



Protocolo de Referência nº 15.700.793-9

Interessado: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO – GABINETE DA PROCURADORA GERAL

Assunto: POSSIBILIDADE DE UTILIZAR COMO CRITÉRIO DE JULGAMENTO O DE DESCONTO LINEAR SOBRE TODOS OS SERVIÇOS DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA BASE DE LICITAÇÕES CUJOS OBJETOS SÃO OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.

PARECER nº 010- PGE

UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO O DE DESCONTO LINEAR SOBRE TODOS OS SERVIÇOS DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. POSSIBILIDADE. AFASTAMENTO DE JOGO DE PLANILHA, DE JOGO DE CRONOGRAMA E DE SOBREPÊÇOS. ADITIVOS CONTRATUAIS. MANUTENÇÃO DO DESCONTO ORIGINAL.

1. DA CONSULTA

A proposta de Minuta de Decreto que “Estabelece regras, critérios e diretrizes para a execução de obras e serviços de engenharia e/ou arquitetura centradas no desenvolvimento sustentável; padroniza a metodologia para a elaboração do orçamento para obras e serviços de engenharia e/ou arquitetura; especifica outros requisitos necessários para a licitação e contratação de obras e serviços de engenharia e/ou arquitetura; e dá outras providências, prevê, no art. 52:

Art. 52. Os critérios de aceitabilidade de preços serão definidos em relação ao preço global e de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, que deverão constar do edital de licitação.

§ 1.º O edital deverá prever que o percentual de desconto apresentado pelos licitantes incidirá linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório.

§ 2.º A não adoção da incidência de desconto linear previsto no § 2º deste artigo deverá ser justificada nos autos do procedimento licitatório.

§ 3.º A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor da contratada em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.



Neste momento, o protocolado foi encaminhado a esta Coordenadoria do Consultivo – CCON/PGE pelo Gabinete da Procuradoria Geral do Estado, por meio do Despacho nº 404/2020-PGE, a Sra. Procurador Geral do Estado solicita parecer específico sobre a possibilidade e viabilidade de utilização do desconto linear, nas obras e serviços de engenharia, como critério de julgamento.

É o Relatório.

2. DO ANÁLISE

2.1. Formas de julgamento pelo menor preço: desconto não-linear e desconto linear

Primeiramente cabe esclarecer que o desconto linear pode se dar de duas formas: (1º) desconto sobre uma tabela dinâmica, corrigida periodicamente, via de regra, mensalmente, e que automaticamente corrige o valor do contrato; (2º) desconto linear sobre uma tabela que, mesmo que varie periodicamente, essa variação não altera o valor do contrato.

O caso a ser debatido no presente Parecer é o 2º acima descrito, isto é, sobre a possibilidade de o edital de licitação prever o critério de maior desconto linear não sobre uma tabela dinâmica a ser alterada de tempos em tempos, como é, por exemplo, a tabela de combustível da Agência Nacional de Petróleo, e sim sobre uma planilha orçamentária com custos fixos por um ano, feita com base em tabela referencial, tais quais são as tabelas SINAPI1 e SICRO2.

Para se obter a proposta por meio do menor preço há duas formas.

¹ O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI tem por objetivo a produção de séries mensais de custos e índices para o setor habitacional, e de séries mensais de salários medianos de mão de obra e preços medianos de materiais, máquinas e equipamentos e serviços da construção para os setores de saneamento básico, infraestrutura e habitação. (Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/sinapi/tabelas>. Acesso em 01 de março de 2020).

² O Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO O SICRO é uma ferramenta criada e aperfeiçoada pelo DNIT para manter atualizada a definição de custos, apta para estabelecer os melhores parâmetros para referenciar a elaboração dos orçamentos de projetos rodoviários e licitação de obras. (Disponível em <http://www.dnit.gov.br/noticias/dnit-lanca-novo-sistema-de-custos-referenciais-de-obras-sicro>. Acesso em 01 de março de 2020).



O primeiro é o da aplicação da somatória dos preços unitários, ou seja, desconto específico para cada um dos serviços constantes na planilha orçamentária, e que terá como o vencedor do pleito aquele licitante que oferecer o menor preço global, isto é, a menor somatória dos serviços componentes da planilha orçamentária. É como se desse um desconto para cada serviço da planilha orçamentária. Esse é o chamado desconto não-linear.

O segundo é aquele em que o licitante ao invés de oferecer um valor para cada um dos serviços planilhados, atribui a todos os serviços que compõem a planilha orçamentária o mesmo desconto. Será vencedor da licitação aquele licitante que oferecer o maior desconto que, implica, também, evidentemente, no menor preço global. Esse é o chamado desconto linear.

Perceba-se que em ambos os casos o licitante vencedor será aquele que oferecer o menor preço global, seja por meio de descontos de serviço a serviço (desconto não-linear), seja por meio de desconto sobre todos os serviços que compõem a planilha orçamentária (desconto linear).

2.2. Do jogo de planilhas e do jogo de cronogramas

Antes de adentrar ao tema, tendo em vista a relevância da compreensão do que sejam esses artifícios e como o critério de julgamento pelo menor preço, por desconto linear ou não-linear, pode influenciar na incolumidade dos aditivos contratuais, é fundamental que se compreenda o que vem a ser o Jogo de Planilha e o Jogo de Cronogramas.

CAMPITELI (2006) explicita de forma bastante didática o que vem a ser o "jogo de planilhas":

O jogo de planilha, também conhecido por jogo de preços, é um artifício utilizado por licitantes que a partir de projetos básicos deficitários e/ou por informações privilegiadas, conseguem saber antecipadamente quais os serviços que terão o quantitativo aumentado, diminuído ou suprimido ao longo da execução da obra a ser licitada e manipulam os custos unitários de suas propostas, atribuindo custos unitários elevados para os itens que terão o seu quantitativo aumentado e custos unitários diminutos nos serviços cujo quantitativo será diminuído ou suprimido. Com isso, vencem a licitação por conseguirem um valor global abaixo dos concorrentes, graças aos custos unitários diminutos que não serão executados. Assim, após as alterações contratuais já previstas pelo vencedor do certame no momento da elaboração da proposta, o valor global do objeto



contratual passa a encarecer em relação ao seu valor de mercado, podendo tornar-se a proposta mais desvantajosa para a Administração entre as demais da licitação.

Em outras palavras, o jogo de planilha ocorre quando uma proposta orçamentária contém itens com valores acima e abaixo do preço de mercado simultaneamente, que no somatório da planilha se compensam, totalizando um valor global abaixo do valor de mercado, atendendo momentaneamente ao interesse público. Porém, essa proposta pode se tornar onerosa para o contratante caso ocorram modificações contratuais de quantitativo que aumentem os itens supervalorizados e diminuam os itens subvalorizados, fazendo com que os itens com sobrepreço prevaleçam em relação à totalidade da proposta, desequilibrando as suas condições originais, fazendo com que o valor global da obra contratada passe a ficar com valor global acima do de mercado concorrencial, perdendo-se a vantagem ofertada originalmente.³

O **jogo de planilha** acarreta, quando diante de aditivo contratual com acréscimo e/ou supressão de serviços, no superfaturamento dos contratos de obras e serviços de engenharia, de forma que lesa os cofres públicos, além de prejudicar as empresas não vencedoras do pleito licitatório, em especial aquelas que não ofertaram preços com a intenção de utilizar deste vil artifício)⁴.

O Ministro Relator do Tribunal de Contas da União, Marcos Vinícius Vilaça, com a mesma preocupação que aqui se explana, explicitou que "o denominado 'jogo de planilha' é **mais provável de ocorrer em licitações que têm arrimo em projetos básicos, como em obras, porque os licitantes podem tirar proveito de deficiências claras na previsão de quantitativos, ou mesmo manipulá-los em seu favor na execução contratual**"⁵.

Já o **jogo de cronograma** "ocorre quando a parcela mais vantajosa de um contrato, do ponto de vista econômico-financeiro, é concentrada na fase inicial da obra, sem justificativa técnica, de maneira que as etapas posteriores não apresentam a mesma atratividade. Como consequência, causa dano ao erário se a contratada abandona as obras após a fase inicial, deixando-as inconclusas"⁶. Não há dúvida que o jogo de cronograma tende a desestimular a

³ CAMPITELI, Marcus Vinicius. *Medidas para Evitar o Superfaturamento Decorrente dos "Jogos de Planilha" Em Obras Públicas*. Universidade de Brasília. 2006.

⁴ BONATTO, Hamilton. *Governança e Gestão de Obras Públicas: do planejamento à pós-ocupação*. Curitiba: Fórum, 2018.

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3337/2012-Plenário. Relator Marcos Vinícius Vilaça.

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2257/2015 – TCU - Plenário - Relator: VITAL DO RÉGO



continuidade da execução do contrato e, conseqüentemente provocar paralisação da obra e prejuízos irreparáveis.

Ao discorrer sobre o "Jogo de Planilhas" e sobre o "Jogo de cronograma", o TCU, nas "Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas"⁷, esclarece que

No âmbito do RDC, a utilização do critério de julgamento pelo maior desconto, no qual a empresa licitante é obrigada a ofertar um desconto linear sobre todos os itens da planilha do orçamento referencial da Administração, reduz as chances de haver jogo de planilha ou jogo de cronograma, pois é obstado o desbalanceamento do orçamento.

Quando se utiliza descontos não-lineares, é permitido que o proponente oferte preços majorados em serviços que serão executados na fase inicial da execução da obra e, por outro lado, preços muito menores em serviços que seriam executados apenas no final da obra. Com isso, a Contratada executa os primeiros serviços, recebe esses valores majorados, e tende a abandonar a obra para não executar os serviços finais, já que esses têm preços menores em relação ao praticado no mercado. Quando é utilizado o desconto linear isto não é possível acontecer, pois o proponente não tem meios de oferecer preços maiores que os praticados no mercado nos serviços iniciais e menores nos serviços finais.

Portanto, o desconto linear não possibilita nenhum dos dois artifícios maliciosos, nem o jogo de planilha e nem o jogo de cronograma.

2.3. O desconto linear para o Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União já teve oportunidade de discutir o tema e externar que:

... o critério de desconto linear tem os seus méritos, entre os quais o de ser capaz de estorvar o malsinado jogo de planilha, compreende que ele não guarda consonância com o sistema de licitação estatuído na Lei n.º 8.666, de 1993, que se escora na regra de livre mercado, e, assim, censura a utilização indiscriminada deste critério com a alegação de que *o desconto linear força uma artificialização do preço* que, ao se desgarrar do binômio custo mais lucro, rompe completamente a estrutura ditada pelos agentes de mercado. Para que uma

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas. Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste. – Brasília: TCU, 2014. p. 113.



concorrente vença a licitação, terá que se compromissar com preços mascarados, fora da realidade de custos⁸.

Deve-se perceber que para que haja uma *artificialização do preço*, e é nesse sentido que explica o Acórdão acima colacionado, é necessário que a tabela seja dinâmica e os preços constantes no contrato sejam alterados cada vez que a tabela referencial é alterada. Esse fato não acontece quando a tabela referencial não altera, isto é, os preços que referenciam a planilha orçamentária são aqueles do dia da proposta, e só são nominalmente modificados esses preços com o reajustamento dos preços previstos em lei, isto é, um ano após o dia em que foi ofertada a proposta.

O desconto não-linear, isto é, em cada um dos serviços, não garante, de forma alguma, que não possa se “romper completamente a estrutura ditada pelos agentes de mercado”, uma vez que o licitante poderá oferecer em alguns serviços descontos totalmente incompatíveis com o mercado, seja por ser um desconto ínfimo, seja por ser o desconto extremamente elevado. Para citar um caso analisado pelo TCU, menciona-se o julgado em que os descontos variaram entre 3,78% e 72,18%⁹. Além de aparentar uma incoerência essa amplitude entre os preços dos serviços, ainda abre as portas para o jogo de planilhas, uma vez que é passível de acontecer que haja aditivos de forma a aumentar o quantitativo daqueles serviços que tiveram desconto de apenas 3,78% e diminuir ou eliminar os serviços que tiveram descontos de 72,18%.

Mesmo achando, em regra, indevida a adoção de desconto linear como critério de aceitabilidade de preços e de julgamento das propostas, e anteriormente já foi explicitada a razão, isto é, para tabelas dinâmicas com contratos reajustáveis automaticamente com a alteração destas tabelas, já discorreu o Tribunal de Contas da União que é possível sua utilização quando se está diante de licitação em que o objeto do certame abranja itens

⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2304/2009-Plenário. Relator José Jorge.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.708/2019. Relator Ministro Benjamin Zymler.



homogêneos e sujeitos a controle de preços, como os exemplificados no art. 9º, § 1º, do Decreto 3.931/200110.

O referido Decreto foi revogado pelo decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 e tinha a seguinte redação:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços contemplará, no mínimo:

(...)

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de adjudicação, a **oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado**, nos casos de **peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções e outros similares**.

O Decreto revogador foi ainda mais permissivo, pois deixou de elencar objetos específicos, abrindo a possibilidade do desconto sobre tabelas para outros casos, bastando, para isso, que haja justificativa:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

§ 1º O edital poderá admitir, como **critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado**.

É importante que se compreenda que o Tribunal de Contas se refere a *desconto sobre itens constantes em tabela de preços praticados no mercado*, tabelas estas que são utilizadas de forma dinâmica, alteradas de mês a mês. Não se refere, portanto, a preços obtidos a partir de planilha orçamentária de cada obra, as quais ficam estanques, sem reajuste até que decorra um ano do oferecimento da proposta.

Quando o desconto se dá sobre itens de tabela, e essa tabela varia no tempo, a depender do comportamento do mercado desses itens é possível sim que varie de forma diferenciada de um item para outro.

Deve ser frisado que o Acórdão 2.907/2012 – do Plenário do TCU, tratou de licitação que tinha como objeto a “contratação de empresa para prestação de serviços, sob demanda, de planejamento, organização, coordenação, execução e avaliação de eventos com a viabilização de infraestrutura e fornecimento de apoio logístico, para atendimento a eventos”,

10 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2907/2012 – Plenário. Relator José Mucio Monteiro.



com itens não homogêneos e não sujeitos a controle de preços. Não tratou de licitação referente a obras e serviços de engenharia.

Por outro lado, em seu voto, neste citado Acórdão, o Relator menciona que o desconto linear dificulta a elaboração das propostas, pois as empresas terão que encontrar um desconto médio, que equilibre os *itens a serem vendidos* abaixo e acima do preço real, ou simplesmente irão fixar o maior desconto entre todos os itens como o máximo a se oferecer. Porém, tem como premissa que o orçamento-base da licitação sendo adequado, a contratação pelo maior desconto linear será sempre um bom negócio para o contratante, ainda que talvez possa não ser o melhor.

Defende, ainda, que "não se pode afirmar que o desconto linear é um modelo que agride frontalmente alguma norma legal, e que, na verdade, a censura ao critério é fruto de uma interpretação sistêmica das leis de licitação em conjunto com o princípio do livre mercado", conforme se extrai dos poucos acórdãos daquela Corte que trataram do tema. Coloca-se, o Relator, contrário ao uso do desconto linear indiscriminadamente, mas não reprovando a aferição da aceitabilidade dos preços dessa forma, uma vez que a intenção é evitar a contratação do que aquele Ministro denominou de "planilha traiçoeira".

A partir de dicções como a do Acórdão nº 2.907/2012, do TCU, entre outros mencionados neste Parecer, tem sido interpretado, sem que se faça uma leitura mais atenta aos julgados daquela Corte de Contas, que nunca é possível a utilização do critério de aceitabilidade pelo maior desconto linear. Ledo engano! O que o TCU tem feito é estabelecer condicionantes para sua utilização, marcadamente a "necessidade de que o orçamento abranja bens que tenha, comportamentos homogêneos de mercado, e que a tabela base do orçamento esteja sujeita a controle de preços".

O desconto linear com reajustamento caracteriza perfeitamente um comportamento homogêneo de todos os serviços, imutáveis até o reajustamento e, ainda, a tabela base do orçamento, a exemplo da tabela SINAPI e SICRO estão sujeitas a controle de preços.



O Tribunal de Contas da União, em acórdão paradigma, da relatoria do r. Ministro Benjamin Zymler, dá linhas precisas em relação a como proceder em caso de aditivos contratuais em contratos de obras e serviços de engenharia:

Ao ser promovida a celebração de aditivos contratuais, com a inclusão de novos serviços ou acréscimos de quantitativos de itens previstos na planilha orçamentária da obra, deverão ser observados os preços praticados no mercado, bem como **mantido o desconto inicialmente ofertado** pela licitante vencedora, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e evitar a prática irregular do "jogo de planilha" (arts. 14, 15 e 17, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.983/2013)¹¹.

Veja-se, também, que o TCU, nas "Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas", ao tratar do tema diz exatamente no sentido de evitar esses artificialismos. Não destoou do acórdão que acabou de ser citado e, ainda, acrescentou a necessidade de manter o BDI referencial, aquele constante no orçamento base da licitação:

A única ressalva que se faz é no caso de celebração de aditivos incluindo serviços novos no contrato. Nesse caso, o Acórdão 2.622/2013 – Plenário recomendou que o preço de referência fosse obtido a partir do **BDI utilizado pela Administração no orçamento-base** da licitação, subtraindo desse a diferença-percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato obtido na licitação, com vistas a **garantir a manutenção do percentual de desconto ofertado** pelo contratado.¹²

Como se verifica, de acordo com a orientação do TCU, para que seja realizado o aditivo contratual em obras e serviços de engenharia, quando for necessário incluir serviços novos, portanto serviços extracontratuais, que não haviam sido contratados originalmente, deve ser utilizado o BDI referencial e o desconto global, isto é, a orientação daquela Corte de Contas é a utilização de um método de cálculo com a adoção de um critério que tem como resultado exatamente igual ao obtido quando da realização de aditivo com o desconto linear.

Note-se que a proposta dos licitantes, quando adotado o critério de maior desconto linear, é realizada por meio da seguinte fórmula:

$$P_p = CD (1+BDI) (1 - D), \text{ onde:}$$

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2714/2015-Plenário. Relator Benjamin Zymler.

¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas / Tribunal de Contas da União, Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste. – Brasília: TCU, 2014.



Pp = Preço proposto;

CD = Custo Direto.

BDI = Bônus e Despesas Indiretas

D = Desconto ofertado pelo licitante.

Assim, mantido o desconto e o BDI referencial não haverá formas de se artificializar os preços e auferir de vantagens indevidas ao se aditar o contrato com serviços não previstos originalmente.

Repise-se que, se não houver aditivo, não há que se falar em desconformidade com o preço do mercado, uma vez que, como já dito anteriormente, tanto a proposta pela somatória de preços de todos os serviços como o desconto linear representam o menor preço global.

2.4. O desconto linear para o Tribunal de Contas do Estado do Paraná

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná já julgou cabível a utilização do critério de julgamento pelo maior desconto linear para selecionar a proposta mais vantajosa no Acórdão paradigma nº 4.739/2015, com a relatoria do r. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.¹³

a) é juridicamente cabível a utilização, em processo licitatório do tipo menor preço, do critério de julgamento "maior desconto linear" para aferir a proposta mais vantajosa para a Administração, desde que seja imprevisível, no momento da disputa, o quantitativo a ser efetivamente adquirido pelo poder público e que o parâmetro do menor preço unitário seja econômica e operacionalmente inviável, e, ainda, desde que entre os bens licitados for possível verificar um certo grau de homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integrem e à margem de lucro, cabendo ao gestor justificar a escolha deste critério de julgamento, ou ainda, na hipótese de haver autorização específica em lei federal;

b) o desconto deverá incidir, em regra, sobre a tabela de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o bem objeto da licitação, salvo se inexistente a tabela ou for inviável a sua utilização, casos em que será admissível a incidência do desconto sobre orçamento prévio elaborado pela Administração, cabendo ao gestor cercar-se das cautelas necessárias que assegurem a idoneidade dos preços de referência a serem definidos, evitando-se a manipulação de preços pelos concorrentes, tudo devidamente justificado e comprovado no processo administrativo preparatório da licitação;

c) não se vislumbra óbice à utilização do critério do "maior desconto linear" para compras, serviços ou obras, devendo restar demonstrado no processo administrativo o

¹³ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 4.739/2015. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/10/pdf/00283788.pdf>. Acesso em 22.05.2020.



preenchimento dos requisitos autorizadores e a sua vantajosidade para a Administração Pública.

A utilização deste critério é coerente com o lei Estadual nº 15.608, de 2007 que, no § 1º do art. 69 prevê que **"Alternativamente à indicação de preços, a Administração pode exigir que a proposta apresente descontos em relação às tabelas de referência usualmente praticadas na iniciativa privada ou fixadas por órgão oficial"**.

Evidentemente, quando o Acórdão colacionado menciona a necessidade do quantitativo seja imprevisível, está se referindo à possibilidade de utilização do critério de maior desconto linear para o procedimento pelo Sistema de Registro de Preços o que, aliás, já prevê o Decreto Federal nº 7.892, de 2013, já citado anteriormente, bem como é coerente com o § 1º do art. 23 da Lei Estadual nº 15.608, de 2007 que estabelece que o SRP é para *"futuras e eventuais contratações ou fornecimentos"*.

A viabilidade econômica e operacional do desconto linear se demonstra com a garantia da impossibilidade de se realizar os malfadados jogos de planilha e de cronograma aqui já explanados.

O acórdão, de forma acertada e coerente com o próprio princípio licitatório, traz como requisito que deve ser possível verificar um certo grau de homogeneidade quanto ao segmento do mercado que integrem e à margem de lucro. Esta característica se encaixa perfeitamente à adoção do desconto linear em relação a uma planilha orçamentária de obras, fixa, não dinâmica.

No caso de obras e serviços de engenharia, como se observará a seguir, o desconto pode ser dado "sobre orçamento prévio elaborado pela Administração" ou sobre a tabela de preços adotada pelo segmento de mercado, como concluiu o acórdão paradigma do TCE/PR.

Não há dúvidas de que as Tabelas SINAPI e SICRO são tabelas referenciais fixadas por órgão oficial e são adotadas por quase a totalidade dos órgãos e entidades públicas para a licitação e contratação de obras e serviços de engenharia, tal qual requer o Acórdão do TCE/PR. A própria referência nessas tabelas já é uma cautela essencial para assegurar a idoneidade



dos preços de referência a serem definidos, e que evita a manipulação de preços pelos concorrentes.

Se o desconto a ser aplicado previsto na lei é sobre uma tabela referencial, evidentemente que este desconto só pode ser linear. Não há outra forma!

2.5. Desconto linear sobre serviços constantes nas planilhas orçamentárias de obras e serviços de engenharia

Para aqueles que veem a impossibilidade de estabelecer o critério de desconto linear na planilha de serviços, a contratação pode ser maculada tendo em vista que, em caso de aditivo contratual, no momento em que for feita a planilha de serviços, a contratada acabará por oferecer um desconto médio, o que poderia levar a um desequilíbrio em relação a alguns serviços da planilha orçamentária, de forma que seja incoerente com o preço praticado no mercado.

Quando se trata de planilha orçamentária de uma obra ou serviço de engenharia, repita-se, não se leva em conta a variação no decorrer do tempo, a não ser, evidentemente, em caso de reajustamento de preços previsto em lei e que se aplica sempre, independente do critério de julgamento.

O preço global inicial não proporciona qualquer desequilíbrio, uma vez que o licitante poderá, a partir do desconto em cada item, verificar qual o desconto sobre o preço global, e aplicar esse desconto de forma linear. Não havendo aditivo não haverá qualquer possibilidade de contrariar o comportamento do mercado. Mas aqui se deseja enfrentar e discutir o critério na hipótese da haver aditivo.

Observe-se, ainda, que quando se trata de obras e serviços de engenharia, se está diante de serviços, e não de insumos isolados. São serviços com composição pré-definida e planilha orçamentária pré-estabelecida e com preços imutáveis até que seja necessário o reajuste anual. Não se está licitando uma "peça", uma "unidade" qualquer com tabela que varia de preço de tempo em tempos, mas *serviços* constantes em planilha orçamentária, obtidos por meio de tabelas oficiais, com data base do dia da proposta, não dinâmica.

Quanto ao aspecto relativo à tabela, assim já decidiu o Tribunal de Contas da União, que deve ser utilizada apenas como critério de julgamento "o maior desconto linear" quando



aplicado sobre valores tabelados oficialmente, já que apenas dessa maneira pode ser garantida a obtenção da proposta mais vantajosa¹⁴.

PEREIRA JUNIOR & DOTTI (2017) veem a possibilidade de se usar como critério de aceitabilidade de proposta o desconto linear, cintando, inclusive, a elaboração, no caso de obras e serviços de engenharia, de planilha orçamentária a partir dos sistemas SINAPI e SICRO:

A segurança para a administração pública, ao exigir do licitante a oferta de desconto linear sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório, advém da possibilidade de, em determinados objetos, utilizarem-se tabelas oficiais para a formulação de custos como, v.g., as tabelas SINAPI e SICRO.

A existência de referenciais de preços oficiais (tabelas), a formar os custos do objeto e a fixação de critério de aceitabilidade baseado em preços máximos, unitário e global, possibilita à administração efetivar a contratação segundo os preços praticados pelo mercado. Nessas condições e, ainda, admitida a oferta de descontos lineares sobre todos os itens da planilha, dificulta-se a prática do chamado "jogo de planilhas", tendo em vista que até os itens com grande demanda terão que ser comercializados a preço mais baixo do que o orçado.

Para obras e serviços de engenharia, há a determinação para que sejam utilizadas as tabelas SINAPI e SICRO, ou tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, ou, ainda, publicações técnicas especializadas.¹⁵

Perceba-se que o desconto linear não atinge, em hipótese alguma, variações oriundas da tabela referencial, uma vez que esta é utilizada apenas para se estabelecer o preço inicial do contrato, quando se aplica o custo de cada serviço, o BDI e o desconto ofertado. No decorrer da execução contratual não se utiliza aquela tabela com alterações realizadas por novas pesquisas de mercado. Portanto, o desconto linear não impactará de forma diferente do que pode impactar o desconto ofertado em cada serviço.

Não se pode, portanto, confundir, desconto sobre uma tabela referencial com desconto sobre uma planilha orçamentária originada de uma tabela referencial. As tabelas referenciais

¹⁴ Nesse sentido ver Acórdão TCU n.º 2907/2012-Plenário, TC n.º 020.447/201 2-4, relator Ministro José Múcio Monteiro, publicado em 24.10.2012 e Acórdão n.º 326/2010-Plenário, TC n.º 002.774/2009-5, relator Ministro Benjamin Zymler, publicado em 03.03.201 0, dentre outros.

¹⁵ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Mil Perguntas e Respostas Necessárias sobre Licitação e Contrato Administrativo na Ordem Jurídica Brasileira*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017. p. 391.



variam, repita-se, periodicamente, geralmente mês a mês; enquanto que a planilha orçamentária só varia quando houver o reajustamento de preços previstos em lei.

Os preços dos serviços planilhados são, sem dúvida alguma, alterados com o passar do tempo, essa é uma condição de mercado. Porém, os impactos dessas alterações podem atingir o contrato tanto se o critério do estabelecimento dos preços seja o de desconto específico em cada serviço quanto for pelo critério de desconto linear.

Pense-se, no caso de desconto diferenciado em cada serviço, que um licitante venceu a licitação com desconto naquele serviço de 20% e, no momento em que haveria de ser efetuado o aditivo, esse desconto estaria totalmente longe da realidade do mercado, uma vez que, neste novo momento ele daria um desconto de 5%. Não há, neste caso, como evitar tal discrepância quando há aditivo contratual envolvendo a alteração de quantidades de serviços. Essa discrepância não é, portanto, oriunda do critério de aceitabilidade de preços, mas das condições de comportamento do mercado da construção civil. Isto não se resolve com critério de julgamento, mas com a análise da necessidade ou não de revisão contratual.

Quando se trata de planilha não dinâmica, como é o caso das de obras e serviços de engenharia, as variações de preços são mais que homogêneas, pois enquanto não houver reajustamento de preços são iguais a zero. Se fosse necessário plotar gráficos da variação dos preços dos serviços (eixo das ordenadas) e dos insumos no tempo (eixo das abscissas), estes seriam retas paralelas e coincidentes com o eixo das abscissas, pois não há variação antes da data do reajuste de preços.

Se há riscos pelo fato da alteração quantitativa possa recair em itens da planilha sobre os quais o desconto médio ofertado seja superior ao respectivo desconto individual ou inferior ao desconto do respectivo item, também há riscos em função da variação de preços natural de mercado, especialmente quando um ou apenas alguns itens variam de forma bastante superior ou inferior aos demais. Neste caso também poderá haver desequilíbrio em desfavor de uma das partes, da Administração ou da contratada.

Ao contrário do que se imagina e se têm pregado, o desconto médio (ou linear) minora as possibilidades de desequilíbrios, seja porque a distância entre o valor apresentado e o



praticado diminui em cada serviço, seja porque tende a haver uma compensação entre as variações de preços de mercado. O fato é que o risco sempre será precificado, independente do critério utilizado.

Isto se observa de forma bastante clara quando se analisa uma série histórica anual do CUB-PR, a exemplo de uma obra Padrão R8N, seja sem ou com desoneração¹⁶, encontra-se:

TABELA 04 - CUB-PR - SÉRIE HISTÓRICA - PADRÃO R8N - SEM DESONERAÇÃO

Mês	(R\$) m2	No mês (%)	No ano (%)	12 meses (%)
Janeiro/19	1.516,33	0,2	0,2	5,08
Fevereiro/19	1.522,63	0,42	0,61	5,23
Março/19	1.526,39	0,25	0,86	4,92
Abril/19	1.531,41	0,33	1,19	4,76
Mai/19	1.535,06	0,24	1,43	4,92
Junho/19	1.536,93	0,12	1,56	4,79
Julho/19	1.575,82	2,53	4,13	5,52
Agosto/19	1.581,50	0,36	4,5	5,44
Setembro/19	1.584,22	0,17	4,68	5,44
Outubro/19	1.587,37	0,2	4,89	5,34
Novembro/19	1.591,78	0,28	5,18	5,3
Dezembro/19	1.593,55	0,11	5,3	5,3

Fonte: SINDUSCON/PR

TABELA 05 - CUB-PR - SÉRIE HISTÓRICA - PADRÃO R8N - COMM DESONERAÇÃO

Mês	(R\$) m2	No mês (%)	No ano (%)	12 meses (%)
Janeiro/19	1.399,30	0,16	0,16	5,12
Fevereiro/19	1.405,60	0,45	0,61	5,33
Março/19	1.409,36	0,27	0,88	4,98
Abril/19	1.414,38	0,36	1,24	4,82

¹⁶ A metodologia de cálculo do CUB/m² desonerado é a mesma do CUB/m² e obedece ao disposto na Lei nº 4.591/64 e na ABNT NBR 12721:2006. A diferença diz respeito apenas ao percentual de encargos sociais incidentes sobre a mão de obra. O cálculo do CUB/m² desonerado não considera a incidência dos 20% referentes a previdência social, assim como as suas reincidências. Disponível em: <https://sindusconpr.com.br/serie-historica-cub-pr-r8n-382-p>;



Maio/19	1.418,03	0,26	1,5	4,99
Junho/19	1.419,90	0,13	1,63	4,85
Julho/19	1.453,22	2,35	4,02	5,45
Agosto/19	1.459,20	0,41	4,44	5,46
Setembro/19	1.462,04	0,19	4,65	5,46
Outubro/19	1.464,91	0,2	4,85	5,34
Novembro/19	1.469,32	0,3	5,17	5,29
Dezembro/19	1.471,09	0,12	5,3	5,3

Fonte: SINDUSCON/PR

Como se verifica, a variação acumulada anual fica em torno de 5% (cinco por cento) seja com ou sem desoneração da folha de pagamento. Este percentual de variação, convenhamos, é muito pequeno e, inclusive, menor que o percentual relativo a possíveis falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto que não podem ultrapassar, no seu conjunto, aos 10% (dez por cento) estabelecidos no Decreto Federal nº 7.983, de 2013, que "Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União e no Acórdão 1.977/2013 – Plenário, do TCU.

2.6. Dos riscos relativos ao critério de maior desconto linear e dos descontos não-lineares

Sem dúvida alguma, como todo critério a ser utilizado, o de maior desconto linear também traz consigo riscos que não podem deixar de ser mencionados.

O maior deles é, diante da oportunidade de ofertarem o desconto, o licitante deixar de avaliar de forma crítica os elementos instrutores da licitação, tais quais os projetos, arquitetônico e complementares e a planilha orçamentária.

A prática de quem atua diretamente em órgãos que adotam este critério em licitações que envolve obras e serviços de engenharia indica que é comum a proponente deixar de fazer esta análise e, simplesmente, confiando na planilha orçamentária elaborada pela Administração, estabelecer, aleatoriamente, a oferta de desconto.



Este problema pode ocorrer também quando o desconto é por item, não linear, de modo que as licitantes ofertem descontos aleatórios em cada um dos serviços que compõem a planilha. No entanto, no caso do critério do maior desconto linear este procedimento torna-se mais fácil de acontecer e tende a ser mais comum, especialmente em obras menores onde empresas de menores portes participam do pleito.

2.7. Tendência da legislação brasileira

Interessante destacar parte do voto do Relator do Acórdão 1.770/2007 – Plenário do TCU quando anuncia que não tem dúvida de que, “se o critério do desconto linear fosse adequado ao regime de mercado e à metodologia usual de composição de preços, há muito estaria incorporado como forma de adjudicação na Lei de Licitações, para qualquer espécie de certame, até de obra”.

O fato é que o Ministro previu o que hoje já é uma realidade, pois o ordenamento jurídico brasileiro já incorporou, quando trata de obras e serviços de engenharia, o critério do maior desconto linear em algumas legislações.

A Lei nº 12.462 de 5 de agosto de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), prevê a possibilidade de julgamento das propostas por meio do maior desconto linear. De acordo com aquela norma “No caso de **obras ou serviços de engenharia**, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes **deverá incidir linearmente** sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório”.

O mesmo ocorre na Lei das Estatais, na qual está prevista a mesma redação no inciso II, do § 4º do art. 54: que “no caso de *obras e serviços de engenharia*, o **desconto incidirá de forma linear** sobre a totalidade dos itens constantes do orçamento estimado, que deverá obrigatoriamente integrar o instrumento convocatório”.

Não é razoável imaginar que um mesmo órgão ou entidade, ao fundamentar a licitação de uma obra na Lei do RDC, tenha o *dever* (vejam-se os verbos no imperativo: “deverá” e “incidirá”) de prever em seu edital o desconto linear e, na mesma obra, caso decida fundamentar na Lei 8.666, de 1993, não possa usar como critério o desconto linear. No caso, a obra é a mesma, o critério é o mesmo, o regime de empreitada é o mesmo e, é óbvio, o



mercado é o mesmo. Nada faz ver que não se possa, tanto em um caso, como no outro, prever o critério do desconto linear. Lembrando ainda que a escolha de um dos regimes da Lei nº 8.666, de 1993 ou do RDC é discricionária.

Como se verifica nas leis do RDC e das Estatais, a previsão tem sido feita para obras e serviços de engenharia, e não para outros objetos a serem licitados. Isto, ao que parece, se deve ao fato que o jogo de planilhas é típico deste tipo de objeto. Veja-se o seguinte Acórdão do TCU-Plenário:

15. Como principal vantagem, cita-se a possibilidade de minimizar a ocorrência do 'jogo de planilha' com a adoção dessa exigência na licitação. O 'jogo de planilha' acontece por meio de alterações contratuais que majorem ou incluam serviços com sobrepreço unitário, ou ainda que eliminem ou reduzam itens com desconto em relação aos preços de mercado, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro ilegal e lesivo à Administração.

16. Dessa forma, partindo-se do princípio de que o orçamento-base esteja equilibrado e com preços unitários dentro dos limites legais impostos, a possibilidade da prática do 'jogo de planilha' fica reduzida ao se exigir que todos os itens do orçamento proposto pelas licitantes apresentem o mesmo percentual de desconto em relação aos preços unitários do orçamento base, pois os preços estarão equilibrados entre si.

17. Além de dificultar o 'jogo de planilha', essa metodologia, pela mesma razão, também evita o 'Jogo de Cronograma', que ocorre quando os serviços com maior sobrepreço unitário ou menor desconto estão concentrados no início da obra, e, por consequência, diminui as chances de a contratada abandonar a obra depois da execução desses serviços, nos quais se concentram as maiores vantagens pecuniárias para a executante.¹⁷

O r. Ministro do TCU, Benjamin Zymler, em voto Revisor¹⁸ propugna pela

... legalidade da adoção do **critério de julgamento pelo maior desconto linear** em todos os itens da planilha no âmbito de certames amparados na Lei Geral de Licitações e, ainda, que os certames em que se adota critério de julgamento pelo maior desconto **são juridicamente válidos, se amoldam ao tipo de licitação de menor preço e estão embasados na legislação em vigor, inclusive na Lei 8.666/1993.**

Entendeu o r. Ministro Revisor que poderia ser feita analogia com os regimes licitatórios instituídos pela Lei 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC), em seu art. 18, e pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), em seu art. 54, entre

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3337/2012. Relator Ministro José Mucio Monteiro.

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.708/2019. Relator Ministro Benjamin Zymler.



outros diplomas normativos, isto é, como aqui explanado, se restringindo a obras e serviços de engenharia.

Se por um lado a Lei 8.666, de 1993, não estabelece a utilização do desconto linear como critério de aceitabilidade das propostas, também há ausência de obrigação legal em relação ao desconto em cada um dos serviços.

Segundo o e. Ministro Benjamin Zymler, embora se exija ainda maior qualidade da estimativa orçamentária elaborada pela Administração, **a utilização de tal critério deveria ser incentivada, na medida em que representa ganho de eficiência às contratações públicas e mitiga o risco da ocorrência do jogo de planilha**¹⁹.

O PL nº 1292, de 1995, que pretende alterar a legislação geral de licitações e contratos (Lei 8.666, de 1993, Lei do RDC e Lei do Pregão), quando tramitou do Senado para a Câmara dos Deputados, na mesma tendência, tinha a seguinte redação: O percentual de desconto apresentado pelos licitantes **deverá incidir linearmente** sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante da licitação (§3º do art. 33). Foi alterada na Casa Revisora, porém, de volta ao Senado poderá seguir a tendência. Mesmo que o projeto da Câmara dos Deputados que não preveja tal obrigação, não impede o desconto linear, podendo a União e os demais entes regulamentarem essa condição, já que o próprio PL prevê que a regulamentação da nova Lei pelos entes federativos por um ato normativo.

Portanto, não satisfaz o argumento para não aceitação do desconto linear seja o de que não haveria incorporação no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei nº 12.462, de 2011, a Lei nº 13.303, de 2016 e o próprio PL nº 1292, de 1995 demonstram o contrário.

3. Conclusão

Face ao exposto, conclui-se que:

3.1. A adoção do critério de aceitabilidade do desconto linear para a licitação de obras e serviços de engenharia dá maior segurança quando houver efetivação de aditivo contratuais.

¹⁹ Idem.



3.2. Esse critério tem o condão de afastar a possibilidade da utilização do malicioso jogo de planilhas, pois não é possível estabelecer preços de serviços de tal modo que, em caso de eventuais aditivos haja prejuízo à Administração. É um critério que diminui a margem para qualquer manipulação.

3.3. Ao ser utilizada este critério de julgamento, 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.

3.4. Além da obrigatoriedade de os preços unitários dos serviços aditados observarem os limites corretos dos valores contidos na planilha e obtido por meio de tabela de referência da Administração, sempre será mantido nos eventuais aditamentos, o mesmo percentual de desconto entre o valor global do contrato original e o obtido a partir dos custos unitários e BDI à época da licitação.

3.5. A adoção do critério de aceitabilidade pelo maior desconto linear é uma sistemática que deixa matematicamente impossível a existência de sobrepreço, na proposta e, principalmente em eventuais aditivos contratuais de acréscimos ou supressões de serviços.

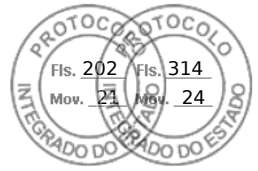
3.6. Como se verificou na leitura dos acórdãos do Tribunal de Contas da União, aquela Corte de Contas não tem uma posição consolidada sobre a possibilidade de utilização do critério do maior desconto linear, vacila a depender do caso e do objeto em análise, porém não veda essa opção.

3.7. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná não vê óbice à utilização do critério do "maior desconto linear" para compras, **serviços ou obras**, devendo restar demonstrado no processo administrativo o preenchimento de requisitos e a vantajosidade para a Administração Pública.

Assim, os signatários deste parecer, recomendam a utilização, como regra, para licitações em que os objetos sejam obras e serviços de engenharia, o critério de maior desconto linear com base em planilhas orçamentárias estanques no tempo, elaboradas de acordo com o art. 42 da minuta do decreto. No entanto, na análise do caso concreto é possível, mediante justificativa técnica, que seja utilizado outro critério de julgamento.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Coordenadoria do Consultivo



Anexamos a este protocolo a versão final com as alterações propostas na Informação nº 79/2020 –PGE/GAB/AT, da lavra da Dra. Ana Paula Boeing.

É o Parecer.

Curitiba, 25 de maio de 2020.

Everson da Silva Biazon

Procurador do Estado do Paraná
Procuradoria Consultiva de Obras e Serviços
de Engenharia - PCO

Leonardo Melo Matos

Procurador do Estado do Paraná
Procuradoria Consultiva de Obras e Serviços
de Engenharia - PCO

Rafael Costa Santos

Procurador do Estado do Paraná
Procurador-Chefe da Procuradoria
Consultiva de Obras e Serviços de
Engenharia - PCO

Hamilton Bonatto

Procurador do Estado do Paraná
Procurador-Chefe da Coordenadoria da
Procuradoria Consultiva

Inserido ao protocolo **15.700.793-9** por: **Hamilton Bonatto** em: 25/05/2020 15:45. As assinaturas deste documento constam às fls. 202a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: <https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do> com o código: **340ef4cb69189c4cf97a9625a391c1a4**.

Inserido ao protocolo **15.700.793-9** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 05/06/2020 15:46.

Documento: **PARECER_DESCONTO_LINEAR.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Everson da Silva Biazon** em 25/05/2020 16:00, **Rafael Costa Santos** em 25/05/2020 19:04, **Leonardo Melo Matos** em 26/05/2020 07:03.

Assinado por: **Hamilton Bonatto** em 26/05/2020 08:32.

Inserido ao protocolo **15.700.793-9** por: **Hamilton Bonatto** em: 25/05/2020 15:45.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do> com o código:
340ef4cb69189c4cf97a9625a391c1a4.



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
Gabinete da Procuradora-Geral



Protocolo nº 15.700.793-9
Despacho nº 427/2020 - PGE

- I. Aprovo o Parecer de fls. 182/202a, da lavra de **Hamilton Bonatto**, Procurador-Chefe da Cordenadoria do Consultivo – CCON, **Rafael Costa Santos**, Procurador-Chefe da Procuradoria Consultiva de Obras e Serviços de Engenharia – PCO, e dos Procuradores do Estado, **Everson da Silva Biazon e Leonardo Melo Matos**, bem como a Minuta de Decreto inclusa às fls. 203/292, redigida com as alterações sugeridas na Informação nº 79/2010-AT/PGE, de fls. 173/179a, da lavra da Procuradora do Estado **Ana Paula Satetzki Boeing**;
- II. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, à Coordenadoria do Consultivo – CCON e à Procuradoria Consultiva de Obras e Serviços de Engenharia – PCO,
- III. Encaminhe-se à Casa Civil, para as providências cabíveis.

Curitiba, 29 de maio de 2020.

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado

Documento: **42715.700.7939AprovoPARECER00.2020PGE.CCONHamiltonB.CCON.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 04/06/2020 18:22.

Inserido ao protocolo **15.700.793-9** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 29/05/2020 14:21.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do> com o código:
4e15308a86317a6c9a7bc5da42608ac5.