



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO Nº 18.227/2017

PARECER Nº 151/2018-G3P

EMENTA: Concorrência nº 12/2017 - ASCAL/PRES - do tipo menor preço unitário – para contratação de empresa de engenharia para construção do Ginásio Poliesportivo do Gama, localizado no Complexo Esportivo - Setor Central do Gama - DF. Análise de Edital. Determinações. Alteração do Edital. Manutenção do critério de desclassificação das propostas com BDI acima dos parâmetros definidos pela NOVACAP. Impossibilidade. Critério não previsto na Lei de Licitações para o exame das propostas de preços e contrário a decisões do Tribunal de Contas. Pela reiteração da determinação.

Examina-se, no presente feito, o Edital de Concorrência nº 12/2017-ASCAL/PRES, tendo como objetivo a contratação de empresa de engenharia para construção do Ginásio Poliesportivo do Gama, localizado no Complexo Esportivo - Setor Central do Gama - DF, em lote único, na forma de execução indireta, na modalidade concorrência, tipo menor preço, sob regime de empreitada por preço unitário e prazo da execução de 480 (quatrocentos e oitenta) dias corridos.

2. Na última sessão plenária, o Tribunal proferiu a Decisão nº 3.370/2017, nos seguintes termos, **verbis**:

“II – com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, c/c o art. 277 do RI/TCDF, determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap que suspenda a Concorrência n.º 012/2017 – ASCAL/PRES, até ulterior deliberação desta Corte, para adoção das medidas corretivas a seguir, ou, se preferir, encaminhamento de justificativas devidamente fundamentadas para manutenção da redação atual, em obediência ao disposto no art. 50 da Lei n.º 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo), recepcionada no DF pela Lei Distrital n.º 2.834/2001:

a) afaste a regra editalícia de desclassificação dos licitantes em razão dos percentuais de BDI apresentado, e somente desclassifique a proposta que eventualmente tenha apresentado BDI em percentual superior ao de referência após a completa análise dos preços unitários e global ofertados, em atenção ao princípio da economicidade e art. 3º da Lei n.º 8.666/1993;

b) estabelecer no presente Edital critério objetivo de medição do item “ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA OBRA”, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n.º 8.666/1993 e no Acórdão TCU n.º 2.622/2013 – Plenário;

c) encaminhe as cotações de preços que fundamentaram os custos praticados na planilha orçamentária de referência para os serviços/insumos a seguir: c.1. brise fixo com painéis tubulares retangulares de alumínio cor branca 50x30mm - fornecimento e instalação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

c.2. assento esportivo para arquibancada modelo ps iguassu seat ou equivalente técnico - fornecimento e instalação; c.3. plataforma elevatória para escadas internas ou externas percurso de até 3,5m - fornecimento e instalação; c.4. telha composta trapezoidal termo-acústica tipo sanduiche amarela h=50mm;

d) elabore orçamentos nas duas condições de recolhimento de tributos previdenciários, adotando como referência o que obtiver o menor valor global, em consonância com o princípio da economicidade e a Decisão TCDF n.º 1.663/2017;

III – determinar ao engenheiro responsável técnico da Novacap pela elaboração da planilha orçamentária do certame em referência que afira a possibilidade de ampliação do número de reaproveitamentos das chapas de madeira resinada, para, em consequência, revisar as composições de referência de todos os serviços contemplados na planilha orçamentária relativos à fôrma de madeira resinada em atenção ao princípio da economicidade, ou, caso contrário, apresente argumentos devidamente motivados e comprovados com vistas a justificar a manutenção do índice de reaproveitamento para a fôrma de madeira resinada previsto no instrumento convocatório (2 vezes);

IV – autorizar: a) o envio de cópia da Informação n.º 179/2017, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Novacap e ao responsável indicado no item III, a fim de subsidiar o cumprimento das diligências em tela; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF, para as providências cabíveis.”

3. Em atenção à determinação, a NOVACAP encaminhou ao Tribunal, por intermédio do Ofício nº 1.230/2017 – GAB/PRES, as medidas adotadas com vistas ao saneamento do edital, bem como considerações acerca do item II.a.

4. A Unidade Técnica, ao proceder ao exame, considerou suficientes as medidas corretivas adotadas em cumprimento aos itens II.b, II.d e III e insuficientes aquelas referentes aos itens II.a e II.c, todas da Decisão nº 3.370/2017.

5. Para atender ao item II, alínea “a”, da Decisão nº 3.370/2017, sugeriu que a NOVACAP exclua a regra de desclassificação dos licitantes em razão dos percentuais de BDI apresentado, e somente desclassifique a proposta que eventualmente tenha apresentado BDI em percentual superior ao de referência após a completa análise dos preços unitários e global ofertados. Dessa forma, entendeu que estaria atendido o princípio da economicidade e o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, bem como o entendimento da Corte de Contas na Decisão nº 6.229/2014 e do Tribunal de Contas da União nos Acórdãos TCU nºs 1.804/2012 – Plenário e 2.738/2015 – Plenário.

6. Relativamente ao item II, alínea “c”, da Decisão nº 3.370/2017, propôs a adequação da planilha orçamentária de modo a adotar o menor valor cotado para os itens de custo “plataforma elevatória”, “assento esportivo para arquibancada”, “brise fixo com painéis tubulares” e “telha composta trapezoidal termo-acústica”, por se mostrarem mais vantajosos para a Administração.

7. Apesar das sugestões para a correção do ato convocatório mencionadas retro, considerou possível autorizar desde logo a continuidade da licitação, condicionada ao cumprimento integral das determinações sugeridas, bem como daquelas já informadas para atender aos itens da Decisão nº 3.370/2017, sem embargo da reabertura do prazo para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

apresentação de propostas, nos termos do art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/93, e do encaminhamento da documentação comprobatória ao Tribunal.

8. Por meio da Despacho Singular nº 117/2018-GCIM, o ilustre Conselheiro Inácio Magalhães determinou o envio dos autos ao Ministério Público para emissão de parecer.

9. A partir da resposta da NOVACAP e dos documentos juntados aos autos, constata-se o atendimento dos itens II.b, II.d e III da Decisão nº 3.370/2017.

10. A Companhia incluiu no edital os subitens 10.8.22 e 17.3, deixando claro o pagamento do item “administração local da obra” de forma proporcional à execução financeira da obra, consoante o cronograma físico-financeiro detalhado (item II.b). No mesmo sentido, elaborou orçamentos “com” e “sem” desoneração, chegando aos valores de R\$ 14.079.509,70, e R\$ 13.921.470,64, respectivamente, sendo a opção “sem desoneração” a mais vantajosa para a Companhia (item II.d). Por último, revisou as composições de referência, passando a considerar o mínimo de cinco reaproveitamentos para estrutura de concreto fôrmas de madeira resinadas (item III).

11. Relativamente aos itens II.a e II.c, algumas considerações são necessárias ante a análise realizada pela Unidade Técnica.

12. Em relação ao item II.c, a NOVACAP encaminhou as cotações de preços dos itens mencionados na decisão, obtidos de fornecedores no mercado, atendendo assim a determinação plenária, porém adotou como preço de referência a mediana dos três preços cotados. Após analisar a resposta, a proposta da Unidade Técnica é no sentido de que seja adotado como parâmetro o menor preço e não a média ou mediana dos valores cotados.

13. Considero a proposta em harmonia com o entendimento deste Órgão ministerial, pois não há razão para escolher preço que não seja o menor entre as cotações obtidas no mercado. Além disso, a adoção do menor preço como parâmetro de referência atende ao princípio da economicidade e tende a reduzir os custos da obra.

14. Por último, a NOVACAP contestou a determinação formulada no item II.a da Decisão, optando por apresentar justificativa para a manutenção do edital na forma com concebido. Aduziu, em síntese, que a metodologia utilizada para estabelecer o BDI referencial é tema pacificado nos certames promovidos pela Companhia e obedece ao Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 2622/2013 – Plenário. A Companhia salientou que jamais foi questionada por empresas interessadas em licitações sobre a limitação imposta e, além disso, entendeu que permitir a apresentação de valores superiores ao BDI referencial pode dar ensejo ao jogo de planilhas.

15. O Acórdão TCU nº 2.622/2013 – Plenário, mencionado nas considerações da NOVACAP, resultou de aprofundado estudo realizado no âmbito do Tribunal de Contas da União acerca das taxas referenciais de BDI aplicadas a contratos de obras públicas e de fornecimento de materiais e equipamentos, firmados com a administração pública federal. As taxas referenciais obtidas no estudo passaram a servir de parâmetro para o controle externo avaliar os custos dos contratos, sem que seus valores máximos fossem interpretados como critério de desclassificação das propostas de preços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

16. No estudo ficou consignado que “uma possível taxa de BDI acima do referencial estabelecido no orçamento-base da licitação não é motivo suficiente para a desclassificação de propostas de preços caso o preço global ofertado não se revele excessivo”¹. Por isso, caso exista na proposta taxa de BDI fora dos patamares previstos, a análise dos seus componentes deve ser feita de modo pormenorizado, levando em conta o caso concreto. Implica dizer que, estando o percentual do BDI acima dos parâmetros estabelecidos no estudo, exame mais aprofundado dos custos deverá ser realizado a fim de evitar o sobrepreço.

17. Na Informação nº 179/2017 – DIACOMP4, elaborada em fase anterior nestes autos, a Unidade Técnica destacou que o TCU, em manifestações posteriores ao Acórdão TCU nº 2.622/2013 – Plenário, reafirmou este entendimento e determinou a exclusão de regras editalícias que previam a desclassificação de propostas em razão dos percentuais de BDI elevado (Acórdãos nos 1.804/20123 – Plenário e 2.738/2015 – Plenário). No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do DF tem se manifestado sobre o tema no sentido de que seja afastada a regra editalícia relativa à desclassificação de propostas em razão dos percentuais de BDI (Decisão nº 6.229/2014).

18. Importante destacar que este entendimento está em consonância com as disposições da Lei de Licitações, especialmente na parte referente aos critérios de desclassificação das propostas de preços. Sobre este tema, peço vênia para transcrever excerto da análise realizada pelo Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia procedida por meio da Informação nº 32/2014-NFO, nos autos do Processo nº 26.749/2014, a saber:

42. Para a melhor compressão da análise empreendida pelo NFO, os principais apontamentos serão reproduzidos a seguir:

38. No subitem 4 do item 7.1 do edital consta que “A taxa de BDI ofertada pela licitante, tanto para serviços quanto para materiais/equipamentos não poderão ser superiores às adotadas pela Caesb, sob pena de desclassificação da Proposta de Preços”.

39. Nesse mesmo sentido, a alínea “a.6” do item 8.4.1 do edital, relaciona, como um dos critérios de desclassificação das propostas, a apresentação de “taxas de Bonificação por despesas indiretas, tanto para materiais/equipamentos como para obras e serviços de engenharia superiores às apresentadas pela Caesb”.

40. Acontece que a Lei de Licitações e Contratos não cita os valores de BDI como critério de desclassificação das propostas de licitantes.

41. No inciso II do Art. 48 do referido diploma legal, consta que serão desclassificadas as “propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis (...)” (g.n.).

42. Já o inciso X do Art. 40 da mesma lei reza que o edital deve conter “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 (...)” (g.n.).

¹ Acórdão 2.622/2013-Plenário (Relatório)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

43. Assim, a análise de aceitabilidade da proposta deve se dar sobre o preço, e não sobre um de seus componentes ($\text{Preço} = \text{Custo Direto} \times (1 + \text{BDI})$).

(...)

48. Em vista disso, cabe determinar que a Jurisdicionada afaste a regra editalícia de desclassificação de propostas em razão dos percentuais de BDI, cabendo à Administração avaliar as propostas com razoabilidade, e que preveja, no instrumento convocatório, que, caso a proposta do licitante vencedor tenha BDI superior ao do orçamento-base, este último percentual será o adotado quando houver a inclusão de serviços novos por meio de termo aditivo.

43. A limitação do BDI, da forma praticada pela CAESB, é contrária à jurisprudência desta Corte e a Lei nº 8.666/93, ainda que possua o mesmo efeito prático daquele que seria alcançado com o atendimento da recomendação do TCDF, e mesmo que o principal fator avaliado no julgamento das propostas seja o menor preço total.

44. Sendo assim, mantém-se o entendimento de que a Jurisdicionada deve suprimir a regra editalícia de desclassificação de propostas em razão dos percentuais de BDI, cabendo à Administração avaliar as propostas com razoabilidade, e que preveja, no instrumento convocatório, que, caso a proposta do licitante vencedor tenha BDI superior ao do orçamento-base, este último percentual será o adotado quando houver a inclusão de serviços novos por meio de termo aditivo.

19. Esta consideração do NFO, ao tempo em que demonstra não haver na Lei de Licitações fundamento para a desclassificação de propostas de preços com base unicamente na taxa de BDI, apresenta solução para eventual hipótese de majoração dos preços durante a execução, a fim de evitar o jogo de planilhas. A mesma solução é proposta nesta oportunidade pela Unidade Técnica, ou seja, caso a proposta do licitante vencedor tenha BDI superior ao do orçamento-base, este último percentual será o adotado quando houver a inclusão de serviços novos por meio de termo aditivo. Este é um procedimento capaz de evitar o referido jogo de planilhas.

20. Por último, entendo possível autorizar a continuidade do certame, condicionada à alteração do edital nos termos propostos nestes autos, devendo ser reaberto o prazo inicialmente previsto nos termos do art. 21, §4º, da Lei de Licitações.

21. Pelo exposto, este Membro do Ministério Público de Contas, em harmonia com o Corpo Instrutivo, propõe o acolhimento das sugestões apresentadas na Informação nº 48/2018, a fim de que o Tribunal considere suficientes as medidas corretivas anunciadas pela NOVACAP em cumprimento aos itens II.b, II.d e III e insuficientes aquelas adotadas para os itens II.a e II.c, todos da Decisão 3.370/2017. Sem embargo do acolhimento da sugestão do parágrafo anterior, reitere a medida determinada no item II, alínea 'a', da Decisão nº 3.370/2017 e adeque a planilha orçamentária do certame para adotar o menor valor cotado no mercado.

É o parecer.

Brasília, 27 de fevereiro de 2018.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

**Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador**