



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

OFÍCIO Nº 167/2021

Curitiba, 13 de dezembro de 2021.

Senhor Reitor,

Considerando as atribuições desta Corte de Contas e a competência institucional da 7ª Inspeção de Controle Externo de fiscalizar a UNIOESTE, no quadriênio 2019-2022, conforme a Portaria nº 281/2021 deste Tribunal de Contas, esta Inspeção de Controle apresentará, por ocasião do Relatório de Fiscalização do presente exercício, as seguintes **RECOMENDAÇÕES** para serem apreciadas pelo douto Plenário desta Corte de Contas:

Assunto: Concorrência nº 126/2021 Reitoria

a) Condição:

Foi analisado o edital da Concorrência nº 126/2021 Reitoria, que tinha como objeto a Construção do Ambulatório (Bloco IV), do Centro de Ciências da Saúde da UNIOESTE (*Campus* de Francisco Beltrão).

Verificou-se preliminarmente a situação que se passa a detalhar:

1. Segundo destacado em estudo preliminar elaborado por Analista de Controle da área de Engenharia deste Tribunal de Contas, não foram encontrados no sítio eletrônico

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

da Entidade os comprovantes de publicação de aviso com extrato do edital. Há apenas quatro arquivos referentes a uma mesma publicação de uma **retificação** do edital, com troca da expressão “*Engenheiro Civil Residente*” pela expressão “*Engenheiro Civil*”.

De acordo com o art. 31, da Lei Estadual nº 15.608/2007, a publicação do aviso com o extrato do edital é assim exigida:

Art. 31. Os avisos e resumos dos editais das modalidades de licitação e dos procedimentos auxiliares deverão ser publicados com antecedência, no mínimo por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado;

III – em sítio oficial da Administração Pública.

IV - 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.

Logo, é dever da Entidade licitante realizar a publicação do referido aviso com antecedência exigida em lei (art. 31, § 2.º, da Lei Estadual nº 15.608/2007).

2. A totalidade dos documentos técnicos necessários para a elaboração de propostas não estavam disponibilizados no sítio eletrônico da Entidade, em anexo ao edital da licitação.

Não foram encontrados entre os anexos do edital:

- a)** o laudo de sondagem do solo (locação de furos e relatórios de sondagem SPT de cada furo), necessário porque serão executadas novas estacas;
- b)** Projeto de fundações completo: na prancha 01/01 do projeto estrutural do eng. André Neuenfeldt Matté, há detalhe de armaduras das estacas EC1 a EC73, mas, na prancha 01/02 do projeto estrutural do eng. Jefferson Marinho Camboin, não foi encontrado detalhamento das estacas E1 a E41;
- c)** Projeto estrutural da cobertura, citado na ART n. 20131890281.

Os citados elementos técnicos são indispensáveis para que os licitantes possam elaborar suas propostas e para o exercício da atividade de controle externo, o que inclui a verificação das quantidades registradas no orçamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Toda a documentação citada e não encontrada faria parte do projeto básico da obra, o qual, nesse caso, não foi publicado na íntegra, como exigido pela Resolução nº 04/2006 TCE-PR que adota a OT-IBR 001/2006 – IBRAOP.

É sabido que um dos requisitos essenciais para licitação de obras é a prévia existência de projeto básico, o qual deverá conter o conjunto de elementos necessários à definição do objeto pretendido pela Administração Pública e suficiente à elaboração da proposta, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou o serviço de engenharia pretendido (art. 4.º, XXIV c/c art. 12, II, ambos da Lei Estadual nº 15.608, de 16 de agosto de 2007). Vale ressaltar ainda o contido na Súmula nº 261, do TCU.

3. Da análise do projeto arquitetônico, verifica-se que há desnível de aproximadamente 13 cm (130 mm) entre o exterior e o interior do prédio, que precisa ser resolvido à luz das normas técnicas.

Desníveis entre pisos adjacentes, em áreas transitáveis constituem risco de tropeços e quedas acidentais para os usuários, o que é ainda mais significativo em edificação voltada à área da saúde.

De acordo com a norma técnica ABNT NBR 9050/2020, os **desníveis superiores a 20 mm, quando inevitáveis, devem ser considerados como degraus**. É o presente caso, em que há desnível de 13 cm = 130 mm, maior do que 20 mm.

Por outro lado, em relação aos banheiros, poderia haver algum desnível entre o interior (mais baixo) e o corredor (mais alto), para evitar fluxo de água pelo piso para fora daquele ambiente. Não foi encontrada especificação de tal desnível. É recomendável adotar esses desníveis, visando à funcionalidade e à segurança dos usuários do corredor, sendo necessário observar as condições expostas no item 6.3.4.1 da norma ABNT NBR 9050/2020.

Conforme mencionado anteriormente, um dos requisitos essenciais para licitação de obras é a prévia existência de projeto básico, o qual deverá conter o conjunto de elementos necessários à definição do objeto pretendido pela Administração Pública e suficiente à elaboração da proposta, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou o serviço de engenharia pretendido (art. 4.º, XXIV c/c art. 12, II, ambos da Lei Estadual nº 15.608, de 16 de agosto de 2007).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Além disso, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, segundo consta expressamente na Súmula nº 261, do TCU, anteriormente transcrita.

Em que pese a disponibilização do projeto básico (incompleto, como apontado anteriormente) aos licitantes, torna-se prudente e necessária a alteração e complementação do projeto arquitetônico da obra, a fim de eliminar o risco de quedas acidentais.

4. Em análise ao orçamento da obra, do que se pode apurar, verifica-se que são citados preços unitários máximos iguais aos preços unitários constantes da tabela oficial utilizada, SEIL/PRED 05/2021. Essa tabela usa preços unitários de outra tabela oficial, Sinapi 02/2021, sem BDI.

O preço total da obra, R\$ 4.412.684,23, que parece incluir o BDI referencial adotado pela Entidade, não pode ser superado pelos licitantes. De modo análogo, cada preço unitário expresso na planilha orçamentária da obra também não pode ser superado pelos licitantes. Logo, na forma expressa, o orçamento parece obrigar os licitantes a fazerem proposta com preços unitários sem o próprio BDI, lançando valores limitados aos preços unitários de tabelas oficiais, os quais não incluem BDI.

5. O item 8.1.3, “e)”, 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 obra nova e/ou reforma e/ou ampliação em ÓRGÃO PÚBLICO ou EDUCACIONAL ou DE SAÚDE (pelo menos em uma destas três características), com no mínimo 740,00 m² de área (em uma única obra). Enfatizamos que o Atestado, Certidão ou Declaração a ser apresentada não poderá ser cumulativa, ou seja, não podendo ser o somatório de edificações ou ART's/RRT's ou CAT's. (sem grifo no original)

De acordo com o 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 (sem grifo no original).

Neste sentido, o TCU tem decidido que a comprovação de experiência em índice superior a 50% dos quantitativos a executar é exigência excessiva, a restringir indevidamente o caráter competitivo da licitação, salvo em casos excepcionais, cujas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

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).

Então, se exigida experiência mínima em termos de valor de área de execução de edificação semelhante, essa exigência não pode exceder $1477,42 \text{ m}^2 / 2 = 738,71 \text{ m}^2$.

Além disso, a exigência de comprovação de vários serviços em um mesmo atestado, excluindo a soma de atestados, a princípio, não é possível, conforme entendimento previsto no Acórdão TCU 2291/2021 Plenário (*“Licitação. Qualificação técnica. Atestado de capacidade técnica. Capacidade técnico-operacional. Quantidade. Soma.”*) segundo o qual: *“A vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovar os quantitativos mínimos exigidos na qualificação técnico-operacional contraria os princípios da motivação e da competitividade.”*

Vale lembrar que é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação (art. 3.º, § 1.º, da Lei nº 8.666/1993), devendo ainda respeitar os princípios norteadores da administração pública (art. 5.º, da Lei Estadual nº 15.608/2007).

b) Critério:

De acordo com o art. 31, da Lei Estadual nº 15.608/2007, a publicação do aviso com o extrato do edital é assim exigida:

Art. 31. Os avisos e resumos dos editais das modalidades de licitação e dos procedimentos auxiliares deverão ser publicados com antecedência, no mínimo por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado;

III - em sítio oficial da Administração Pública.

IV - 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.

O projeto básico deve conter o conjunto de elementos necessários à definição do objeto pretendido pela Administração Pública e suficiente à elaboração da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

proposta, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou o serviço de engenharia pretendido (art. 4.º, XXIV c/c art. 12, II, ambos da Lei Estadual nº 15.608, de 16 de agosto de 2007).

Vale ressaltar ainda o contido na Súmula nº 261, do TCU, que assim dispõe:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. (sem destaque no original)

De acordo com a norma técnica ABNT NBR 9050/2020, os “*desníveis superiores a 20 mm, quando inevitáveis, devem ser considerados como degraus*”.

Em relação à capacitação técnica, o art. 76, § 2.º, da Lei Estadual nº 15.608/2007 dispõe:

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 (sem grifo no original).

Conforme o art. 3.º, § 1.º, da Lei nº 8.666/1993, é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, devendo ainda respeitar os princípios norteadores da administração pública (art. 5.º, da Lei Estadual nº 15.608/2007).

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

e) Manifestação da Entidade:

Foi encaminhado o Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA nº 21.761 – solicitando manifestação da UNIOESTE quanto às situações verificadas. A seguir, um resumo das respostas para cada apontamento.

Em relação ao item 1, por meio do memorando nº 006/2021, o presidente da Comissão Permanente de Licitação Ivair Deonei Ebbing informou que as publicações de aviso com extrato do edital foram realizadas conforme exigido na legislação, porém, por descuido, os comprovantes não haviam sido anexados no sítio eletrônico da Universidade. Entretanto afirmou que a falha já havia sido corrigida.

Quanto ao item 2, o Diretor de Planejamento Físico Paulo Henrique Gris alegou que a estrutura a ser executada nesta etapa é relativa a estacas não armadas, não necessitando de detalhamento de armaduras, uma vez que se trata da instalação de lajes e estrutura complementar sem função estrutural. E afirmou, quanto ao projeto e execução de estrutura metálica, que se trata de serviço executado por meio de outro Contrato Administrativo.

No que diz respeito à acessibilidade, o Diretor de Planejamento Físico Paulo Henrique Gris declarou que a diferença entre o nível interno e o externo é de 5mm, atendendo às exigências normativas. Também assegurou que foi adotada declividade mínima no piso dos banheiros e demais áreas molhadas em direção aos ralos, de forma a garantir a segurança dos usuários nas áreas de circulação.

Já em relação ao apontamento 4, destaca-se os seguintes excertos da resposta do Diretor de Planejamento Físico Paulo Henrique Gris:

De fato, a planilha orçamentária balizadora de preço máximo da obra contempla custos unitários iguais aos custos unitários apresentados na tabela oficial, sendo o BDI calculado e apresentado somente ao final da planilha de serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Talvez a dúvida ocorra devido ao modelo de formatação das planilhas (preço-base e licitantes) disponibilizadas, as quais, impossibilitam a comparação de preços visando atender a exigência de edital, no tocante aos valores máximos limitadores.

Neste sentido, e nestes casos, esclarecemos que a Diretoria de Planejamento Físico possui planilha comparativa de preços, elaborada no *software Excell*, a qual será utilizada no certame licitatório para comparação e verificação destes valores, sendo que ao término, esta planilha será impressa e inserida, juntamente com parecer técnico, no processo licitatório desta obra.

Finalmente, no que tange ao apontamento 5, seguem os trechos mais relevantes da resposta do Diretor de Planejamento Físico Paulo Henrique Gris:

Neste sentido, tomando-se por base a área total do objeto deste edital de 1.558,72m², a solicitação de experiência mínima (779,36m²) está abaixo dos parâmetros do Acórdão supracitado.

Quanto a exigência de um único atestado referenciando metragem quadrada de execução de obra, entendemos que, neste caso, trata-se da opção viável para comprovação da experiência da licitante, tendo em vista as características da obra em questão, anteriormente mencionadas.

Neste caso em específico, o somatório de atestados poderia prejudicar a qualidade final do objeto, tendo em vista que, a título de exemplificação, a execução de diversas residências unifamiliares de padrão popular não possuiria a mesma complexidade e padrão do objeto desta licitação.

Por fim e em conclusão, sugerimos a manutenção do presente instrumento convocatório, considerando as contrarrazões aqui apresentadas pela Diretoria de Planejamento Físico em atenção aos apontamentos realizados pela 7ª Inspeção de Controle Externo do TCE/PR.

Ressaltando ainda, que não há restrição de competitividade e prejuízo à elaboração de propostas por parte dos licitantes, muito menos danos ao erário público.

f) Análise da Manifestação da Entidade:

Após análise dos argumentos apresentados pela UNIOESTE, seguem as conclusões da equipe de fiscalização.

Foram registrados cinco apontamentos, todos de cumprimento necessário. Os apontamentos de números 1 a 4 não foram atendidos pela Entidade. O apontamento 5 foi parcialmente atendido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

O Reitor Alexandre Almeida Webber deu ciência no APA e alegou que o instrumento convocatório seria mantido, o qual prosseguiu, foi adjudicado e homologado.

Quanto ao apontamento 1, considerou-se como não atendido porque não foi comprovada a publicação de aviso com extrato do Edital no Diário Oficial do Estado do Paraná, com a antecedência exigida em lei.

Em relação ao apontamento 2 também não foi atendido, uma vez que a Entidade precisa disponibilizar em seu sítio eletrônico o projeto básico completo, incluindo o laudo de sondagem, o projeto de fundações completo e o projeto estrutural completo. A disponibilização da documentação técnica completa aos licitantes precisaria ocorrer com prazo de antecedência de pelo menos 30 dias em relação à data da abertura das propostas, em atendimento à legislação.

No que tange ao apontamento 3, mais uma vez não houve atendimento. O projeto arquitetônico precisa incluir solução para os desníveis entre o exterior e o interior do edifício, à luz da Norma Técnica ABNT NBR 9050/2020. Recomenda-se adotar desníveis entre os banheiros e os corredores, visando à funcionalidade e à segurança dos usuários do corredor e, nesse caso, dar solução para os desníveis, nas soleiras das portas, segundo a Norma Técnica ABNT NBR 9050/2020.

O Apontamento 4 não foi atendido, pois a Entidade precisa publicar o orçamento da obra com preços unitários máximos incluindo o BDI referencial adotado.

Por fim o apontamento 5 foi parcialmente atendido, já que a Entidade não apresentou justificativa técnica suficiente para a vedação de soma de atestados para comprovação de habilitação técnica.

g) Recomendações:

Diante do exposto, **RECOMENDA-SE:**

1. Que a UNIOESTE, em que pese ter cumprido com as veiculações exigidas pelo art. 31, da Lei Estadual nº 15.608/2007, disponibilize, no seu sítio eletrônico, os respectivos comprovantes dessas publicações, inclusive o extrato do Diário Oficial do Estado do Paraná do dia 28/10/2021 (fl. 17);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

2. Que a Entidade apenas realize licitações de serviços e obras de engenharia com projetos básicos completos, como prescrito na Resolução nº 04/2006 TCE-PR que adota a OT-IBR 001/2006 – IBRAOP e na Súmula nº 261, do TCU, bem como em atenção ao art. 6.º da Lei nº 8.666/1993 e art. 13, da Lei Estadual nº 15.608/2007, disponibilizando em seu sítio eletrônico, junto ao edital e simultaneamente à disponibilização deste, todos os documentos técnicos relativos aos serviços licitados, **incluindo o laudo de sondagem, o projeto de fundações e o projeto estrutural completos**. Essa disponibilização deve considerar, ainda, o prazo legal mínimo para a abertura do certame.

3. Que a UNIOESTE inclua no Projeto Arquitetônico solução para os desníveis entre o exterior e o interior do edifício, de acordo com a Norma Técnica ABNT NBR 9050/2020, considerando-se a segurança de usuários da edificação.

Ainda quanto à acessibilidade, recomenda-se a adoção de pisos de banheiros com nível pouco abaixo do nível de ambientes contíguos, para evitar saída de água derramada no piso, dando solução de acessibilidade nas soleiras de portas, à luz da Norma Técnica ABNT NBR 9050/2020.

4. Que a Entidade publique o orçamento da obra com preços unitários máximos, incluindo-se o BDI referencial adotado.

5. Que a UNIOESTE, para efeitos de habilitação técnica, se abstenha de exigir, sem justificativa plausível, comprovação de experiência de vários serviços em um mesmo atestado.

Tendo em vista que alguns apontamentos já foram feitos em editais de outros *Campi*, ainda que 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.

Vale lembrar que, em consequência dessa atividade fiscalizatória, houve a necessidade de inserir recomendações idênticas, inclusive com o indicativo de multas, nos Relatórios de Fiscalização da UNIOESTE, referentes aos exercícios de 2019 e 2020,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

com o intuito de se evitar que situações semelhantes voltassem a acontecer nos certames publicados pela Entidade.

Cabe ainda 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 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 em futuros procedimentos licitatórios também poderá tornar o fato passível de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Por derradeiro, informa-se ao Gestor da UNIOESTE, que, tendo em vista que o Edital da Concorrência nº 126/2021 da Reitoria não foi retificado, esta Inspeção de Controle estará propondo a aplicação de multa administrativa, por ocasião da análise da prestação de contas anual da Entidade, nos termos da Lei Orgânica e Regimento Interno desta Corte de Contas.

Respeitosamente,

MARCIO JOSÉ ASSUMPCÃO

Inspetor de Controle Externo

Matrícula nº 51.094-7