



Número 473

Sessões: 14, 21 e 22 de novembro de 2023

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. No regime de contratação integrada da Lei 12.462/2011 (RDC), embora o detalhamento do BDI deva ocorrer preferencialmente por ocasião da apresentação do projeto básico, não configura irregularidade o edital da licitação exigir-lo durante o certame, juntamente com as propostas dos licitantes. Contudo, a não apresentação do detalhamento é falha sanável, devendo ser conferida ao licitante a oportunidade de saneamento de sua proposta, em observância aos princípios do formalismo moderado, da competitividade, da economicidade, do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Primeira Câmara

2. A vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, devendo, mesmo nesses casos, o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos.

PLENÁRIO

1. No regime de contratação integrada da Lei 12.462/2011 (RDC), embora o detalhamento do BDI deva ocorrer preferencialmente por ocasião da apresentação do projeto básico, não configura irregularidade o edital da licitação exigir-lo durante o certame, juntamente com as propostas dos licitantes. Contudo, a não apresentação do detalhamento é falha sanável, devendo ser conferida ao licitante a oportunidade de saneamento de sua proposta, em observância aos princípios do formalismo moderado, da competitividade, da economicidade, do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade.

O Plenário do TCU analisou pedido de reexame interposto por consórcio de empresas contra o [Acórdão 2.531/2022-Plenário](#), proferido em sede de representação noticiando irregularidade no âmbito do processo licitatório RDC 1/2021, conduzido pelo Município de Ponta Grossa/PR com recursos da União recebidos mediante termo de compromisso, para a contratação de pessoa jurídica para a elaboração de projeto básico, projeto executivo e execução de obras de melhorias na infraestrutura do aeroporto daquela municipalidade. Por intermédio da representação, o Tribunal discutiu a necessidade de os licitantes, no regime da contratação integrada, instituído pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), apresentarem detalhamento da composição da taxa de BDI (benefícios e despesas indiretas) apenas por ocasião da apresentação do projeto básico e/ou do projeto executivo, e não no momento da oferta da proposta de preço, como fora definido no edital do certame em comento. Na etapa processual anterior, prevaleceu o entendimento de que a desclassificação da melhor proposta ofertada no certame pelo descumprimento do edital fora indevida, tendo em vista que, conforme precedentes do Tribunal, “*no regime de contratação integrada é exigível a apresentação do detalhamento da composição do BDI apenas por ocasião da apresentação do projeto básico e/ou do projeto executivo, não sendo necessário exigir-se tal detalhamento no momento da apresentação da proposta de preço*”. Além disso, a ausência do detalhamento do BDI no momento da entrega das propostas de preço poderia ser considerada vício



sanável, a ser corrigido, por exemplo, com a realização de diligência, em observância aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade. Por conta da irregularidade, o Tribunal determinou ao município de Ponta Grossa/PR que anulasse a decisão de desclassificação do primeiro colocado, bem como tornasse nulos a adjudicação do objeto ao consórcio, segundo colocado, e o contrato decorrente do certame. Inconformado, o consórcio interpôs pedido de reexame, alegando, em síntese, que a inabilitação em questão fora inadequada, uma vez que o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar não atendera exigência do edital. Depois de analisar os argumentos da recorrente, a unidade técnica propôs negar provimento ao recurso, considerando ser indevida a exigência editalícia, uma vez que ela não consta da Lei 12.462/2011 e que, conforme previsto no art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da mencionada lei e em precedentes do TCU, a planilha de BDI deveria constar apenas do projeto básico. Ao se manifestar no voto, o relator acolheu o exame realizado pela unidade técnica, contudo registrou discordância pontual quanto ao entendimento “*de que seria ilegal, quando adotado o regime de contratação integrada do RDC, exigir a apresentação da composição do BDI por ocasião da apresentação da proposta dos licitantes*”. O ministro asseverou que não via “*nenhum impedimento para que tal exigência conste do edital, embora tal questão não seja determinante para a apreciação do recurso ora em exame*”. Com efeito, existem inúmeros precedentes desta Corte de Contas reconhecendo que a composição de BDI deve ser apresentada por ocasião da apresentação do projeto básico, mas não há um entendimento que afirme peremptoriamente ser ilegal a exigência no momento da licitação”. O relator sustentou que a “*apresentação de um orçamento detalhado pelo construtor, por ocasião da entrega da submissão do projeto básico ao órgão contratante, é condição indispensável para o posterior acompanhamento da execução contratual, pois, apesar de os aditamentos contratuais serem em regra vedados, pode haver situações supervenientes em que os riscos alocados ao contratante sejam materializados, ensejando a celebração de aditivos contratuais. Sem a prévia apresentação do orçamento detalhado, a análise da alteração do valor contratual terá a confiabilidade definitivamente comprometida*”. Na sequência, afirmou que a “*lógica existente na exigência de apresentação da composição do BDI por ocasião da entrega do projeto básico acaba por demonstrar ser de pouca utilidade prática a exigência deste documento na fase de apresentação das propostas, quando ainda não se dispõe dos projetos da obra e, por conseguinte, de condições de estabelecer com boa acurácia o custo de execução do empreendimento. Assim, a apresentação do detalhamento do BDI, informando rubricas como taxa de lucro, nada mais é do que uma mera expectativa por parte do licitante, pois a concretização da remuneração almejada só ocorrerá quando o projeto for desenvolvido e o custo de execução da obra puder ser aferido com elevada precisão*”. E, prosseguindo em sua análise, destacou que no regime de contratação integrada do RDC é “*desprovida de maiores finalidades práticas a exigência do detalhamento do BDI no momento de formulação das propostas. No entanto, tal exigência não pode ser considerada ilegal. Se assim o fosse, a própria Súmula 258 do TCU estaria privada da mesma ilegalidade, já que a Lei 8.666/1993 também não prevê expressamente a apresentação da composição do BDI pelos licitantes no momento de formulação de suas propostas*”. E concluindo quanto à exigência sustentou “*que o detalhamento do BDI na contratação integrada deve ocorrer preferencialmente por ocasião da submissão do projeto básico pelo construtor ao órgão contratante. No entanto, não se pode refutar o entendimento de que a composição do BDI seja apresentada durante o próprio certame pelo licitante que estiver provisoriamente classificado em primeiro lugar, a exemplo do que ocorreu no âmbito do RDC 1/2021*”. Quanto à desclassificação da proposta da empresa por não ter sido apresentada a planilha com o detalhamento do BDI, o relator considerou o ato da comissão indevido, uma vez que não foi conferida à licitante a oportunidade de sanear sua proposta, “*como aliás está expressamente previsto no regulamento do RDC (Decreto 7.581/2011)*”, no seu art. 6º, §§ 1º e 2º. Esse procedimento, nas palavras do relator, “*seria mais do que indicado, dada a diferença da ordem de R\$ 1,7 milhão entre a proposta mais vantajosa (da [representante]) e o contrato que acabou celebrado com o [consórcio]*”, asseverando que a desclassificação do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar “*contraria os princípios da competitividade, economicidade, do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, assim como é contrário ao objetivo de selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública*”, típica situação em que se deveria ponderar os princípios e os objetivos da licitação. Em reforço aos seus argumentos, o relator fez referência ao art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) e asseverou: “*entendo que o órgão licitante deve ponderar os resultados práticos de sua decisão, o que, no caso concreto, implicaria contratar uma proposta mais cara por conta do excesso de formalismo no exame da documentação do participante do certame que ofertou as melhores condições, o que não se coaduna com a situação de um país tão carente de recursos como o Brasil*”.



Por fim, após lembrar que o procedimento licitatório não representa um fim em si, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas, o relator transcreveu a seguinte ementa da jurisprudência do TCU, extraída do [Acórdão 1211/2021-Plenário](#): “*Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro*”. Desse modo, seguindo o voto do relator, o Plenário negou provimento ao mérito do recurso.

[Acórdão 2351/2023 Plenário, Pedido de Reexame, Relator Ministro Benjamin Zymler.](#)

PRIMEIRA CÂMARA

2. A vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, devendo, mesmo nesses casos, o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos.

No âmbito do Fundo Nacional de Saúde, foi instaurada tomada de contas especial (TCE) para apuração de indício de prejuízo ao erário na execução do Contrato 22/2007 – decorrente do Pregão Eletrônico 37/2007 –, firmado pelo Hospital Federal de Bonsucesso (HFB) e tendo como objeto a “*prestação de serviços de operacionalização de doze viaturas, sendo cinco ambulâncias de transporte, uma ambulância de UTI móvel, quatro automóveis do tipo sedã com quatro portas, um veículo do tipo furgão para transporte de cargas e um veículo do tipo van com capacidade para transporte de doze passageiros*”. Na fase interna da TCE, apontou-se o pagamento de despesas superfaturadas devido a suposto sobrepreço de 15,81% na planilha de custos e formação de preços. No âmbito do TCU, a unidade técnica promoveu citações relacionadas ao possível dano, bem como audiências acerca das irregularidades identificadas na condução do Pregão Eletrônico 37/2007, com destaque para a “*não realização de diligência de licitante com vistas ao saneamento da documentação de habilitação*”, ante a sua inabilitação por não haver apresentado o atestado de vistoria exigido no edital, a despeito de ter ofertado proposta anual de “*R\$ 374.000,00 inferior à declarada vencedora*”. Em seu voto, o relator acompanhou a análise promovida pela unidade técnica no sentido de que o sobrepreço no contrato em exame não teria ficado devidamente comprovado. Para ele, em face “*da inaptidão da única referência de preços utilizada e do insucesso na obtenção de outros elementos que permitissem a adequada quantificação do dano*”, assistiria razão à unidade técnica ao concluir que “*o acervo probatório remanescente nos autos não é suficiente para ensejar a imputação de débito*”. Quanto ao quesito da audiência do pregoeiro que dizia respeito à inabilitação de empresa licitante simplesmente em razão da não apresentação de atestado de vistoria fornecido pelo HFB, o relator destacou que, no lugar do referido atestado, a empresa juntou declaração de que teria pleno conhecimento do local e das demais informações necessárias à execução dos serviços, além de informar que teria ela “*se apresentado*” nas dependências do hospital em três ocasiões, mas que, ainda assim, “*não teria conseguido colher o referido atestado*”. Na sequência, o relator deixou assente o atual entendimento do TCU sobre a matéria, consignado, por exemplo, no [Acórdão 2110/2021-Plenário](#), no sentido de que “*a vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, e, mesmo nesses casos, permitindo-se a substituição do atestado de visita por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos*”. Partindo então desse entendimento, o relator sustentou que, no caso concreto,



caberia ao pregoeiro, com fundamento no princípio do formalismo moderado, “*autorizar o saneamento da falha e avaliar a exequibilidade da proposta*” da licitante que apresentara valor consideravelmente inferior ao da proposta vencedora. De outra ótica, ponderou o relator, “*deve-se sopesar que a interpretação literal do edital, de fato, conduziria à inabilitação*”, porquanto “*o atestado de vistoria era obrigatório e não havia sido prevista a possibilidade de substituí-lo por declaração da licitante*”, além do que se tratava de certame realizado em 2007, “*momento em que os entendimentos acima descritos não estavam tão consolidados e claros quanto hoje*”. Ao final, o relator propôs, e o colegiado decidiu, entre outras providências, rejeitar as razões de justificativa do pregoeiro quanto à inabilitação indevida de licitante, “*em afronta ao princípio do formalismo moderado e, potencialmente, ao princípio da economicidade*”, deixando, todavia, de aplicar-lhe multa em razão das atenuantes mencionadas no voto condutor da deliberação.

Acórdão 12607/2023 Primeira Câmara, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Jhonatan de Jesus.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br