



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

OFÍCIO Nº 182/2020

Curitiba, 19 de outubro de 2020.

Senhor Reitor,

Tendo em vista as atribuições desta Corte de Contas e a competência institucional da 7ª Inspeção de Controle Externo de fiscalizar a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), no quadriênio 2019-2022, conforme a Portaria nº 1.052/2019 deste Tribunal, esta Inspeção de Controle apresenta as seguintes **RECOMENDAÇÕES:**

Assunto: Concorrência nº 06/2020 – UNIOESTE/ Reitoria

a) Condição:

Foi analisado o edital da Concorrência nº 06/2020 da UNIOESTE/ Reitoria, cujo objeto é a empreitada por preço unitário, para a execução de infraestrutura de rede lógica e comunicação da UNIOESTE (*campi* de Marechal Cândido Rondon e Toledo).

Foram verificadas preliminarmente as situações que se passa a detalhar:

Excelentíssimo Senhor Reitor
ALEXANDRE ALMEIDA WEBBER
Reitor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

1. Segundo destacado em estudo preliminar elaborado por Analista de Controle da área de Engenharia deste Tribunal de Contas, o critério de julgamento adotado no instrumento convocatório é o de menor preço global (item 10.1). Isto é, a proponente deverá apresentar sua proposta para o conjunto das três obras que compõem o objeto da presente licitação, sob pena de ser desclassificada.

Ressalta-se que essas três obras ocorrerão em prédios diferentes, dois deles em Marechal Cândido Rondon, distantes entre si de mais de 1 km, e um prédio em Toledo, distante quase 40 km dos dois outros prédios.

Além disso, de acordo com o item 8.1 c), do edital, o prazo para a execução das três obras é de 60 dias. Verifica-se que os serviços serão simultâneos nos três prédios mencionados, uma vez que os três cronogramas possuem percentuais previstos para medições aos 30 dias e aos 60 dias, contados do início das obras.

Logo, o objeto licitado, conjunto de três obras diferentes de instalação de cabeamento para conexão lógica (computacional), é divisível. Na realidade, o objeto licitado já foi informalmente dividido no edital, tanto que a obra em cada prédio diferente tem seu próprio projeto, memorial descritivo, orçamento e cronograma.

A reunião das três obras diferentes em um único lote não oferece economia de escala porque são três obras distintas. Não se trata de executar várias repetições de um mesmo projeto. Trata-se de execução de três projetos diferentes, em prédios diferentes.

Do ponto de vista técnico, se as obras forem executadas por empresas diferentes, não haverá prejuízo para o conjunto, contanto que em cada prédio atue apenas uma empresa.

Em síntese:

- **o conjunto de obras é divisível em três lotes**, cada lote referente à obra em um dos três prédios, que são independentes e separados entre si (de mais de 1 km, na mesma cidade e de quase 40 km, em outra cidade);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

- a divisão em três lotes não acarreta prejuízo para o conjunto ou complexo, do ponto de vista técnico, contanto que em cada prédio atue apenas uma empreiteira;

- a divisão em três lotes não acarreta perda de economia de escala porque são três obras em prédios diferentes e distantes entre si, segundo três projetos e orçamentos diferentes.

Contudo, não consta no instrumento convocatório quaisquer justificativas para a adoção do critério de julgamento de menor preço global (lote único).

De acordo com a Súmula nº 247 do TCU:

é obrigatória a admissão da adjudicação por item e, não, por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, o fornecimento ou a aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação se adequar a essa divisibilidade. (sem grifo no original)

Como as três obras que compõem o objeto, em tese, são plenamente divisíveis, não havendo risco de perda de economia de escala, a Entidade deveria adotar o critério de julgamento de menor preço por lotes.

2. O item 7.1.3, do Edital, prevê que, para efeito de comprovação de qualificação técnica, as características mínimas a serem comprovadas pelos licitantes devem referir a uma experiência anterior de *“execução de instalação de rede lógica em edificação de ÓRGÃO PÚBLICO, e/ou COMERCIAL e/ou INDUSTRIAL (pelo menos em uma destas três características), com no mínimo 100 pontos”*.

De acordo com o art. 76, § 2º, da Lei Estadual nº 15.608/2007:

A exigência relativa à capacitação técnica limitar-se-á, alternativa ou conjuntamente, à apresentação pelo licitante de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes às do objeto da licitação, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

Nesse sentido, o TCU tem decidido que a comprovação de experiência em índice superior a 50% dos quantitativos a executar é exigência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

excessiva, a restringir indevidamente o caráter competitivo da licitação, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas devem estar tecnicamente explicitadas, seja no processo licitatório, seja no próprio edital e seus anexos (Acórdãos do TCU – Plenário – nº 1284/2003, 2088/2004, 2656/2007, 608/2008, 2215/2008, 2099/2009, 2147/2009, 1432/2010 e 1552/2012).

Contudo, de acordo com os projetos e orçamentos das três obras, a quantidade de tomadas de rede RJ45 a serem instaladas é:

- Lote (Item 01 - CPEDTCA, em Marechal Cândido Rondon): 71 tomadas;
- Lote (Item 02 - História e Geografia, em Mal. C. Rondon): 192 tomadas;
- Lote (Item 03 – PGDFRON, em Toledo): 111 tomadas.

Então, levando-se em consideração a necessidade de observância do apontamento 01 (critério de julgamento de menor preço por lotes), a experiência mínima requerida para habilitação técnica deveria ser de

- Lote (Item 01 - CPEDTCA, em Marechal Cândido Rondon): 35 tomadas;
- Lote (Item 02 - História e Geografia, em Mal. C. Rondon): 96 tomadas;
- Lote (Item 03 – PGDFRON, em Toledo): 55 tomadas.

4. No sítio eletrônico da Entidade, foram constatados 3 pares de arquivos com nomes e tamanhos idênticos:

- dois arquivos com nome “Projeto Rede Lógica.pdf”;
- dois arquivos com nome “Memorial Descritivo CPDTECA.pdf”(sic); e
- dois arquivos com nome “Orçamentos – Cronograma.pdf”.

Para apresentar uma proposta bem embasada, o licitante precisaria comparar os arquivos de cada par citado para verificar se são realmente iguais em todos os detalhes, o que é tarefa hercúlea, imprecisa e não exigível de um licitante. E, se o licitante detectar ou achar que detectou diferenças entre os arquivos de um par, ficaria a ele a dúvida sobre que arquivo adotar como válido para a licitação. Neste caso, inevitavelmente, haveria a protocolização de pedido de esclarecimentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

6. De acordo com a cláusula décima quarta da Minuta do Contrato (Anexo XIII, do edital), o prazo de vigência contratual é fixado em 120 dias.

Além disso, a cláusula sétima estabelece o prazo de execução das obras em 60 dias e o período de observação entre os recebimentos provisório e definitivo é fixado em 60 dias.

Desse modo, o prazo de vigência do contrato não inclui qualquer possibilidade de eventuais atrasos nas obras.

Os itens 3 e 5 apontados no APA nº 14.740 tiveram suas justificativas acatadas, portanto foram suprimidos do presente Ofício.

b) Critério:

Sobre o critério de julgamento de menor preço por lotes, de acordo com a Súmula nº 247 do TCU:

é obrigatória a admissão da adjudicação por item e, não, por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, o fornecimento ou a aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação se adequar a essa divisibilidade. (sem grifo no original)

Sobre capacitação técnica, deve-se observar o disposto no art. 76, § 2.º, da Lei Estadual nº 15.608/2007:

A exigência relativa à capacitação técnica limitar-se-á, alternativa ou conjuntamente, à apresentação pelo licitante de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes às do objeto da licitação, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

Quanto à publicação e disponibilização do edital e de seus anexos, art. 31, §§ 2.º, II, e 3.º, da Lei Estadual nº 15.608/2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

c) Causa:

Não atendimento ao que determina a legislação vigente quando da elaboração do edital analisado.

d) Efeito:

A ausência do atendimento à legislação quando da elaboração do edital pode levar à apresentação de propostas incoerentes e inadequadas referente ao objeto a ser contratado, passível de gerar prejuízo ao erário.

e) Manifestação da Entidade:

Foi encaminhado o Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA nº 14.740 – solicitando manifestação da UNIOESTE quanto à situação verificada. Por meio do arquivo intitulado “*Anexo I – Memo 237 – 2020.pdf*”, o Diretor de Planejamento Físico apresenta as justificativas conforme seguem:

Em relação ao item 1:

Nota-se que, embora em locais distintos, trata-se dos mesmos serviços/insumos a serem executados/instalados em todos os itens do objeto deste certame.

Neste sentido, o tratamento como único objeto, visa, a economia de escala no procedimento licitatório, pois, como é de conhecimento popular e regramento de mercado, a aquisição de diversas unidades pode muitas vezes proporcionar desconto superior à aquisição de uma única unidade.

Quanto ao item 2:

No entendimento, de objeto único a ser executado e entregue pela contratada, muito embora em edificações distintas, deverá a licitante comprovar que possui experiência para execução do objeto em tela: “Execução de Infraestrutura de Rede Lógica e Comunicação da Unioeste (Campi de Marechal Cândido Rondon e Toledo)”.

Conforme verifica-se em planilhas/projetos, e citado pelo analista do TCE, a quantidade total de pontos/tomadas de rede lógica a serem instalados nos três itens que compõem o lote e objeto do certame, é de 374 elementos.

Portanto, a solicitação de comprovação de qualificação técnica, demonstrando a instalação de rede lógica com no mínimo 100 pontos é válida e factível, não enquadrando-se como exigência excessiva e de caráter restritivo ao entendimento do TCU, tendo em vista corresponder a menos de 50% dos quantitativos a serem executados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Em relação ao item 4:

De fato, constam no sítio eletrônico da Universidade, arquivos com nomes idênticos, porém, não há necessidade de comparação minuciosa e incerta de arquivos para verificação e distinção. A simples abertura do arquivo já demonstra a qual item do objeto da licitação se refere, não gerando empecilhos ou morosidade ao proponente.

E, finalmente, quanto ao item 6:

Considerando que o prazo de execução da obra é de 60 dias corridos e o prazo de vigência do contrato é de 120 dias corridos, sabendo que o período de recebimento definitivo do objeto, dar-se-á 60 dias após o recebimento provisório do mesmo, o apontamento realizado pelo analista do TCE é pertinente, porém, esclarecemos que, caso eventuais atrasos ocorram no decorrer da execução da obra, a futura contratada, devidamente embasada, poderá solicitar dilação do prazo de execução da obra e, em caso de aceite pela contratante, poderá ser efetuada, assim como a prorrogação da vigência.

f) Análise da Manifestação da Entidade:

Após análise dos argumentos apresentados pela UNIOESTE, seguem as conclusões da equipe de fiscalização quanto aos apontamentos feitos por esta Inspeção de Controle.

Quanto ao item 01, conclui-se que apesar de haver similaridade entre materiais, a economia de escala não ocorre porque não se trata de licitação para aquisição de materiais. Trata-se aqui de obras que incluem materiais e mão-de-obra, entre outros elementos, para a execução de três projetos diferentes em três prédios diferentes em duas cidades diferentes.

Se o argumento de similaridade de materiais fosse válido para justificar a economia de escala em obras diferentes, não seria necessário dividir em lotes as construções de três prédios novos em cidades diferentes, todos com estrutura e fundação de concreto armado, vedações verticais em alvenaria de blocos cerâmicos e cobertura metálica. Nesse caso exemplificado, nos três prédios seriam utilizados os mesmos materiais de construção: areia, cimento, pedra britada, aço, cal, blocos cerâmicos, telhas metálicas, etc.. Seriam executados serviços semelhantes: confecção e lançamento de concreto, confecção e disposição de armaduras, execução de paredes de alvenaria, etc.. Mas não seria aceitável licitar as três obras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

em lote único, no caso exemplificado, porque não se trataria de simples aquisição de materiais de construção, seriam obras com execução de projetos diferentes em prédios diferentes e até em cidades diferentes.

O argumento apresentado pela Entidade não justifica a adoção de lote único porque, no presente caso:

- o conjunto de obras é divisível em três lotes, cada lote referente à obra em um dos três prédios, que são independentes e separados entre si (de mais de 1 km, na mesma cidade e de quase 40 km, em outra cidade);
- a divisão em três lotes não acarreta prejuízo para o conjunto ou complexo, do ponto de vista técnico, contanto que em cada prédio atue apenas uma empreiteira;
- a divisão em três lotes não acarreta perda de economia de escala porque são três obras em prédios diferentes e distantes entre si, segundo três projetos diferentes e três orçamentos diferentes.

A manutenção de lote único limita a concorrência e pode resultar em ofertas menos vantajosas para a Entidade.

Para que seja atendida a Súmula n. 247 do TCU, **é necessário dividir o objeto da licitação em lotes.**

Frente à necessidade de alterações ou complementações de informações no Edital, **recomendo que seja alterada a data de abertura de propostas** de modo a atender a legislação (Lei Federal nº 8.666, art. 21, § 2.º e Lei Estadual nº 15.608, art. 31).

Já em relação ao item 2, o argumento da Entidade se baseia em seu próprio “*entendimento, de objeto único a ser executado*”. Como mostrado no item anterior, não foi justificada a adoção de lote único. Pelo contrário, é necessário licitar três lotes.

Logo, permanece a necessidade de que a exigência de experiência do licitante não ultrapasse, para cada obra (lote):

- Lote (Item 01 - CPEDTCA, em Marechal Cândido Rondon): 35 tomadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

- Lote (Item 02 - História e Geografia, em Mal. C. Rondon): 96 tomadas;
- Lote (Item 03 – PGDFRON, em Toledo): 55 tomadas.

Portanto, considerando as decisões recursivas do TCU, **é necessário alterar o edital de modo que a experiência exigida do licitante não ultrapasse 50% da quantidade de tomadas de rede RJ45 a serem instaladas em cada um dos lotes.**

Quanto ao item 4, a Entidade reconhece a disponibilização em seu sítio eletrônico de 3 pares de arquivos com nomes e tamanhos idênticos (dois arquivos com nome “*Projeto Rede Lógica.pdf*”, dois arquivos com nome “*Memorial Descritivo CPDTECA.pdf*” e dois arquivos com nome “*Orçamentos – Cronograma.pdf*”).

O argumento apresentado na resposta expressa opinião e não elimina a necessidade de cada licitante comparar os arquivos de cada par citado para verificar se são iguais em todos os detalhes, o que é tarefa hercúlea, imprecisa e não exigível de um licitante.

Assim, **mantenho a recomendação de que não sejam fornecidos anexos potencialmente redundantes ou repetidos.**

Finalmente, quanto ao item 6, a citada dilação de prazo implica aditamento contratual, medida que se evita, sendo destinada a situações imprevistas ou imprevisíveis. Não é razoável iniciar uma obra assumindo a provável necessidade de aditamento contratual. Além disso, como o aditamento e provável aditamento contratual depende de “*aceite pela contratante*”, gera-se desnecessária insegurança jurídica para o contratado.

Assim, **mantenho a recomendação de que seja aumentado o prazo de vigência do contrato.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

g) Recomendações:

Diante do exposto, RECOMENDA-SE:

1. Que a Entidade abstenha-se de realizar licitações em lote único quando for verificado que os serviços licitados poderiam ser plenamente divididos em lotes, por serem executados em prédios distintos e distantes entre si, seguindo projetos e orçamentos diferentes, em atenção à Súmula nº 247, do TCU, a fim de não prejudicar a competitividade do certame;
2. Que a Entidade, levando-se em consideração a necessidade de modificar o critério de julgamento para o menor preço por lotes, altere o edital de modo que a experiência mínima requerida para habilitação técnica não ultrapasse 50% da quantidade de tomadas de rede RJ45 a serem instaladas em cada um dos lotes, em atenção à parte final da Súmula nº 247, do TCU;
3. Que a Entidade não forneça aos interessados anexos potencialmente redundantes ou repetidos, revisando sempre os arquivos disponibilizados em seu Portal;
4. Que a Entidade aumente o prazo de vigência do contrato, a fim de englobar, além do prazo de execução e dos recebimentos provisório e definitivo, a possibilidade de ocorrência de eventuais atrasos nas obras, a fim de restringir o aditamento contratual a situações imprevistas ou imprevisíveis.

Não obstante as licitações sejam realizadas de forma descentralizada, alerta-se para que as recomendações feitas por esta Inspeção de Controle sejam comunicadas a todos os *Campi* da UNIOESTE.

Cabe ressaltar que o contrato decorrente do procedimento de licitação em discussão será objeto de minucioso acompanhamento por parte da equipe de fiscalização responsável, sendo que na ocorrência de dano ao erário será proposta Tomada de Contas Extraordinária, com pedido de responsabilização de todos os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

envolvidos no processo de licitação, a fim de apurar de forma precisa a responsabilidade de cada um.

Ressalta-se que o não atendimento às Recomendações no presente e em futuros procedimentos licitatórios poderá tornar o fato passível de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Respeitosamente,

MARCIO JOSÉ ASSUMPÇÃO
Inspetor de Controle Externo
Matrícula nº 51.094-7