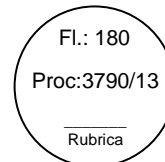




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Nota Técnica nº 31/2013 – NFO

Processo nº: 3790/13 (1 volume e 1 Anexo de 2 volumes)
Jurisdicionada: DFTRANS
Assunto: Licitação
Valor envolvido: R\$ 26.000.726,15 (referência de set/2012, fls. 01)
Prejuízo potencial identificado: R\$ 7.108.547,75 (referência de set/2012, fls. 171/174)
Ementa: Pregão Presencial nº 08/2012. Registro de Preço para eventual fabricação e instalação de equipamentos urbanos tipo abrigos de passageiros, padrão DFTRANS. Despacho Singular nº 737/2013-CRR. Indício de sobrepreço e prática de ato antieconômico.

Senhora Diretora,

Tratam os autos do edital do Pregão nº 08/2012, de interesse do DFTRANS, para formação de registro de preços para eventual fabricação e instalação de 2.000 abrigos de passageiros (paradas de ônibus).

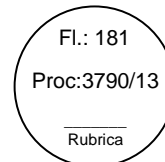
I – Considerações iniciais

2. Inicialmente, os autos foram instruídos pela 4ª Divisão de Acompanhamento por meio da Informação nº 50/2013-SEACOMP (fls. 22/34), que embasou a Decisão nº 1247/2013 (fls. 53/54), fundamentada na declaração de voto às fls. 49/52v.

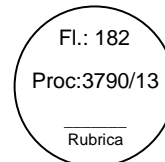
3. Posteriormente, houve pronunciamento da 1ª Divisão de Acompanhamento, por intermédio da Informação nº 150/2013-SEACOMP (fls. 124/152), que analisou as justificativas apresentadas pelos senhores Marco Antônio Campanella e Israel Braz da Silva (fls. 62/99) e as considerações feitas pela empresa Rio Platense Construções, Projetos e Consultoria Ltda., vencedora da licitação (fls. 60/61), quanto às impropriedades apontadas na Informação nº 50/2013-SEACOMP, quais sejam:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



- a) indícios de preços superestimados, tendo em vista a utilização do SINAPI sem considerar o ganho de escala e a economia produtiva da execução de peças pré-moldadas;
 - b) exigência de comprovação da regularidade da empresa e de seus responsáveis técnicos por meio da certidão de quitação expedida pelo CREA;
 - c) exigência de experiência do responsável técnico em execução de equipamento urbano em concreto pré-moldado com características de montagem compatíveis com o objeto licitado;
 - d) vedação ao somatório de atestados para comprovar o quantitativo mínimo exigido;
 - e) baixa qualidade da solução escolhida pelo DFTRANS no que se refere ao conforto, segurança, iluminação e acessibilidade;
 - f) ausência de comprovação de que o certame foi publicado em jornal de grande circulação;
 - g) escolha da modalidade pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico;
 - h) a Ata de Registro de Preços assinada é diferente da acostada ao edital e não apresentou todos os elementos necessários para o seu efetivo gerenciamento (ausência de demonstração dos valores unitários e total e dos quantitativos para cada uma das opções de abrigos);
 - i) não houve publicidade da Ata de Registro de Preços.
4. Na Sessão Ordinária nº 4633 de 17/09/2013, foi feita sustentação oral por representante do DFTRANS, com a juntada do memorial às fls. 159/167.
5. Após, o Ilustre Relator, por meio do Despacho Singular nº 737/2013, remeteu os autos a este Núcleo para manifestação acerca da matéria de sua especialidade.
6. Das impropriedades elencadas acima, tem-se que as de letras “a” a “e” são de assuntos pertinentes ao NFO. Ressalte-se, contudo, que a verificação quanto à



qualidade dos abrigos (“e”) será feita em uma outra etapa, conforme aponta o § 41 da Informação nº 50/2013-SEACOMP (fl. 32) e o § 6º da Informação nº 150/2013-SEACOMP (fl. 126).

7. No que se refere às falhas citadas nas letras “b” a “d”, este Núcleo concorda com as conclusões tecidas pela 1ª Divisão de Acompanhamento por meio da Informação nº 150/2013-SEACOMP (fls. 124/152), não havendo necessidade de acréscimos sobre esses pontos.

8. Desse modo, será feita, na sequência, análise sobre o preço referencial adotado no edital para os quatro tipos de abrigo de passageiros.

II – Análise

9. A análise será feita em duas frentes. A primeira buscou examinar a adequação do orçamento do DFTRANS. Na segunda, foi exposto entendimento quanto à possibilidade de comparação entre os valores do DFTRANS e aqueles praticados por outros órgãos, conforme procedimento realizado na Informação nº 50/2013-SEACOMP.

II.1 – Quanto aos preços de referência do edital do DFTRANS

10. Preliminarmente, quanto à alegação trazida na Informação nº 50/2013-SEACOMP de que não seria suficiente a utilização do SINAPI como fonte de referência por não representar o ganho de escala e a economia produtiva obtida, via de regra, em execução de peças pré-moldadas, concordamos com a conclusão tida pela 1ª Divisão de Acompanhamento (fls. 148/149), de que tal afirmação não se mostra adequada para este caso concreto. De fato, o sistema de registro de preços não garante a quantidade a ser executada, o que, de certa forma, limita as possibilidades de investimento da Contratada em processos de execução mais otimizados.

11. Contudo, da análise dos orçamentos e memoriais de cálculo acostados nos autos (fls. 57/116^{*1}), foi possível observar algumas inconsistências que serão apontadas na sequência.

¹ As numerações de folhas indicadas com “*” referem-se ao volume I do Anexo I.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



12. Salienta-se, preliminarmente, que não foram disponibilizados projetos dos abrigos de passageiros e que várias das premissas adotadas na orçamentação não foram justificadas, sendo que, para este Núcleo, várias delas não foram definidas da maneira mais apropriada.

13. **Com base nessas constatações, foram feitos ajustes aos orçamentos, conforme planilhas às fls. 171/174, chegando-se a valores mais de 27% menores que aqueles orçados pelo DFTRANS, o que equivale a uma diferença de R\$ 7.108.547,75, quando considerado o quantitativo total do registro de preços (2.000 unidades).**

14. Os preços unitários e as diferenças encontradas constam da tabela abaixo:

Tabela 1

	Abrigo - Opção 1	Abrigo - Opção 2	Abrigo - Opção 3	Abrigo - Opção 4
Preço Unitário - DFTRANS	R\$ 12.844,48	R\$ 13.313,84	R\$ 13.548,21	R\$ 14.085,11
Preço Unitário - NFO	R\$ 9.352,91	R\$ 9.688,38	R\$ 9.805,72	R\$ 9.975,18
Diferença (R\$)	R\$ 3.491,57	R\$ 3.625,46	R\$ 3.742,49	R\$ 4.109,93
Diferença (%)	27,18%	27,23%	27,62%	29,18%

15. As alterações empreendidas por este NFO consideraram os seguintes aspectos:

- Da análise das figuras às fls. 57/59* e das medidas à fl. 72*, verifica-se que o volume de concreto dos pilares é de 0,43 m³ $((1,2+0,5)/2*2,1*0,12*2)$ para todos os tipos de abrigos, e não 0,508 m³. Mantidas a taxa de aço por volume de concreto, essa redução foi considerada também para o item “Armação aço CA 50 p/ estrutura”;
- O preço do m³ de concreto utilizado pelo DFTRANS (R\$ 366,09/m³) considera o concreto bombeado. Contudo, é evidente que não há necessidade de bombear o concreto no presente caso de fabricação de peças pré-moldadas. Assim, retirando-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



se o valor correspondente ao serviço de bombeamento (R\$ 39,18/m³ - fl. 175), este Núcleo adotou o valor de R\$ 326,91/m³ de concreto (referência SINAPI);

- c) Na composição do custo unitário das fôrmas metálicas, foi adotado pelo DFTRANS percentual de mão de obra para fabricação equivalente a 100% do valor dos materiais. Contudo, verifica-se que em composições do SINAPI (fls. 176/177) para execução de fôrmas metálicas, esse percentual não ultrapassa 75%. Nesse cálculo, não foram considerados os custos do mestre de obras, que no presente caso está na administração local, e do servente, visto que a composição do DFTRANS separou a mão de obra para montagem e desmontagem, enquanto a do SINAPI contempla esse serviço.

Além disso, o orçamento referencial considerou reaproveitamento de 50 vezes para as fôrmas. Entretanto, note-se que esse número é o adotado pelo SINAPI para reaproveitamento de fôrmas metálicas para concreto executado de maneira convencional (fls. 176/177). Sabe-se, porém, que a forma de execução e a qualidade das fôrmas aplicadas nos casos de concreto pré-moldados são substancialmente superiores, o que concede um grau de durabilidade muito maior nestas situações. A comparação entre os itens que compõe o serviço no SINAPI e aqueles considerados pelo DFTRANS são uma evidência desse fato. O único material utilizado nas composições do SINAPI é a “Chapa aço fina quente preta 16 MSG, E=1,52 mm – 12,20 kg/m²”. Já a composição do DFTRANS (fl. 101*) contempla três tipos de tubos, dois tipos de chapa em espessuras bem superiores àquela do SINAPI, disco de desbaste, cantoneira em aço e eletrodo. Dessa forma, este NFO adotou um índice de reaproveitamento de 100 vezes, número este bastante conservador.

Feitas essas modificações, o valor da fôrma metálica ficou em R\$ 19,49/m², em vez de R\$ 27,94/m²;

- d) quanto à fabricação, à fl. 69, o DFTRANS afirma, sem qualquer justificativa, que, em um regime de 10 horas por dia, durante um mês, um caminhão munck produziria 80 abrigos completos. Mostra, ainda, a expressão 240 horas/80 unidades para indicar que seriam utilizadas 3 horas de caminhão munck por abrigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Na ausência de justificativas por parte da Jurisdicionada, e considerando que o usual é adotar que o mês possui 22 dias úteis, este Núcleo considera razoável estimar que cada caminhão munck seja capaz de produzir 4 abrigos por dia, chegando-se ao quantitativo de 88 unidades por mês. Se o regime for de 10 horas diárias, conforme supõe o DFTRANS, seriam necessárias 2,5 horas de munck por unidade (220 horas/88 unidades), mantendo-se as proporções indicadas à fl. 69*;

- e) Para o item “Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria” – ECT, a Jurisdicionada considerou um aterro de 80 cm (fl. 70*). Esse número é extremamente excessivo. Só seria admissível essa quantidade caso houvesse ensaios do solo que identificassem eventual baixa capacidade de suporte, o que não consta nos autos.

Além disso, os terrenos no Distrito Federal apresentam, em geral, pouco desnível, de modo que não é razoável admitir, como premissa, que cada abrigo necessitará de um aterro de 80 cm em toda a extensão (24,7 a 29,44 m²).

Desse modo, foi adotado um aterro de 10 cm, que já é bastante razoável para execução de 5 cm de passeio (calçada), mantendo-se o fator de empolamento indicado pelo DFTRANS à fl. 70*;

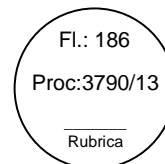
- f) O orçamento do DFTRANS considera o serviço “Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5 km”, com uma distância média de transporte – DMT de 20 km. Todavia, não há memorial de cálculo da DMT nem foi indicada a jazida que seria utilizada.

Dessa forma, na ausência de justificativa para inclusão do serviço no orçamento, o quantitativo correspondente foi suprimido;

- g) O item “Compactação de aterro com grau mínimo de 95% do proctor normal” foi excluído, haja vista que o item “Execução de passeio em concreto de 5 cm de espessura” já contempla o serviço de compactação de toda a área de assentamento do abrigo (fl. 110*);
- h) Para a montagem dos abrigos, o DFTRANS considerou que um caminhão munck seria capaz de montar 30 abrigos por mês. Considerou que em um mês haveriam



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



360 horas trabalhadas, chegando ao quantitativo de 12 horas de munck por abrigo (360 horas/30 unidades). Entretanto, para nenhuma dessas considerações a Jurisdicionada apresentou justificativa.

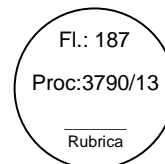
Desse modo, coube ao NFO adotar valores que considera mais razoáveis, quais sejam: cada caminhão munck é capaz de montar 2 abrigos por dia, o que equivale a 44 por mês (22 dias por mês). Sendo assim, utilizando a premissa do DFTRANS para o regime de trabalho de 10 horas diárias dos guindastes, assim como no caso da fabricação dos abrigos, tem-se que cada abrigo necessitaria de 5 horas de caminhão munck na etapa de montagem (220 horas/44 unidades), e não 12 horas, como orçou a Jurisdicionada;

- i) Para a pintura anti-pichação foi retirada a área correspondente à laje de cobertura, visto que não é usual observar pichações no teto;
- j) À fl. 68* é apresentada uma composição dos custos da administração local da obra, prevendo mão de obra e estrutura para o pátio de pré-moldados. Nessa composição consta a estimativa de produção de 60 abrigos por mês, premissa essa que foi mantida na estimativa deste NFO.

O Contrato nº 23/2012-DFTRANS, celebrado com a empresa Rio Platense Construções, Projetos e Consultorias Ltda., já prevê um quantitativo de 482 abrigos, o que significaria 8 meses de trabalho ("482 abrigos" / "60 abrigos/mês").

Tais informações conduzem ao entendimento de que é razoável considerar que a mão de obra da administração, composta substancialmente de engenheiro e mestre de obras, seja mensalista e não horista, o que enseja percentuais menores de encargos sociais. Utilizando-se dos valores de hora para o engenheiro pleno e para o mestre de obras do SINAPI, no mesmo mês de referência dos demais itens utilizados pelo DFTRANS (02/2012 – fls. 98/114), e fazendo-se o ajuste de retirada dos encargos de horista e inclusão do percentual para mensalista², obteve-se novo valor para esses cargos, que ensejaram a redução de R\$ 876,00 para R\$ 724,72 do valor de administração local atribuído a cada unidade de abrigo.

² Houve alteração nos percentuais de encargos sociais definidos pelo SINAPI a partir de março de 2013. Os percentuais passaram a ser de 113,52% e 72,51%, e não mais de 124,33% e 82,35% para mão de obra horista e mensalista, respectivamente.



16. Impende frisar que várias das considerações feitas por este NFO decorrem da ausência de justificativas nos autos para os diversos itens. Nesse caso, a responsabilidade de demonstrar a regularidade da despesa e execução cabe à Jurisdicionada, conforme disposto no *caput* do Art. 113 da Lei nº 8.666/93 sobre:

“O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto” (g.n.).

II.2 – Quanto à escolha do tipo de abrigo de passageiros a ser licitado

17. A Informação nº 50/2013-SEACOMP buscou comparar (fl. 25) os preços dos abrigos de passageiros licitados pelo DFTRANS com outros abrigos orçados pela Prefeitura de Nova Andradina, pelo grupo COESA e pela Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos de Goiânia – CMTc.

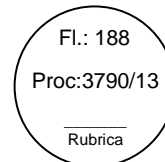
18. Em suas razões de justificativas (fls. 62/106), os senhores Marco Antônio Campanella e Israel Braz da Silva argumentaram no sentido da impossibilidade de comparar o objeto da licitação/contrato ora em análise e aqueles das referências apontadas pela 4ª Divisão de Acompanhamento.

19. Em relação ao preço praticado na Prefeitura de Nova Andradina, expuseram que não seria razoável realizar comparação visto que os objetos seriam diferentes (fl. 90). O objeto de Nova Andradina seria a *“aquisição de abrigo de concreto para ponto de ônibus”*, enquanto o da Autarquia seria *“fabricação, fornecimento e instalação de equipamentos urbanos tipo abrigos de passageiros, padrão DFTRANS, seguindo condições e especificações previstas no Projeto Básico, anexo I do Edital”*.

20. Com relação aos preços da COESA, foi apresentado novo orçamento (fls. 101/102) com preço superior ao orçado pela Autarquia. Ressalte-se, contudo, que, diferentemente do argumentado pela defesa, o custo só para implantação orçado pelo DFTRANS é sim superior ao da COESA (R\$ 2.975,00). À fl. 89* o DFTRANS afirma que o custo de implantação é de aproximadamente 50% do valor do abrigo, cuja opção mais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



barata é de R\$ 12.844,48. Em todo caso, o valor para fabricação cotado pela COESA, R\$ 16.400,00, é bem superior ao preço da licitação em comento.

21. Já em relação ao preço da CMTC, a Autarquia afirma que o material utilizado naquela concorrência é estrutura metálica, diferente, portanto, do contratado no presente caso, que adota concreto pré-moldado. Aduz, ainda, que o custo por m² seria superior ao orçado pelo DFTRANS. Nesse ponto, cabe discordar dessa informação, visto que, ao cogitar as informações das fls. 21 e 112, encontra-se o valor de R\$ 997,80/m² para o abrigo da CMTC, contra R\$ 1.235,04/m² da Jurisdicionada.

22. Acrescenta-se, ainda, que o DER-DF orçou, recentemente, para as obras do trecho Balão do Torto – Balão do Colorado, abrigo de passageiros, com área de cobertura equivalente ao do DFTRANS, por R\$ 3.602,14 (fls. 178/179).

23. Chama a atenção, também, o fato de a própria Autarquia, por meio do Contrato nº 12/2009-DFTRANS, ter contratado abrigos de ônibus por R\$ 7.715,77, conforme informações obtidas no Processo nº 37553/09.

24. De fato, existem algumas diferenças nos objetos licitados/contratados nos diferentes locais que prejudicam uma comparação direta entre os preços praticados pela Autarquia e os dos outros órgãos.

25. Contudo, verifica-se à fl. 19 que o objeto licitado na Prefeitura de Andradina é um ponto de ônibus que, a princípio, poderia atender a finalidade pretendida pelo DFTRANS de abrigar passageiros, ainda que com um projeto diferente. Da mesma forma, apesar de ser feito de estrutura metálica, o ponto de ônibus licitado pela CMTC poderia ser funcional para os usuários do Distrito Federal (fl. 112). O mesmo raciocínio vale para o abrigo do DER-DF (fl. 179).

26. Em todos esses casos tem-se abrigos de passageiros de custos menores, ainda que com projeto diferente daquele da Autarquia.

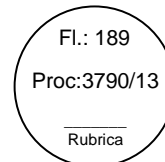
27. Nesse sentido, cabe observar o que reza o art. 12 da Lei nº 8666/93:

“Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



- II – funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III – economia na execução, conservação e operação;
- (...)

28. Note-se que a lei enuncia critérios norteadores para a elaboração dos projetos básicos, onde se destaca a necessidade de se considerar a funcionalidade e a economia quando da definição dos objetos que serão licitados.

29. Nesse sentido, Marçal Justen Filho aduz³ que o Projeto Básico “*Deve evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; **que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente***” (g.n.).

30. Deve ser analisada a possibilidade de adoção de soluções alternativas que possibilitem a redução dos custos, sem prejuízo da funcionalidade, fazendo-se uma ponderação razoável entre os custos e os benefícios, em prol do resguardo do Erário e do atendimento satisfatório das necessidades dos cidadãos.

31. Vê-se, portanto, que a lei exige que a atividade administrativa busque sempre a maior eficiência econômica nas contratações. Não é admissível que o dinheiro público seja gasto sem observar esses cuidados, de modo que ao escolher, injustificadamente, alternativas de abrigos de passageiros com preços mais elevados, o agente público está praticando ato de gestão antieconômico, o que pode ensejar sanções, nos termos da Resolução nº 38/90 (Regimento Interno do TCDF) e da Lei Complementar nº 01/94.

À consideração superior,

³ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª Edição, pg. 141.