG-C) - Edital 4/2011, 9/8/2011, CONCORRÊNCIA, Contratação de obras de construção das novas instalações do campus integrado do Instituto Nacional de Câncer - Inca.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 46.926.322,78

### **3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Deficiências de controles - Não houve a devida revisão do orçamento, tendo em vista que, nas respostas apresentadas, o próprio Inca e a projetista admitem falhas.

### **3.2.5 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 12; art. 40, § 2º, inciso II

Lei 12309/2010, art. 127, § 1º; art. 127, § 2º; art. 127, § 6º, inciso I; art. 127, caput

Lei 12465/2011, art. 91, § 1º; art. 125, § 1º; art. 125, § 2º; art. 125, § 3º; art. 125, § 4º; art. 125, § 6º, inciso I; art. 125, caput

### **3.2.6 - Evidências:**

Documento 4.1 - Resposta do Inca ao questionário de auditoria, folhas 5/11.

Documento 1.1 - Orçamento completo da obra, folhas 3/77.

Documento 5.0 - Nota de Auditoria da CGU, folhas 1/8.

Documento 7.0 - Planilha com a análise do orçamento, folha 1.

### **3.2.7 - Conclusão da equipe:**

Identificou-se indício de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado no montante de R\$ 46.926.322,78, o que representa um percentual de 19,74% em relação à amostra analisada e de 9,45% em relação ao preço total da obra, sendo considerado materialmente relevante.

A princípio, considerar-se-ia necessário realizar oitiva do órgão, de modo a esclarecer a irregularidade em tela e adotar as providências para redução do valor total da obra, adequando-o aos patamares de mercado. Entretanto, em virtude de já haver neste relatório determinação para que o Inca anule a concorrência em tela, decorrente da irregular restrição à competitividade, haverá a consequente perda de objeto vinculado ao presente achado. Assim sendo, considera-se cabível apenas dar ciência ao Inca acerca do indício de sobrepreço identificado, para que, na publicação futura do novo edital, promova a adequação dos preços aos valores de mercado.

Nada obstante, os indícios de sobrepreço representam ato antieconômico e poderiam engendrar danos relevantes ao Erário, com efeito, propor-se-á também a realização de audiências dos Administradores Públicos responsáveis por aprovar o orçamento.

### **3.2.8 - Responsáveis:**

**Nome:** Denise Gomes de Oliveira Saguie - **CPF:** 863.956.457-49 - **Cargo:** Divisão de engenharia (desde 1/7/2010)

**Conduta:** Ter aprovado o orçamento contendo preços unitários acima dos de mercado, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010.

**Nexo de causalidade:** A conduta da responsável contribui para a irregularidade, pois caberia a ela, na condição de responsável pela aprovação do orçamento, ter exigido comprovação da projetista/orçamentista de que os preços unitários estavam compatíveis com os de mercado, por meio da comparação com os referenciais oficiais previstos na LDO.

**Culpabilidade:** A conduta do gestor pode ser passível de responsabilização, razão pela qual deve ser ouvido em audiência, a fim de que suas razões de justificativa sejam avaliadas.

**Nome:** Jacqueline da Silva Maia - **CPF:** 854.190.107-63 - **Cargo:** Divisão de engenharia (desde 1/7/2010)

**Conduta:** Ter aprovado o orçamento contendo preços unitários acima dos de mercado, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010.

**Nexo de causalidade:** A conduta da responsável contribui para a irregularidade, pois caberia a ela, na condição de responsável pela aprovação do orçamento, ter exigido comprovação da projetista/orçamentista de que os preços unitários estavam compatíveis com os de mercado, por meio da comparação com os referenciais oficiais previstos na LDO.

**Culpabilidade:** A conduta do gestor pode ser passível de responsabilização, razão pela qual deve ser ouvido em audiência, a fim de que suas razões de justificativa sejam avaliadas.

### **3.3 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado.**

#### **3.3.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - Embora o presente achado imponha risco de prejuízo ao erário da ordem de R\$ 1,04 milhão e afronte os princípios administrativos da eficiência e da economicidade, considera-se que não se enquadra no disposto no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO de 2012), em virtude da baixa materialidade envolvida frente ao valor total da obra (aproximadamente R\$ 496 milhões).

#### **3.3.2 - Situação encontrada:**

De acordo com a amostra levantada por esta equipe de auditoria (parte A da Curva ABC), os quantitativos de vários itens do orçamento-base foram analisados, sendo que alguns deles apresentaram quantitativos considerados inadequados.

Os quantitativos de serviços constantes do orçamento-base do Inca foram confrontados com os quantitativos calculados pela equipe de fiscalização com base nos projetos, memoriais de cálculo de quantitativos e especificações técnicas constantes do edital publicado ou outros documentos fornecidos durante os trabalhos desenvolvidos no curso da fiscalização citada.

Para a amostra até então examinada (R\$ 237.735.153,78, representando 47,89% do valor orçado no edital), identificou-se um índice de sobrepreço da ordem de R\$ 1.038.450,28 decorrente de quantitativos considerados inadequados, que corresponde a 0,44% da amostra analisada.

O índice de sobrepreço apurado em decorrência de superestimativa de quantitativos foi decorrente dos seguintes itens:

- Serviço 05.02.02 - Escavação em rocha confinada para fundações diretas

A quantidade calculada pela equipe de auditoria foi de 3.225,38 m<sup>3</sup>. Entretanto, o orçamento-base do Inca considera a quantidade de 4.500,00 m<sup>3</sup> para o serviço em tela.

Cabe destacar que o Inca, em resposta apresentada ao Questionário de Auditoria 01-894/2011-TCU, já havia informado que o quantitativo do serviço iria ser modificado para 4.193,00 m<sup>3</sup>, em virtude de ajustes efetuados pelo órgão.

Analisando o cálculo deste último quantitativo, esta equipe constatou que o Inca considerou, em seu dimensionamento, um "fator de empolamento" de 1,30. Todavia, como a medição

do serviço é feita pelo volume escavado no local, e não pelo volume solto, não se deve aplicar o fator de empolamento, que somente pode ser usado para fins de cálculo de volumes transportados.

#### - Serviço 03.04.05 - Vale-transporte

A quantidade calculada pela equipe de auditoria foi de 1.180.800,00 un. Entretanto, o orçamento-base do Inca considera a quantidade de 1.372.800,00 un. para o serviço em tela.

O quantitativo obtido pela equipe de auditoria foi calculado com base nas quantidades do serviço 03.04.01 - Refeições para operários - média de 600 homens/mês x 22 dias x 36 meses e 200 homens/mês x 22 dias x 12 meses (528.000 un) e do serviço 03.04.04 - Refeições para equipe técnica / administrativa (62.400 un). A soma dessas refeições resulta em 590.400,00 un. Considerando que são concedidos dois vales por dia a cada empregado, o quantitativo total de vales-transporte será de 1.180.800,00 un.

Por fim, é importante observar que a ocorrência dessas divergências no levantamento de quantitativos de obras é causa frequente de descontroles na execução contratual, ferindo os princípios da legalidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e da transparência. Em especial nos contratos sob o regime de execução por empreitada a preço global, caso da contratação em tela, nos quais as medições e pagamentos serão feitos por etapas, e não por unidades efetivamente executadas, há que se ter o cuidado de não superestimar os quantitativos na planilha orçamentária, o que pode caracterizar, futuramente, benefício indevido ao contratado (recebimento por serviços não executados). Além disso, não se pode deixar à fiscalização do contrato a tarefa de reter os quantitativos excedentes, uma vez que ela própria deve estar sujeita aos controles internos ditados naturalmente pelo projeto da obra, que se constitui no referencial físico e financeiro do empreendimento.

#### **3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

(IG-C) - Edital 4/2011, 9/8/2011, CONCORRÊNCIA, Contratação de obras de construção das novas instalações do campus integrado do Instituto Nacional de Câncer - Inca.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 1.038.450,28

Embora o presente achado imponha risco de prejuízo ao erário da ordem de R\$ 1,04 milhão e afronte os princípios administrativos da eficiência e da economicidade, considera-se que a irregularidade não se enquadra no disposto no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO de 2012), em virtude da baixa materialidade envolvida frente ao valor total da obra (aproximadamente R\$ 496 milhões).

#### **3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Deficiências de controles - Não houve a devida revisão do orçamento, tendo em vista que nas respostas apresentadas o próprio Inca e a projetista admitem falhas.

#### **3.3.5 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 12; art. 40, § 2º, inciso II; art. 55, inciso II; art. 55, inciso III; art. 55, inciso XI; art. 65, § 3º; art. 65, inciso I, alínea b

#### **3.3.6 - Evidências:**

Documento 1.1 - Orçamento completo da obra, folhas 3/77.

Documento 4.1 - Resposta do Inca ao questionário de auditoria, folhas 1/5.

Documento 7.0 - Planilha com a análise do orçamento, folha 1.

### **3.3.7 - Conclusão da equipe:**

Identificou-se um indício de sobrepreço decorrente de quantitativos considerados inadequados no montante de R\$ 1.038.450,28, o que representa um percentual de 0,44% em relação à amostra analisada e de 0,21% em relação ao preço total da obra.

A princípio, considerar-se-ia necessário realizar oitiva do órgão, do modo a esclarecer a irregularidade em tela e adotar as providências para adequação dos quantitativos. Entretanto, em virtude de já haver neste relatório determinação para que o Inca anule a concorrência em tela, decorrente da irregular restrição à competitividade, haverá a consequente perda de objeto vinculado ao presente achado. Assim sendo, considera-se cabível apenas dar ciência ao Inca acerca do indício de sobrepreço identificado, para que, na publicação futura do novo edital, promova a adequação dos quantitativos a valores coerente com o projeto.

Nada obstante, o indício de sobrepreço representa ato antieconômico e poderiam engendrar danos relevantes ao Erário, com efeito, propor-se-á também a realização de audiências dos Administradores Públicos responsáveis por aprovar o orçamento.

### **3.3.8 - Responsáveis:**

**Nome:** Denise Gomes de Oliveira Saguie - **CPF:** 863.956.457-49 - **Cargo:** Divisão de engenharia (desde 1/7/2010)

**Conduta:** Ter aprovado o orçamento contendo quantitativos em desacordo com o projeto, resultando em sobrepreço, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010.

**Nexo de causalidade:** A conduta da responsável contribui para a irregularidade, pois caberia a ela, na condição de responsável pela aprovação do orçamento, ter verificado se os quantitativos estavam compatíveis com os projetos ou ter exigido comprovação da projetista/orçamentista de que os quantitativos estavam compatíveis com os projetos.

**Culpabilidade:** A conduta do gestor pode ser passível de responsabilização, razão pela qual, caso a oitiva do órgão não traga novos esclarecimentos que possam sanear a irregularidade, deve ser ouvido em audiência a fim de que suas razões de justificativa sejam avaliadas.

**Nome:** Jacqueline da Silva Maia - **CPF:** 854.190.107-63 - **Cargo:** Divisão de engenharia (desde 1/7/2010)

**Conduta:** Ter aprovado o orçamento contendo quantitativos em desacordo com o projeto, resultando em sobrepreço, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010.

**Nexo de causalidade:** A conduta da responsável contribui para a irregularidade, pois caberia a ela, na condição de responsável pela aprovação do orçamento, ter verificado se os quantitativos estavam compatíveis com os projetos ou ter exigido comprovação da projetista/orçamentista de que os quantitativos estavam compatíveis com os projetos.

**Culpabilidade:** A conduta do gestor pode ser passível de responsabilização, razão pela qual, caso a oitiva do órgão não traga novos esclarecimentos que possam sanear a irregularidade, deve ser ouvido em audiência a fim de que suas razões de justificativa sejam avaliadas.

## **3.4 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.**

### **3.4.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

### 3.4.2 - Situação encontrada:

Verificaram-se falhas no orçamento apresentado como base para a licitação 4/2011 do Inca. De maneira resumida, os problemas consistem em: (i) ausência de composições de preços unitários para alguns serviços ou itens relacionados no orçamento na forma de verba; (ii) ausência de cotações ou cotações insuficientes para definir o preço de mercado para aquisição de materiais e equipamentos sem referência em sistemas oficiais; e (iii) falta de informação, no edital e em seus anexos, sobre a taxa de encargos sociais.

O orçamento utilizado no certame não contém um caderno ou anexo que indique todas as composições de preços utilizadas para definir o valor unitário de cada serviço. Cabe esclarecer que há itens para os quais é indicada uma fonte e um código de identificação que demonstra a referência da qual a composição foi retirada. Para esses serviços, não haveria, em princípio, qualquer irregularidade, já que, indicada a fonte, é possível a pesquisa para identificar a composição com os preços dos insumos e as produtividades.

Para uma parte significativa dos itens constantes do orçamento, contudo, não há indicação de referência. Para esses serviços, haveria de ser apresentada uma composição. A título de exemplo, citam-se alguns serviços relevantes nessa situação: 06.04.01 - Estaca barrete com perfil metálico; 08.03.01.03 - parede de gesso tipo gyp; e 15.02.01 - granito branco fortaleza.

Além desses, há outros itens que foram apresentados de forma genérica, com uma verba, o que também representa uma inadequação, pois haveria de ter os devidos detalhamentos. Nesse caso, citam-se os seguintes itens: 06.02.01 - Taxa de instalação de equipamento; e 29.20.04 - Interligações elétricas.

É justo registrar que, no decorrer dos trabalhos de auditoria, o Inca apresentou diversas cotações de preços realizadas no mercado com o intuito de justificar os valores adotados. Algumas dessas cotações até apresentam uma discriminação do serviço, indicando os insumos necessários. Todavia, como não há uma padronização e essas informações não estão disponíveis aos licitantes, é necessária a elaboração de uma composição e a apresentação das especificações do serviço.

Nesse sentido, a Súmula TCU 258/2010 exige que "as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas".

Como já relatado, o edital também não apresentou qualquer informação sobre a taxa de encargos sociais aplicada aos custos com mão de obra. Somente após questionamentos da equipe, o Inca informou que utilizou o valor previsto pelo Sinapi para mão de obra horista, de 123,70%.

Identificou-se também a ausência de pesquisa de preços ou pesquisa em número insuficiente para definir o preço de aquisição de materiais e equipamentos sem referência em sistemas oficiais.

O entendimento dominante verificado nas decisões do Tribunal é de que, no caso de não ser possível obter preços de referência nos sistemas oficiais, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas ou fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Além disso, caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. Como precedentes, citam-se os Acórdãos 1.379/2007, 3.219/2010 e 1.266/2011, todos do Plenário.

Para definir os custos de aquisição dos elevadores e monta-cargas, por exemplo, foi elaborada pesquisa com apenas uma empresa fornecedora, sendo que existem diversas empresas

atuando nesse ramo. Outro exemplo é o fornecimento de painel acústico, para o qual também só foi apresentada uma pesquisa. É compreensível que para serviços e equipamentos muito específicos não exista uma diversidade de empresas e fornecedores, mas, como descrito no entendimento jurisprudencial, esse fato há de ser devidamente justificado.

#### **3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

(OI) - **Edital 4/2011, 9/8/2011, CONCORRÊNCIA**, Contratação de obras de construção das novas instalações do campus integrado do Instituto Nacional de Câncer - Inca.

#### **3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Deficiências de controles - Inobservância da legislação de licitação e da jurisprudência do TCU.

#### **3.4.5 - Critérios:**

Acórdão 1379/2007, Tribunal de Contas da União

Acórdão 3219/2010, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1266/2011, Tribunal de Contas da União

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 12; art. 40, § 2º, inciso II

Lei 12309/2010, art. 127, § 2º

Lei 12465/2011, art. 125, § 2º

Súmula 258/2010, Tribunal de Contas da União

#### **3.4.6 - Evidências:**

Documento 1.1 - Orçamento da obra, folhas 1/77.

Documento 3.1 - Ofício/Coage 61/2011, encaminha ao TCU cotações de preços, folha 2.

Documento 6.0 - Cotação de preços para elevadores e monta cargas, folhas 1/78.

Documento 6.1 - Cotação de preços para painel acústico, folhas 1/2.

#### **3.4.7 - Conclusão da equipe:**

Todos esses fatos contrariam as exigências dos arts. 6º e 7º da Lei 8.666/1993 quanto aos requisitos necessários para orçamentos de obras públicas. A falta de composições e os serviços descritos de maneira genérica prejudicam a transparência do processo e, conseqüentemente, os licitantes na elaboração de seus orçamentos, gerando o risco de alta nos preços por desconhecimento dos detalhes do objeto licitado.

Como os problemas relatados se deram em uma reduzida parte dos serviços presentes na planilha orçamentária, avalia-se que a irregularidade pode ser considerada como de menor potencial ofensivo, propondo-se, assim, dar ciência ao Inca das falhas. Dessa forma, o órgão poderá atuar na correção das falhas quando da publicação de novo edital.

### **3.5 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.**

#### **3.5.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

### 3.5.2 - Situação encontrada:

Em análise à representação formulada no TC 030.884/2011-0, a Secex/RJ apresentou entendimento de que o Edital 4/2011 não contém critério de aceitabilidade de preços unitários objetivo, referindo-se genericamente à mediana do Sinapi e a demais referenciais, sem limitar os preços unitários aos do orçamento base (peça 4, fls. 3-4).

O critério considerado no instrumento convocatório está reproduzido a seguir:

"11.4. Será desclassificada também a proposta que apresentar custos unitários de insumos e serviços superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido pela Caixa Econômica Federal, ou, na falta deste, daqueles constantes da tabela de referência formalmente aprovada por órgão ou entidade da administração pública federal, adotada pelo órgão licitante como parâmetro."

#### OITIVA DO INCA

Com o fito de esclarecer o indício de irregularidade, manifestou-se o Inca (peça 13, fls., 5) alegando que seu critério é reprodução do art. 127, caput, da Lei 12.309/2010, LDO de 2011. Com esse dispositivo, o Instituto entende estar estabelecido critério suficiente, até porque, segundo suas informações, o orçamento de referência da licitação é balizado nos referidos sistemas de preços.

De qualquer forma, o Inca registrou que, caso o TCU entenda ser mais adequado estabelecer como critério os preços unitários da planilha base do certame, se disponibiliza a fazer a alteração quando republicar o edital.

#### ANÁLISE TÉCNICA

Ao interpretar o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, a Súmula-TCU 259 estabelece que: "nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor".

Ademais, verifica-se na jurisprudência desta Corte que, mesmo se tratando de empreitada por preço global, há necessidade de adoção desses critérios (Acórdãos 2.088/2004, 1.324/2005, 13/2006, 1.453/2006, 2.065/2006 e 1.829/2007, todos do Plenário).

Segundo a manifestação do Inca, a adoção do texto do art. 127, caput, da LDO/2011 como critério seria suficiente e adequada. Verifica-se, contudo, que o objetivo desse dispositivo legal é estabelecer um limite máximo de preços para as obras públicas a ser verificado pelos gestores quando da elaboração dos orçamentos-base de licitações. Não necessariamente esse deve ser exatamente o preço a ser considerado nos orçamentos, já que deve o orçamentista ajustar as composições e custos de insumos ao caso concreto, sendo aquela, frisa-se, apenas uma referência máxima para a administração. Sendo assim, deve o gestor ponderar eventuais ganhos de escala e efeitos de barganha para compras de grandes quantidades.

Além disso, nem todos os custos apresentados no orçamento da licitação são encontrados no Sinapi ou em sistemas oficiais, sendo obtidos por meio de cotações e pesquisas de mercado. Para esses, mantida a atual redação do edital, há uma lacuna quanto ao critério de aceitabilidade adotado, prejudicando a comparação entre as propostas e o julgamento.

Dessa forma, avalia-se que o critério de desclassificação por preços unitários deve ser definido objetivamente, tendo por limite os preços unitários do orçamento-base do edital, os quais, esses sim, deverão estar abaixo da mediana do Sinapi, por imposição da LDO/2011.

### **3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

(OI) - Edital 4/2011, 9/8/2011, CONCORRÊNCIA, Contratação de obras de construção das novas instalações do campus integrado do Instituto Nacional de Câncer - Inca.

### **3.5.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Deficiências de controles - Inobservância da Lei de Licitações e da jurisprudência do TCU aplicável.

### **3.5.5 - Critérios:**

Acórdão 2088/2004, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1324/2005, Tribunal de Contas da União

Acórdão 13/2006, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1453/2006, Tribunal de Contas da União

Acórdão 2065/2006, Tribunal de Contas da União

Acórdão 1829/2007, Tribunal de Contas da União

Lei 8666/1993, art. 40, inciso X

Súmula 259/2010, Tribunal de Contas da União

### **3.5.6 - Evidências:**

Documento 0.0 - Edital da Concorrência 4/2011, folha 17.

### **3.5.7 - Conclusão da equipe:**

A avaliação do edital e da oitiva do Inca resultou na conclusão de que o critério de aceitabilidade de preço unitário referido de maneira genérica ao Sinapi e a sistemas oficiais é inadequado, por não atender adequadamente os objetivos do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e da Súmula-TCU 259.

Todavia, manifestou-se o Instituto estar aberto a alterar o instrumento convocatório caso esta Corte entendesse adequado. Assim, dar-se-á ciência ao Inca da inadequação do critério adotado, com o fito de que, em futura publicação, seja aplicado critério objetivo, tendo por limite os preços unitários do orçamento-base.

**3.6 - Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável.**

### **3.6.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

### **3.6.2 - Situação encontrada:**

No processo de representação, 030.884/2011-0, entendeu a Secex/RJ, em sua instrução inicial (peça 4, fl. 3), que o objeto do certame seria passível de parcelamento em mais de uma contratação, conforme transcrito a seguir:

"15. Verifica-se que o objeto da licitação trata de construção de novas obras assim como reforma de edificação existente, ou seja, abrange atividades de diferente natureza em locais distintos.

16. Com isso, verifica-se que o objeto dessa licitação é divisível, podendo haver contratação distinta para a reforma e para a construção das novas edificações (...)."

#### OITIVA DO INCA

Em decorrência desse apontamento, o Inca se manifestou (peça 13, fls., 2-4) alegando, em resumo, que o seu novo campus será constituído por áreas novas e reformadas, mas comporá um complexo de edificações único e interligado.

Informa que, em virtude das características do empreendimento, a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008-2011 (CMA), do Ministério do Planejamento, manifestou entendimento de que a contratação única seria a solução para garantir o pleno desenvolvimento do complexo. Segundo eles, a CGU haveria ainda ratificado esse entendimento.

Destacou ainda que a obra deverá obedecer a cronograma rígido e que as atividades do hospital não poderão ser interrompidas durante a reforma. Entende o Inca que a licitação única evitará ainda problemas quanto à responsabilidade técnica pela obra, levando em conta a interligação entre as áreas e serviços.

Avalia também o Instituto ser a contratação única mais econômica pela redução de custos administrativos, com canteiros e outros. Ressalta que o edital permite a subcontratação, não havendo assim restrição à competitividade.

Por fim, aduz que a Súmula 247 do TCU não veda o não parcelamento, sendo ele obrigatório somente quanto técnica e economicamente viável.

#### ANÁLISE TÉCNICA

O objetivo do parcelamento de obras públicas é o aumento da competitividade proporcionada pela participação de um maior número de empresas nas licitações, bem como a obtenção de vantagens econômicas para a Administração, reflexo esperado do aumento da competitividade.

Nos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, o parcelamento do objeto da licitação deve ser realizado sempre que técnica e economicamente viável sem que haja perda da economia de escala. Com a mesma ideia, a Súmula-TCU 247 determina adjudicação por item "desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala".

Assim sendo, há que serem analisados três pontos: a viabilidade técnica; a viabilidade econômica; e a econômica de escala.

Quanto à viabilidade técnica, argumenta o Inca não a haver pelo fato de a construção constituir um conjunto único e interligado de edificações, com a necessidade ainda de se cumprir um cronograma rígido em função da importância da obra. A mais, alega haver o risco de problemas quanto à responsabilização técnica, caso haja divisão do objeto.

Nesse quesito, assiste razão aos gestores do Inca. Em obras de edificações, o caso clássico para parcelamento do objeto seria a construção de vários prédios independentes, o que não é o caso. Além disso, em contratações separadas, corre-se o risco de ocorrência de atrasos caso uma das empresas se demore, comprometendo a execução contratual a cargo de outra. A responsabilidade técnica é outra questão complexa. A ausência de definição precisa das parcelas do objeto dificulta a gestão e fiscalização da obra.

Para a viabilidade econômica, o Inca julga também não ser cabível a divisão do objeto. Analisa que haveria aumento de custos administrativos, com canteiros e outros.

Aqui, há razão em parte da argumentação do Instituto. É justo avaliar que o parcelamento pode elevar os custos da Administração, devido à necessidade de gestão de um maior número de contratos, assim como pela soma de custos administrativos das contratadas. Por outro lado, o aumento da competitividade pode também reduzir os valores contratados. Dessa forma, há que se sopesarem os ganhos e as perdas, sendo essa uma avaliação complexa que por vezes acaba recaindo na discricionariedade do gestor, o que não o isenta de realizar estudos e motivar os seus atos.

O Inca não se manifestou quanto a possíveis ganhos com a economia de escala em uma contratação única, mas sabe-se que a decisão pelo parcelamento deve estar respaldada por demonstração de que não haverá perda neste quesito.

Juntando os argumentos e as análises, verifica-se que cumpre ao gestor público decidir ou não pelo parcelamento, mas sempre motivando seus atos conforme os requisitos previstos na lei. Os gestores do Inca avaliaram não ser o parcelamento viável e motivaram seu ato, apesar de não o terem feito de maneira completa e no tempo certo - antes do lançamento do edital.

Em aditivo às considerações apresentadas pela Secex/RJ, a avaliação desta equipe de auditoria é de que a contratação em separado de equipamentos de grande porte, como os elevadores, monta cargas e sala cofre, poderia trazer significativas reduções de custos, havendo a possibilidade de grande aumento na competitividade, com baixo acréscimo em custos administrativos, assim como pouca complexidade quanto às responsabilidades técnicas.

### **3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(OI) - Edital 4/2011, 9/8/2011, CONCORRÊNCIA, Contratação de obras de construção das novas instalações do campus integrado do Instituto Nacional de Câncer - Inca.**

### **3.6.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Deficiências de controles - Inobservância da legislação e da jurisprudência aplicáveis.

### **3.6.5 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 23, § 1º

Súmula 247/2004, Tribunal de Contas da União

### **3.6.6 - Evidências:**

Documento 0.0 - Edital da Concorrência 4/2011 do Inca, folhas 1/71.

Documento 1.1 - Orçamento da obra, folhas 1/77.

Documento 1.2 - Cronograma físico-financeiro, folhas 1/7.

Documento 3.1 - Justificativas do Inca para o não parcelamento, folhas 5/7.

### **3.6.7 - Conclusão da equipe:**

Levando em conta que o Inca apresentou motivação para sua decisão de não contratar a obra em parcelas, justificando não haver viabilidade técnica e econômica; considerando ainda o porte e complexidade do empreendimento e o fato de se tratar de uma obra única e interligada, reputa-se que não há ilegalidade na contratação única.

Nada obstante, avalia-se que haveria possibilidade de aquisição em separado, com ganhos significativos, de equipamentos de grande porte, a exemplo de elevadores, monta cargas e sala cofre. Desta feita, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, será proposta recomendação ao Inca para que avalie essa possibilidade quando da republicação do certame.

## **4 - ACHADOS DE OUTRAS FISCALIZAÇÕES**

### **4.1 - Achados pendentes de solução**

**4.1.1 - (IG-P) Aplicação de recursos orçamentários em imóvel de entidade privada, sem que esteja assegurado o uso pelo poder público. (TC 025.201/2011-5)**

**Objeto:** 4/2011, 9/8/2011, CONCORRÊNCIA, Contratação de obras de construção das novas instalações do campus integrado do Instituto Nacional de Câncer - Inca.

Este achado está sendo tratado no processo 030.993/2011-3.

Em despacho de 1/11/2011, o Ministro Relator manifestou entendimento de que não caberia análise do mérito até que todos os responsáveis envolvidos fossem ouvidos. Assim, entende-se que permanece a medida cautelar imposta.

**4.1.2 - (IG-P) Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável. (TC 030.884/2011-0)**

**Objeto:** 4/2011, 9/8/2011, CONCORRÊNCIA, Contratação de obras de construção das novas instalações do campus integrado do Instituto Nacional de Câncer - Inca.

Este achado está sendo tratado no processo 030.993/2011-3.

Este achado foi inicialmente apontado no processo 030.993/2011-3, apensado a este. Neste Relatório há proposta de alterar sua classificação para OI.

**4.1.3 - (IG-P) Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global. (TC 030.884/2011-0)**

**Objeto:** 4/2011, 9/8/2011, CONCORRÊNCIA, Contratação de obras de construção das novas instalações do campus integrado do Instituto Nacional de Câncer - Inca.

Este achado está sendo tratado no processo 030.993/2011-3.

Este achado foi inicialmente apontado no processo 030.993/2011-3, apensado a este. Neste Relatório há proposta de alterar sua classificação para OI.

**4.1.4 - (IG-P) Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. (TC 030.884/2011-0)**

**Objeto:** 4/2011, 9/8/2011, CONCORRÊNCIA, Contratação de obras de construção das novas instalações do campus integrado do Instituto Nacional de Câncer - Inca.

Este achado está sendo tratado no processo 030.993/2011-3.

Este achado foi inicialmente apontado no processo 030.993/2011-3, apensado a este. Neste Relatório há proposta para manter a IGP até a comprovação da anulação do certame.

## **5 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS**

A relatoria do presente processo foi definida como sendo do Exmo. Min. Walton Alencar Rodrigues. Como critério de escolha, foi considerado o item 9.20 do Acórdão 2.382/2011-TCU-Plenário, segundo o qual devem as unidades técnicas "conservar a relatoria anterior, quando da autuação de novos processos de fiscalização de obra, sempre que houver processos abertos associados ao mesmo empreendimento". No momento da autuação, havia dois processos abertos de sua relatoria, tratando do mesmo objeto (TCs 025.201/2011-5 e 030.884/2011-0).

## 6 - CONCLUSÃO<sup>1</sup>

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

- Questão 2 Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável. (item 3.6)
- Questão 3 Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. (item 3.1)
- Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global. (item 3.5)
- Questões 4 e 6 Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. (item 3.4)
- Questão 5 Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado. (item 3.3)
- Questão 6 Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.2)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, podem-se mencionar: a anulação do que contém cláusulas ilegais; a revisão de composições e custos unitários dos serviços constantes entre os mais representativos do orçamento-base, resultando em redução de até R\$ 47.964.773,05 do valor inicialmente estimado pela Administração; modificação de exigências do edital tidas com restritivas à competição; correção do critério de aceitabilidade de preços; e melhorias na gestão e nos controles dos processos licitatórios do Inca.

Em decorrência do presente trabalho, esta unidade técnica, em conjunto com trabalho elaborado pela Secex/RJ, identificou as seguintes irregularidades:

- exigências restritivas para habilitação técnica-operacional de serviços com relevância técnica e econômica inexpressiva;
- sobrepreço no valor de R\$ 46.926.322,78 decorrente de preços excessivos frente ao mercado;
- sobrepreço no valor de R\$ 1.038.450,28 decorrente de quantitativos considerados inadequados no orçamento do edital;
- orçamento deficiente, contrariando as exigências dos art. 6º e 7º da Lei 8.666/1993;
- ausência de parcelamento do objeto, tendo em vista a possibilidade de aquisição, em separado, dos equipamentos de grande porte, observando o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e a Súmula-TCU 247; e
- critério de aceitabilidade de preço unitário referido de maneira inadequada, por não atender os objetivos do art. 40, inciso X, da Lei de Licitações.

As constatações foram verificadas em decorrência das questões de auditoria de números 2, 3, 4, 5 e 6. Para a questão de número 1 não foram identificadas irregularidades.

Todos os indícios de falhas apontados têm como objeto o edital da Concorrência 4/2011 do Inca, que cuida da contratação das obras para construir o Campus Integrado do Instituto.

Neste Relatório, foi avaliada a manifestação do Inca realizada em sede oitiva no TC 030.884/2011-0. No citado processo, foi concedida medida cautelar para que o Instituto não abrisse as propostas eventualmente recebidas no certame, o que nem chegou a acontecer. Além disso, deveria o Inca se manifestar sobre os indícios de irregularidades levantados.

A análise da manifestação do órgão conclui que não foram elididas as irregularidades atinentes às exigências restritivas para habilitação técnica-operacional. Por isso, classificou-se essa irregularidade como IGP, nos termos do art. 91, § 1º, inciso IV, da LDO de 2012. Como proposta de mérito, é indicado prazo para que o Instituto anule o certame, de acordo com art. 251 do Regimento Interno do TCU.

O Inca já foi ouvido no TC 030.884/2011-0 (apenso) sobre as irregularidades que engendraram a proposta de anulação do edital. Além disso, com a perda do objeto decorrente da futura anulação do instrumento editalício, não há por que realizar outra oitiva do Instituto para as novas irregularidades apontadas. Sendo assim, para esses indícios, serão propostas recomendações e cientificações.

Não obstante, para os achados classificados como graves, propor-se-á também a realização de audiências dos Administradores Públicos responsáveis.

## **7 - ENCAMINHAMENTO**

### **Proposta da equipe**

Ante o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, propondo:

7.1 assinar prazo de 15 dias, com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/92, c/c o art. 251 do Regimento Interno do TCU, para que o Inca anule a sua Concorrência Pública 4/2011 em função de transgressão ao art. 30, II, e § 1º, I, da Lei 8.666/1993, assim como à Súmula TCU 263, e encaminhe ao TCU, no mesmo prazo, documentação comprobatória das medidas adotadas (item 3.1 do Relatório);

7.2 realizar a audiência, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, IV do Regimento Interno do TCU, do Sr. André Tadeu Bernardo de Sá, CPF 001.296.617-00, Coordenador de Administração Geral do Inca e Presidente da Comissão Especial de Licitação, para que apresente a este Tribunal, no prazo de 15 dias, razões de justificativa por ter elaborado o edital da Concorrência Pública 4/2011 com:

a) exigências de comprovação, para habilitação técnica-operacional, de execução anterior de itens com relevância técnica e econômica inexpressiva, tradicionalmente subcontratados ou em duplicidade, em desacordo com o art. 30, II, e § 1º, I, da Lei 8.666/1993, assim como à Súmula TCU 263;

b) exigência concomitante de garantia para participação no certame e de valor mínimo do capital social ou do patrimônio líquido, descumprindo o art. 31, §2º, da Lei 8.666/1993;

7.3 realizar a audiência, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, IV do Regimento Interno do TCU, das Sras. Denise Gomes de Oliveira Saguie, CPF 863.956.457-49, e Jacqueline da Silva Maia, CPF 854.190.107-63, servidoras da Divisão de Engenharia do Inca, para que apresentem a este Tribunal, no prazo de 15 dias, razões de justificativa por terem aprovado o orçamento da Concorrência Pública 4/2011 com sobrepreço estimado em R\$ 47.964.773,05, decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de quantitativos inadequados, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), conforme relatado nos itens 3.2 e 3.3 do Relatório;

7.4 recomendar ao Inca, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que avalie a viabilidade técnica e econômica de adquirir em separado, para a obra do seu Campus Integrado, equipamentos de grande porte, a exemplo de elevadores, monta cargas e sala cofre, observando o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e a Súmula-TCU 247 (item 3.6 do Relatório);

7.5 dar ciência ao Inca de que:

a) do item 7.6.1.3 do Edital 4/2011 compreende-se que devem os licitantes apresentar atestados de capacidade técnica-operacional para serviços que se deram em obras exclusivamente hospitalares, em desacordo com o entendimento externado pelo próprio Instituto e, portanto, contrariando os art. 21, § 4º, e 40, VII, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.1 do Relatório;

b) o Edital 4/2011 apresentou requisição simultânea de recolhimento de garantia para participação no certame e de apresentação de capital social ou de patrimônio líquido mínimo, em desacordo com o art. 31, §2º, da Lei nº 8.666/1993, conforme tratado no item 3.1 do Relatório;

c) ficou estipulado inicialmente no Edital 4/2011 prazo para visita técnica restritivo, quando deveria ser facultado o maior período possível, com o fito de não restringir a concorrência, descumprindo jurisprudência deste Tribunal, conforme tratado no item 3.1 do Relatório;

d) o orçamento apresentado para a Concorrência Pública 4/2011 contém indícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado no valor de R\$ 46.926.322,78, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), conforme relatado no item 3.2 do Relatório;

e) o orçamento apresentado para a Concorrência Pública 4/2011 contém indícios de sobrepreço decorrente de quantitativos considerados inadequados no valor de R\$ 1.038.450,28, devendo ser dada atenção especial ao correto uso do fator de empolamento nos cálculos dos quantitativos, o qual não se aplica ao volume escavado e sim apenas ao volume transportado, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010, conforme relatado no item 3.3 do Relatório;

f) o orçamento do certame não apresenta todas as composições de preços unitários, contém serviços discriminados na forma de verba e não indica o percentual e a composição da taxa de encargos sociais, descumprindo os arts. 6º, IX, "f", e 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.4 do relatório;

g) não foi elaborada adequada pesquisa de mercado para definir os custos de todos os serviços sem referência em sistemas oficiais, com cotação em três fornecedores distintos ou a apresentação de justificativa para a sua falta, em afronta ao art. 6º, IX, "f", da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência deste Tribunal, conforme tratado no item 3.4 do relatório;

h) o critério de aceitabilidade de preços unitários do Edital 4/2011, que se refere genericamente à mediana do Sinapi e a demais referenciais, não atende ao art. 40, X, da Lei 8.666/1993. Em futura publicação, como critério adequado e objetivo poderão ser considerados os preços unitários do orçamento-base, cujas composições devem respeitar as particularidades do caso concreto e ser aderentes aos preços de mercado, em cumprimento ao art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), conforme relatado no item 3.5 do Relatório;

7.6 - remeter cópia do Relatório, Voto e Acórdão que vierem a ser proferidos:

a) ao Inca, para subsidiar eventual elaboração de novo edital;

b) ao Ministério da Saúde, órgão responsável pelo Instituto Nacional do Câncer;

7.7 comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), na Concorrência Pública 4/2011 do Inca, para a obra de construção do Campus Integrado do Instituto, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, Programa de Trabalho 10.302.1220.125H.0033/2011.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de auditoria realizada no Instituto Nacional do Câncer – Inca, para verificar a regularidade do edital da Concorrência Pública 4/2011, cujo objeto é a contratação de empresa para construção das obras das novas instalações do Campus Integrado do Instituto. O valor estimado para a construção é de R\$ 496.411.671,27, data base de julho/2010, e o regime de execução é o de empreitada por preço global.

No TC-030.884/2011-0, apenso, deferi medida cautelar, determinando a não abertura das propostas porventura recebidas para a Concorrência Pública 4/2011.

A suspensão cautelar do certame licitatório ocorreu, porque:

a) houve exigência de comprovação, para habilitação técnica, de execução anterior de itens com relevância econômica inexpressiva, configurando possível restrição à competição;

b) o objeto licitado não foi parcelado, em desacordo com o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993;

c) foi adotado critério de aceitabilidade de preços unitários de forma subjetiva, ao se referir genericamente à mediana do Sinapi e a demais referenciais, sem limitar os preços unitários aos do orçamento-base do edital, de forma objetiva, possibilitando que os licitantes recorressem a diferentes composições para orçar o mesmo serviço; e

d) a limitação de período de visita técnica à obra por oito dias após a publicação do edital foi considerada restritiva do caráter competitivo da licitação.

O Inca foi instado e se manifestar e suas justificativas permitiram afastar as irregularidades a que se referem as letras “b” e “d”, acima. Para a unidade técnica, a restrição à competição por exigências indevidas e o critério subjetivo de aceitabilidade de preços (letras “a” e “c”, acima) são motivos suficientes para determinar a anulação da Concorrência Pública 4/2011.

Da auditoria, os registros mais relevantes são estes:

a) a perspectiva de revisão de composições e custos do orçamento-base, resultando em possível redução de até R\$ 47.964.773,05 do valor inicialmente estimado;

b) exigências de comprovação, para habilitação técnica-operacional, de execução anterior de itens com baixa relevância técnica ou que, tradicionalmente, são subcontratados, ou ainda em duplicidade com outros itens exigidos;

c) exigência concomitante de depósito garantia e capital social ou patrimônio líquido mínimo.

Quanto às exigências para a comprovação da capacidade técnico-operacional, a jurisprudência do Tribunal foi consolidada na Súmula 263/2011, *in verbis*:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

Tanto os serviços cuja importância econômica é inexpressiva quanto os que exigem comprovação de serviços em edificação de uso específico hospitalar, mas que são, efetivamente, obras

civis comuns a edificações em geral, constituem indevida restrição ao caráter competitivo da licitação. Questionado por licitantes, o Inca afirmou que flexibilizará o julgamento e considerará válidos atestados para serviços realizados em qualquer tipo de obra e que fará os ajustes que o Tribunal determinar.

Pelo art. 45 da Lei 8666/1993, "o julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle."

Por esse dispositivo, não basta a disposição manifesta do Inca em flexibilizar exigências consideradas restritivas. Faz-se necessário alterar o edital, republicá-lo e reabrir os prazos para apresentação de propostas. A lei não quis deixar ao alvedrio da comissão de licitação escolhas que devem ser objetivamente dispostas no edital. As condições nele estabelecidas servirão de parâmetro para avaliar se a proposta preenche ou não os requisitos prévia e objetivamente estabelecidos.

O edital estabelece, no preâmbulo, a obrigatoriedade de depósito garantia para participar da licitação, como previsto no art. 31, inciso III, da Lei 8.666/1993, na modalidade e critérios previstos no *caput* e parágrafo 1º do art. 56 da Lei 8.666/1993, no valor correspondente a um por cento do valor estimado da obra.

Simultaneamente, foi estabelecido, no item "7.1.9.2.1" do edital que as empresas interessadas em participar da licitação deveriam apresentar, caso não atendidos alguns índices financeiros estabelecidos, comprovação de capital social ou de patrimônio líquido mínimo correspondente a dez por cento do valor estimado da obra.

Exigir simultaneamente depósito garantia e capital social ou patrimônio líquido mínimo afronta ao disposto no art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993. Nesse sentido, os acórdãos 108/2006, 2.640/2007, 2.815/2009 e 2099/2009, todos do Plenário.

O orçamento apresentado no certame foi organizado em duas partes: na planilha "A", foram incluídas todas as obras civis, orçadas em R\$ 454,7 milhões e tendo como bonificação e despesas indiretas – BDI – aplicado aos custos a taxa de 24,5%; na planilha "B", foram alocados os fornecimentos de equipamentos de grande materialidade, orçados em R\$ 41,7 milhões, tendo taxa de BDI diferenciada em relação aos demais itens, sendo de 10,2%.

Os valores para o BDI estão adequados às disposições do Acórdão 2.369/2011- Plenário. Os encargos sociais utilizados pelo Inca, de 123,70%, correspondem ao valor previsto pelo Sinapi para mão de obra horista.

Após análise dos preços apresentados no orçamento base, foi identificado indício de sobrepreço, por preços excessivos, no montante de R\$ 46,93 milhões, o que representa 19,74% em relação à amostra analisada e de 9,45% em relação ao preço total da obra, sendo considerado materialmente relevante. Foram verificados os preços de 44 serviços entre os mais relevantes obtidos por meio da curva ABC para a planilha de obras civis, que contemplava 182 itens em sua parte A (80% do total). A amostra verificada é de 47,89% do orçamento total, o que corresponde a aproximadamente R\$ 237,7 milhões.

Os gestores do Inca manifestaram intenção de implementar correções na planilha orçamentária para elidir os indícios de sobrepreço e republicar o edital. Pretendem ajustar os preços dos serviços de "Escavação em Rocha a Céu Aberto", "Refeições para Operários", "Contrapiso em Cimentado", "Carga Manual e Descarga Mecânica" e "Escavação em Rocha Confinada para

Fundações Diretas". Caso realmente aplicadas, poderão elidir parte do sobrepreço apurado. Ainda assim, o sobrepreço por preços excessivos remanescente permanecerá expressivo.

Apurou-se, também, sobrepreço decorrente de quantitativos inadequados no serviço de escavação em rocha confinada para fundações diretas e na quantidade estimada de vales-transporte. O valor calculado do sobrepreço é de R\$ 1.038.450,28, que corresponde a 0,44% da amostra analisada e de 0,21% em relação ao preço total da obra.

A equipe de auditoria registrou, ainda, (i) ausência de composições de preços unitários para serviços ou itens relacionados no orçamento na forma de verba; (ii) ausência de cotações ou cotações insuficientes para definir o preço de mercado para aquisição de materiais e equipamentos sem referência em sistemas oficiais; e (iii) falta de informação, no edital e em seus anexos, sobre a taxa de encargos sociais.

Nos termos da Súmula TCU 258/2010, "as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas".

O entendimento dominante verificado nas decisões do Tribunal é de que, se não for possível obter preços de referência nos sistemas oficiais, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas ou fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória dos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Além disso, não sendo possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. Como precedentes, os acórdãos 1.379/2007, 3.219/2010 e 1.266/2011, todos do Plenário.

O Inca apresentou cotações de preços realizadas no mercado para justificar os valores adotados. Algumas dessas cotações apresentam discriminação do serviço, indicando os insumos necessários. Todavia, como não há padronização e essas informações não estão disponíveis aos licitantes, é necessária a elaboração de uma composição e a apresentação das especificações do serviço.

Para a inadequação ou inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, o Inca afirma que o texto do edital é reprodução do art. 127, *caput*, da Lei 12309/2010, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011. Entende ser o dispositivo legal critério bastante e que o orçamento de referência da licitação estaria fundamentado nos sistemas de preços nele referenciados, mas se dispõe a estabelecer como critério os preços unitários da planilha base do certame, quando republicar o edital, se este for o entendimento do Tribunal.

Considerando as cláusulas restritivas do caráter competitivo da licitação, a Unidade Técnica propõe a anulação do respectivo edital e a audiência de quem o elaborou, para justificar as irregularidades verificadas.

Em cumprimento à medida cautelar deferida no TC-030.884/2011-0, apenso, determinando a não abertura das propostas porventura recebidas para a Concorrência Pública 4/2011, o Inca publicou no Diário Oficial da União, de 21/9/2011, aviso de suspensão da licitação. Em suas manifestações nos presentes autos, apresenta argumentos para justificar as questões de auditoria formuladas e invariavelmente se dispõe a promover os ajustes que o Tribunal determinar.

A manifesta disposição de promover os ajustes que o Tribunal entender necessários à adequação do edital às normas vigentes, demonstra a preocupação do Inca em corrigir as irregularidades registradas na auditoria. Na minha concepção, será suficiente fixar prazo, com fundamento nos arts. 45 da Lei 8443/1992 e 251 do Regimento Interno, para o exato cumprimento da

lei. A forma de implementar as correções, se pela anulação do edital ou pela alteração das cláusulas consideradas irregulares e sua republicação, fica na órbita do poder discricionário do gestor.

Até que sejam implementadas as medidas corretivas, deve-se manter os fatos registrados como indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP, nos termos do art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12465/2011, LDO de 2012.

Considerando as justificativas para a contratação conjunta das obras/serviços com os equipamentos, que representam menos de dez por cento do valor estimado da obra, entendo dispensável a recomendação proposta, para que a entidade “avalie a viabilidade técnica e econômica de adquirir em separado, para a obra do seu Campus Integrado, equipamentos de grande porte, a exemplo de elevadores, monta cargas e sala cofre, observando o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e a Súmula-TCU 247 (item 3.6 do Relatório)”.

Ante o exposto, acolho, no essencial, as proposições da Unidade Técnica e voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de dezembro de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Quadro-Resumo /Detalhamento dos Avisos Recebidos TCU

---

Número do Acórdão: 3280/2011- TCU- Plenário

---

Órgão Reportado (auditado/inquirido): Instituto Nacional do Câncer

**Projeto/Atividade: construção do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer**

**Obra não consta no ANEXO VI-SUBTÍTULOS RELATIVOS A OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES DA LOA 2012**

Funcional-programática 2015 125H 0033 está na LOA 2012 aportada com o valor de R\$52.400.000.

Objeto inquinado: Edital 4/2011 Concorrência INCA com indícios de sobrepreço de R\$ 46,9 milhões.

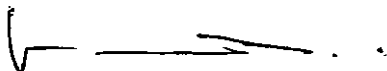
---

**Recomendações/Determinações ao Órgão/Conclusões**

Revoga cautelar deferida;

Fixa prazo de 15 dias para o Instituto Nacional do Câncer perfazer modificações no Edital da Concorrência Pública 4/2011, com a conseqüente republicação do Edital, para:

- a) Corrigir a exigência de comprovação técnico-profissional;
- b) Rever as exigências de atestados de capacidades técnicas;
- c) Corrigir os indícios de sobrepreços;
- d) Inserir no Edital os preços unitários indicando também as taxas de encargos sociais, e modificando os critérios de aceitabilidade de preços para atender ao art. 40 da Lei de Licitações.



---

Em 07/02/2012 Por: André Nascimento

Of. Pres. n. 005 /2012/CMO

Brasília, 7 de fevereiro de 2012.

Ao Excelentíssimo Senhor  
Senador JOSÉ SARNEY  
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 1.802-Seses-TCU-Plenário, de 7/12/2011 – Construção do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer).**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O Tribunal de Contas da União, em obediência ao estabelecido § 1º do art. 94, combinado com o caput do art 96, da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012), encaminhou a esta Presidência, através do **Aviso nº 1.802-Seses-TCU-Plenário, de 7/12/2011**, cópia do Acórdão nº 3.280/2011-TCU-Plenário, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, referente ao **Programa de Trabalho 10.302.1220.125H.0033/2011 – Construção do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer.**

A fim de que esta Comissão exerça de forma plena a sua competência constitucional, necessário se faz que o referido documento seja antes autuado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, e, posteriormente, prossiga observando os trâmites regimentalmente determinados.

Assim sendo, encaminho, em anexo, para autuação, os originais do **Aviso nº 1.802-Seses-TCU-Plenário, de 7/12/2011, do Tribunal de Contas da União.**

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.



Senador VITAL DO RÉGO  
Presidente

# LEGISLAÇÃO CITADA

## Lei Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992.

Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

.....  
Art. 43. Ao proceder à fiscalização de que trata este capítulo, o Relator ou o Tribunal:

I - determinará as providências estabelecidas no Regimento Interno, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ou for constatada, tão-somente, falta ou impropriedade de caráter formal;

II - se verificar a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa.

Parágrafo único. Não elidido o fundamento da impugnação, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso III do art. 58 desta Lei.

.....  
Art. 45. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

§ 1º No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido:

I - sustará a execução do ato impugnado;

II - comunicará a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

III - aplicará ao responsável a multa prevista no inciso II do art. 58 desta Lei.

§ 2º No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§ 3º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.  
.....

**LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

.....

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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

.....

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;

IV - Alienação - toda transferência de domínio de bens a terceiros;

V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 23 desta Lei;

VI - Seguro-Garantia - o seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos;

VII - Execução direta - a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios;

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

c) (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;

IX - Projeto Básico - 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;

.....

### Seção III Das Obras e Serviços

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 seqüência:

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.

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 7º Não será ainda computado como valor da obra ou serviço, para fins de julgamento das propostas de preços, a atualização monetária das obrigações de pagamento, desde a data final de cada período de aferição até a do respectivo pagamento, que será calculada pelos mesmos critérios estabelecidos obrigatoriamente no ato convocatório.

§ 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

.....  
Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

VII - impacto ambiental.

.....

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º O aviso publicado conterà a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) concurso; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

II - trinta dias para: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - cinco dias úteis para convite. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

.....

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

.....

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

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

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;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas

de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

II - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

§ 7º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

II - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 11. (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 12. (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

.....

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de

índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 6º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

.....

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

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XII - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

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

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

§ 3º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

§ 4º Nas compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta, poderão ser dispensadas: (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - o disposto no inciso XI deste artigo; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

II - a atualização financeira a que se refere a alínea "c" do inciso XIV deste artigo, correspondente ao período compreendido entre as datas do adimplemento e a prevista para o pagamento, desde que não superior a quinze dias. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

.....  
Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

§ 1º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 2º Todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

§ 4º O disposto neste artigo aplica-se à concorrência e, no que couber, ao concurso, ao leilão, à tomada de preços e ao convite. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 5º Ultrapassada a fase de habilitação dos concorrentes (incisos I e II) e abertas as propostas (inciso III), não cabe desclassificá-los por motivo relacionado com a habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

§ 6º Após a fase de habilitação, não cabe desistência de proposta, salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão.

.....

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

§ 2º Não se considerará qualquer oferta de vantagem não prevista no edital ou no convite, inclusive financiamentos subsidiados ou a fundo perdido, nem preço ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes.

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se também às propostas que incluem mão-de-obra estrangeira ou importações de qualquer natureza. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

.....

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º No caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

§ 3º No caso da licitação do tipo "menor preço", entre os licitantes considerados qualificados a classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos, prevalecendo, no caso de empate, exclusivamente o critério previsto no parágrafo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação "técnica e preço", permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 5º É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.

§ 6º Na hipótese prevista no art. 23, § 7º, serão selecionadas tantas propostas quantas necessárias até que se atinja a quantidade demandada na licitação. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

.....

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

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

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;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 1º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado

pele Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

§ 5º Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens.

.....

### Seção III Da Alteração dos Contratos

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso

fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§ 7º (VETADO)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

---

#### **LEI Nº 12.309, DE 9 DE AGOSTO DE 2010.**

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências

---

Art. 127. O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido e divulgado, na internet,

pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

§ 1º O disposto neste artigo não impede que a Administração Federal desenvolva sistemas de referência de preços, aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção daqueles de que trata o **caput**, devendo sua necessidade ser demonstrada por justificativa técnica elaborada pelo órgão mantenedor do novo sistema, o qual deve ser aprovado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e divulgado pela **internet**.

§ 2º Nos casos de itens não constantes dos sistemas de referência mencionados neste artigo, o custo será apurado por meio de pesquisa de mercado e justificado pela Administração.

§ 3º Na elaboração dos orçamentos de referência, serão adotadas variações locais dos custos, desde que constantes do sistema de referência utilizado.

§ 4º Deverá constar do projeto básico a que se refere o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive de suas eventuais alterações, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias, as quais deverão ser compatíveis com o projeto e os custos do sistema de referência, nos termos deste artigo.

§ 5º Ressalvado o regime de empreitada por preço global de que trata o art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 1993:

I - a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária;

II - o licitante vencedor não está obrigado a adotar os custos unitários ofertados pelo licitante vencido; e

III - 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 unitários do orçamento-base da licitação exceder o limite fixado no **caput** e § 1º deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

§ 6º No caso de adoção do regime de empreitada por preço global, previsto no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei nº 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.

§ 7º O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.

---

**LEI Nº 12.465, DE 12 DE AGOSTO DE 2011.**

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências.

.....

Art. 91. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2011 deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2011 a 2013, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

§ 1º Os Poderes e o MPU, encaminharão, quando solicitados pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa em apreciação pelo órgão colegiado, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º deste artigo atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União, acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no **caput** deste artigo.

§ 5º As proposições legislativas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial deverão conter cláusula de vigência de no máximo cinco anos, sendo facultada sua compensação mediante o cancelamento de despesas em valor equivalente.

§ 6º (VETADO)

§ 7º (VETADO)

§ 8º Aplicam-se as disposições deste Capítulo às proposições decorrentes do disposto no **art. 21, XIII e XIV, da Constituição**.

§ 9º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no **caput** deste artigo que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

§ 10. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos **arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000**, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente; e

II - no âmbito dos demais Poderes e do MPU, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 14 desta Lei.

§ 11. (VETADO)

.....

Art. 125. O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários,

previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

§ 1º O disposto neste artigo não impede que a Administração Federal desenvolva sistemas de referência de preços, aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção daqueles de que trata o caput deste artigo, devendo sua necessidade ser demonstrada por justificativa técnica elaborada pelo órgão mantenedor do novo sistema, o qual deve ser aprovado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e divulgado pela internet.

§ 2º Nos casos de itens não constantes dos sistemas de referência mencionados neste artigo, o custo será apurado por meio de pesquisa de mercado, ajustado às especificidades do projeto e justificado pela Administração.

§ 3º Na elaboração dos orçamentos de referência, serão adotadas variações locais dos custos, quando constantes do sistema de referência utilizado e, caso não estejam previstas neste, poderão ser realizados ajustes em função das variações locais, devidamente justificados pela Administração.

§ 4º Deverá constar do projeto básico a que se refere o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, inclusive de suas eventuais alterações, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias, as quais deverão ser compatíveis com o projeto e os custos do sistema de referência, nos termos deste artigo.

§ 5º Ressalvado o regime de empreitada por preço global de que trata o art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

I - a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária;

II - o licitante vencedor não está obrigado a adotar os custos unitários ofertados pelo licitante vencido; e

III - 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 unitários do orçamento-base da licitação exceder o limite fixado no caput e § 1º deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

§ 6º No caso de adoção do regime de empreitada por preço global, previsto no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 21 de junho 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 21 de junho 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 21 de junho 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.

§ 7º O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.

§ 8º Entende-se por composições de custos unitários correspondentes, a que se refere o **caput** deste artigo, aquelas que apresentem descrição semelhante a do serviço a ser executado, com discriminação dos insumos empregados, quantitativos e coeficientes aplicados.

---

**LEI Nº 12.595, DE 19 DE JANEIRO DE 2012.**

Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012.

*(À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização)*

Publicado no DSF, em 09/02/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS:10179/2012